

SAKSUTSKRIFT

Arkivsak-dok. 19/06426-2
Saksbehandler Elisabeth Grønberg Langvik

Høring - Endringer i barnehageloven, Innføring av lovregler om psykososialt barnehagemiljø, internkontroll mm

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Utvalg for kultur og oppvekst 2019-2023	29.10.2019	40/19

Utvalg for kultur og oppvekst 2019-2023 har behandlet saken i møte 29.10.2019 sak 40/19

Behandling i Utvalg for kultur og oppvekst 29.10.2019:

Følgende hadde ordet ved behandling av saken:

Frank Wisur (DRP), Therese Thorbjørnsen (Ap), Atle Midtgård (R), Gøril Eilertsen (H), Steinar Haakenstad (SaFoSa), Direktør Oppvekst Erik Bråthen, Andreas Brännström (Frp), Helene M. Winther Gjerløw (Miljøpartiet De Grønne), Wenche Marie Skaar Brattset (Sp),

Representanten Frank Wisur fremmet på vegne av Det Rette Parti følgende tilleggsforslag (uthevet) i avsnitt to og fem til innstillingen:

*Sarpsborg kommune anbefaler Kunnskapsdepartementet å vurdere om barnets subjektive opplevelse alltid skal ligge til grunn i saker om barnehagemiljø, og om dokumentasjon alltid skal forventes. **Videre anbefaler Sarpsborg kommune at det bør vurderes å legge føringer for kompetanseløft og implementeringsarbeid samt myndighetsavklaring.***

Sarpsborg kommune støtter forslag til krav om internkontroll.

Sarpsborg kommune anbefaler Kunnskapsdepartementet å vurdere å legge føringer for kollektivt kompetanseløft, plan for implementering samt myndighetsavklaring.

Votering

Kommunedirektørens innstilling med Det Retttes Partis tilleggsforslag ble enstemmig vedtatt.

Vedtak i Utvalg for kultur og oppvekst:

Sarpsborg kommune uttaler følgende:

Sarpsborg kommune støtter forslag til regulering av barnehagemiljø

Sarpsborg kommune anbefaler Kunnskapsdepartementet å vurdere om barnets subjektive opplevelse alltid skal ligge til grunn i saker om barnehagemiljø, og om dokumentasjon alltid skal forventes. Videre anbefaler Sarpsborg kommune at det bør vurderes å legge føringer for kompetanseløft og implementeringsarbeid samt myndighetsavklaring.

Sarpsborg kommune støtter forslag til krav om at barnehagens lokaler og uteareal skal ligge samlet.

Sarpsborg kommune anbefaler en overgangsperiode på 2 år for ny godkjenning

Sarpsborg kommune støtter forslag til krav om internkontroll

Sarpsborg kommune anbefaler Kunnskapsdepartementet å vurdere å legge føringer for kollektivt kompetanseløft, plan for implementering samt myndighetsavklaring.

Sarpsborg kommune mener at dagens regelverk har tilstrekkelige krav til uavhengighet og likebehandling

Høring - Endringer i barnehageloven, Innføring av lovregler om psykososialt barnehagemiljø, internkontroll mm

Innstillingssak.

Medsaksbehandlere: Kristin Rogne

Kommunedirektørens innstilling:

Sarpsborg kommune uttaler følgende:

Sarpsborg kommune støtter forslag til regulering av barnehagemiljø

Sarpsborg kommune anbefaler Kunnskapsdepartementet å vurdere om barnets subjektive opplevelse alltid skal ligge til grunn i saker om barnehagemiljø, og om dokumentasjon alltid skal forventes

Sarpsborg kommune støtter forslag til krav om at barnehagens lokaler og uteareal skal ligge samlet.

Sarpsborg kommune anbefaler en overgangsperiode på 2 år for ny godkjenning

Sarpsborg kommune støtter forslag til krav om internkontroll

Sarpsborg kommune mener at dagens regelverk har tilstrekkelige krav til uavhengighet og likebehandling

Vedlegg:

Høringsnotat, Forslag til endringer i barnehageloven (Innføring av lovregler om psykososialt barnehagemiljø og internkontroll mm.)

Sammendrag:

Kunnskapsdepartementet har sendt på høring forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter.

Høringsnotatet inneholder forslag til endringer på følgende områder:

- Barnehagemiljø
- Krav om at barnehagens lokaler og uteareal skal ligge samlet
- Krav til internkontroll
- Regulering av kommunen som barnehagemyndighet

Kommunedirektøren anbefaler at Sarpsborg kommune uttaler følgende:

Sarpsborg kommune støtter forslag til regulering av barnehagemiljø

Sarpsborg kommune anbefaler Kunnskapsdepartementet å vurdere om barnets subjektive opplevelse alltid skal ligge til grunn i saker om barnehagemiljø, og om en dokumentasjon alltid skal forventes

Sarpsborg kommune støtter forslag til krav om at barnehagens lokaler og uteareal skal ligge samlet.

Sarpsborg kommune anbefaler en overgangsperiode på 2 år for ny godkjenning

Sarpsborg kommune støtter forslag til krav om internkontroll

Sarpsborg kommune mener at dagens regelverk har tilstrekkelige krav til uavhengighet og likebehandling

Utredning:

Kunnskapsdepartementet har sendt ut forslag til endringer i lov av 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager.

Departementet foreslår å lovfeste regler som skal bidra til å sikre at barn har et trygt og godt barnehagemiljø. Normalt omfatter begrepet barnehagemiljø både det psykososiale og det fysiske miljøet. I denne høringen er det kun det psykososiale miljøet som foreslås lovregulert. I høringsnotatet foreslår også departementet noen endringer som ikke er direkte relatert til barnehagemiljøet. Disse endringene omhandler:

- Krav om at barnehagens lokaler og uteareal skal ligge samlet
- Krav til internkontroll
- Regulering av kommunen som barnehagemyndighet

Barnehagemiljø:

Departementet foreslår å innføre en egen bestemmelse i barnehageloven om at barnehagen skal ha en aktivitetsplikt for å sikre at alle barn har et trygt og godt barnehagemiljø.

Aktivitetsplikten består av flere delplikter. Departementet foreslår at alle som jobber i barnehage skal:

- Følge med på om barna har et trygt og godt barnehagemiljø
- Varsle styrer ved mistanke om eller kjennskap til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø
- Gripe inn ved krenkelse

Videre foreslår departementet at barnehagen skal ha en plikt til å:

- Å undersøke saken ved mistanke om, eller kjennskap, til at et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø
- Sette inn tiltak for å sikre at barnet kan ha et trygt og godt barnehagemiljø
- Skjerpet aktivitetsplikt ved mistanke om, eller kjennskap til, at en som jobber i barnehagen, krenker et barn

Formålet er å bidra til at alle barnehagebarn opplever at barnehagen er et sted der det er trygt og godt å være og et miljø der de opplever tilhørighet, mestring og trivsel. Etter departementets syn må barnehagen ha en klar forpliktelse til å reagere i alle tilfeller der et enkeltbarn eller flere barn i en barnegruppe ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

Kommunedirektøren mener regelverket som foreslås allerede i stor grad er ivaretatt i lov og forskrifter. Det er ikke noe nytt at barnehagene både skal forebygge og aktivt håndtere krenkelser som mobbing, utestengelse m.m. Dagens bestemmelser i rammeplanen stiller krav til dette arbeidet: «Barnehagen skal bidra til barnas trivsel, livsglede, mestring og følelse av egenverd og forebygge krenkelser og mobbing. Om et barn opplever krenkelser eller mobbing, må barnehagen håndtere, stoppe og følge opp dette.» Her ligger det både en aktivitetsplikt og et forebyggende perspektiv.

Kommunedirektøren støtter en samling av regelverket i barnehageloven for å samle og tydeliggjøre ansvaret som allerede ligger på den enkelte barnehage. Kommunedirektøren mener også at en slik endring vil kunne bidra til at kommunen får et mer tydelig mandat i tilsynsarbeidet som utføres av barnehagemyndigheten.

Kommunedirektøren vil allikevel påpeke noen utfordringer som ligger i forslaget fra departementet. I forslaget veksles det mellom at barnehagen kan vurdere/ta stilling til om et barn er krenket og det å bruke barnets opplevelse av å bli krenket som et grunnlag for å iverksette tiltak. En opplevelse av å være krenket, er en subjektiv opplevelse og kan ikke defineres. Prinsippet om å ha nulltoleranse handler om hva det enkelte barn skal kunne oppleve.

Kommunedirektøren mener departementet ikke i tilstrekkelig grad har problematisert og drøftet hvordan barnehagen skal forholde seg til saker der flere barn inngår i mulige aktiviteter for å sikre enkeltbarn et trygt og godt barnehagemiljø, utover å påpeke at tiltak ikke skal innebære tvang eller makt. Tiltak for enkeltbarn kan også potensielt komme i konflikt med barnehageloven § 3 om barns rett til medvirkning og hensynet til barns beste.

Kommunedirektøren mener at Kunnskapsdepartementet bør gjøre en nærmere vurdering av at det i noen tilfeller ikke kreves dokumentasjon, mens det i andre deler av loven henvises til en plikt til å ha en skriftlig plan. Dette kan være villedende når personalet skal vurdere hva som skal dokumenteres og ikke. Det er av erfaring viktig for barnehagene å kunne vise til grunnlaget for en eventuell skriftlig plan og således også kunne vise til de øvrige fasene, jf. varsling og undersøkelse. Det er viktig å sikre ivaretagelse av historikk dersom fremtidige saker knyttet til samme barn blir en aktualitet.

Kommunedirektøren anbefaler:

Sarpsborg kommune støtter forslag til regulering av barnehagemiljø.

Sarpsborg kommune anbefaler Kunnskapsdepartementet å vurdere om barnets subjektive opplevelse alltid skal ligge til grunn i saker om barnehagemiljø, og om dokumentasjon alltid skal forventes.

Barnehagens lokaler og uteareal

Departementet mener det bør innføres et krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet. Departementet mener at kravet må gjelde for både private og kommunale barnehager. Kravet skal ikke gjelde for familiebarnehager. Forslaget må ses i sammenheng med forslag fra høring om regulering av private barnehager der det foreslås at hver privat barnehage skal være eget rettssubjekt.

At barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet, vil si at lokalene og utearealene skal ligge på samme sted eller at det skal være liten avstand mellom de ulike delene. Avstanden mellom de ulike delene av barnehagen kan ikke være større enn at barnehagen fremstår som én barnehage og at barna og de ansatte enkelt kan bevege seg mellom de ulike enhetene som barnehagen består av. En rekke krav i loven rettes mot «barnehagen» og en redusert mulighet for å samordne flere «avdelinger» som fysisk er plassert på ulike steder vil kunne få betydning organisatorisk for både kommunale og private barnehager.

Barnehager som må endre organisering som følge av lovkravet må søke ny godkjenning. Departementet foreslår at dette ikke skal føre til at private barnehager mister finansieringen som barnehage. Departementet foreslår derfor å innføre en bestemmelse som gir disse barnehagene rett til å få tilskudd når den nye godkjenningen er på plass.

Kommunedirektøren mener at forslagene til en viss grad vil klargjøre for barnehagemyndigheten hva som vil kunne regnes som en barnehage, og på den måten bidra til å forenkle noe. Kommunedirektøren har forståelse for at en slik lovendring ikke skal føre til at private barnehager mister finansieringen dersom de må omorganisere virksomheten og de

«nye» enhetene oppfyller kravene til godkjenning. Kommunedirektøren er positiv til at det stilles krav til ny godkjenning.

Kommunedirektøren mener det er uklart hvordan en barnehage som f.eks. har etablert en ren naturbarnehageavdeling med base et annet sted enn den «ordinære» barnehagen skal håndteres. Kommunedirektøren vil videre oppfordre departementet til å ha klarere kriterier for geografisk avstand annet enn at en må kunne gå.

Departementet ser at det vil være behov for en overgangsperiode og ber om innspill til hvor lang den bør være.

Kommunedirektøren mener overgangsperioden for ny godkjenning må være på 2 år, slik som foreslått i tidligere høring som periode for å bli eget rettssubjekt.

Kommunedirektøren anbefaler:

Sarpsborg kommune støtter forslag til krav om at barnehagens lokaler og uteareal skal ligge samlet.

Sarpsborg kommune anbefaler en overgangsperiode på 2 år for ny godkjenning

Krav til internkontroll

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

For kommunale barnehager er det presisert at det er kommunedirektøren som er ansvarlig. For private barnehager må dette forslaget ses i sammenheng med forslag i forbindelse med høring om regulering av private barnehager våren 2019. Der foreslås det en endring der det stilles krav til at hver privat barnehage skal ha et eierstyre som er juridisk ansvarlig.

Kommunedirektør støtter forslaget om å innføre et eget krav til internkontroll i den enkelte barnehage. Dette kan sammenlignes med skoleeiers forsvarlige system og vil være til hjelp for den enkelte eier. Tydeligere krav til internkontroll for barnehagen vil kunne bidra til bedre etterlevelse av regelverk og bedre kvalitet i barnehager. Krav om internkontroll vil sikre barnehagemyndigheten god dokumentasjon på hvordan den ansvarlige for barnehagen sikrer at den drives i tråd med lov og forskrift. Dette kan forenkle tilsynet og bidra til at myndigheten, gjennom veiledning og tilsyn, kan bidra til å heve kvaliteten på tilbudet.

Kommunedirektøren anbefaler:

Sarpsborg kommune støtter forslag til krav om internkontroll

Regulering av kommunen som barnehagemyndighet

Departementet foreslår å lovfeste at kommunen som barnehagemyndighet skal ha et tilstrekkelig uavhengig forhold til de kommunale barnehagene. Videre foreslår departementet å lovfeste at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når kommunen utfører oppgaver den har som barnehagemyndighet.

Forslaget kommer delvis med bakgrunn i konkrete eksempler som synliggjør at en del kommuner i for liten grad skiller mellom eier- og myndighetsoppgaver, og er delvis basert på myter om at kommunene forskjellsbehandler private og kommunale barnehager når de utfører myndighetsoppgaver. Dette medfører redusert tillit til at kommunene faktisk klarer å skille de ulike rollene. Kommunedirektøren er positiv til at det legges til grunn at kommunene

fortsatt skal ha ansvar for alle myndighetsoppgaver på barnehageområdet med unntak av økonomisk tilsyn.

Kommunedirektøren mener prinsipielt at det er unødvendig å presisere hvordan barnehagemyndigheten skal organiseres i særlov, men at dette er et bedre alternativ enn at myndighetsoppgavene flyttes fra kommunen til staten eller andre aktører.

Kommunedirektøren mener det allerede er krav til uavhengighet og likebehandling som følger av den ulovfestede forvaltningsretten. Det er kommunens plikt og ansvar å organisere og bemanne sine tjenester slik at oppgavene kan ivaretas på en god måte. Dette er krevende når det fra nasjonalt hold stilles stadig nye krav til både kompetanse, bemanning og organisering i de ulike tjenestene.

Kommunedirektøren anbefaler:

Sarpsborg kommune mener at dagens regelverk har tilstrekkelige krav til uavhengighet og likebehandling

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Kommunesektoren er ikke kompensert økonomisk for økte krav til myndighetsoppgavene i barnehagesektoren de siste årene. Det gjelder også når oppgaven med å føre økonomisk tilsyn har blitt tydeliggjort og utvidet. Det stilles stadig økende krav til kvalitet og innhold i barnehagesektoren. Det settes fokus på dette både kommunalt og nasjonalt. Skal kommunene styrke sitt arbeid med tilsyn, sikre uavhengig organisering og ivareta øvrige myndighetsoppgaver på barnehageområdet på en god måte, kan det ikke samtidig trekkes ut midler fra kommunerammene som følge av en eventuell flytting av ansvaret for økonomisk tilsyn til staten.

Økt profesjonalisering og kvalitet må ikke nødvendigvis være kostnadskrevende. Økt nasjonal styring av hvordan kommunene skal organisere og bemanne barnehageområdet uten at det gis økonomisk kompensasjon, vil gå utover ressursene til og kvaliteten på andre oppgaver som skal løses.

Miljø:

Ingen

Folkehelse:

Trygt barnehagemiljø for barnet

DATO 31.oktober 2019

Rett utskrift

Pål Backstrøm, rådgiver

Saken sendes saksbehandler for oppfølging