



Saksframlegg

Høring - innføring av lovregler om psykososialt barnehagemiljø og internkontroll mm

Utvalgssaksnr	Utvalg	Møtedato
90/19	Molde formannskap	05.11.2019

Saksprotokoll i Molde formannskap - 05.11.2019

Vedtak

Molde kommune leverer høringssvar for innføring av lovregler om psykososialt barnehagemiljø og internkontroll mm som beskrevet i saksutredningen.

Behandling

Rådmannen forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Rådmannens forslag til vedtak

Molde kommune leverer høringssvar for innføring av lovregler om psykososialt barnehagemiljø og internkontroll mm som beskrevet i saksutredningen.

Saksopplysninger

Kunnskapsdepartementet (KD) har sendt ut høringsnotat med forslag til endringer i barnehageloven. Forslaget handler om innføring av lovregler om psykososialt barnehagemiljø, internkontroll mm.

Høringsnotatet har følgende hovedkapittel:

Del 1 Barnehagemiljø

1. Bakgrunn for forslaget
2. Kunnskapsgrunnlag
3. Relevant regelverk
4. Reguleringer i andre land
5. Om evalueringene av reglene i opplæringsloven kapittel 9A

6. Valg av innretning av reguleringen om barnehagemiljø
7. Krav til nulltoleranse og til å arbeide forebyggende
8. Barn og foreldres medvirkning og hensynet til barnets beste
9. Aktivitetsplikt når barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø

Del 2 Andre forslag

10. Krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet
11. Krav til internkontroll i barnehagen
12. Regulering av kommunen som barnehagemyndighet

Del 3 Felles

13. Økonomiske og administrative konsekvenser Merknader til lovbestemmelsene som foreslås
14. Merknad til forslaget til endringer i forskrift og tildeling av tilskudd til private barnehager
15. Lovforslag
16. Forslag til endringer i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager

Høringsnotatet finnes på KD sine hjemmesider:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-regler-om-barnehagemiljo/id2662762/?expand=horingsnotater>

Høringsfrist er 13. november 2019.

Bakgrunn

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

Departementet foreslår å lovfeste en aktivitetsplikt som skal sikre at barnehagen handler raskt og riktig når et barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. Videre ønsker departementet å lovfeste at hva som er barnas beste, skal være et grunnleggende hensyn i barnehagens arbeid.

Videre foreslår departementet å innføre krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet.

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

Molde kommunes høringssvar

Del 1 Barnehagemiljø

Alle barn skal ha et godt barnehagemiljø.

Barnehagene har et viktig samfunnsmandat. Det er fastsatt i barnehagelovens formålsparagraf:

Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling. Barnehagen skal bygge på grunnleggende verdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfrihet, nestekjærlighet, tilgivelse, likeverd og solidaritet, verdier som kommer til uttrykk i ulike religioner og livssyn og som er forankret i menneskerettighetene.

Barna skal få utfolde skaperglede, undring og utforskertrang. De skal lære å ta vare på seg selv, hverandre og naturen. Barna skal utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter. De skal ha rett til medvirkning tilpasset alder og forutsetninger.

Barnehagen skal møte barna med tillit og respekt, og anerkjenne barndommens egenverdi. Den skal bidra til trivsel og glede i lek og læring, og være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap. Barnehagen skal fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering.

Lov om barnehager § 1

Molde kommune mener at dagens lovverk allerede ivaretar at barna skal ha et godt psykososialt barnehagemiljø. Dette kommer særlig tydelig frem i formålsparagrafen, i § 3 om barns rett til medvirkning, i forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver og i forarbeidene til loven.

Kommunen tar imidlertid til etterretning at det er behov for å utdype og tydeliggjøre regelverket.

Ved å lese høringsnotatet ser man hvor kompleks og viktig dette feltet er. Alle er enige om de gode intensjonene i forslaget. Barna skal ha et godt psykososialt barnehagemiljø. Ingen barn skal utsettes for krenkelser, mobbing, diskriminering, vold, utestenging og trakassering. Barnehagene skal arbeide systematisk for et trygt og godt barnehagemiljø som fremmer helse, trivsel og læring for alle barna, og for å forebygge tilfeller der barn opplever at de ikke har et trygt og godt barnehagemiljø.

Dette handler om de helt sentrale begrepene i barnehagelovens formålsparagraf – omsorg, lek, læring og dannelse.

Som det kommer frem i høringen viser undersøkelser at personalets kompetanse, evne og vilje til å inngå i gode relasjoner med barn, gi god omsorg, støtte barnas lek og

inspirere og støtte barnas læringsprosesser, er vesentlig for at barn skal oppleve å være inkludert, og for at man skal kunne forebygge mobbing i barnehagen.

Samtidig viser forskning fra norske barnehager at slik kompetanse både varierer mellom barnehager og innad i personalgruppen. Resultater fra GoBan-undersøkelsen indikerer at barnehagene i særlig grad svikter på støtte til de minste barnas evne til å inngå i relasjoner til hverandre. Dette gir dårlig grunnlag for inkludering av sårbare barn i barnegruppen, og kan legge grunnlag for utestenging og mobbing.

Personalets kompetanse er med andre ord en sentral kjernekomponent i denne saken.

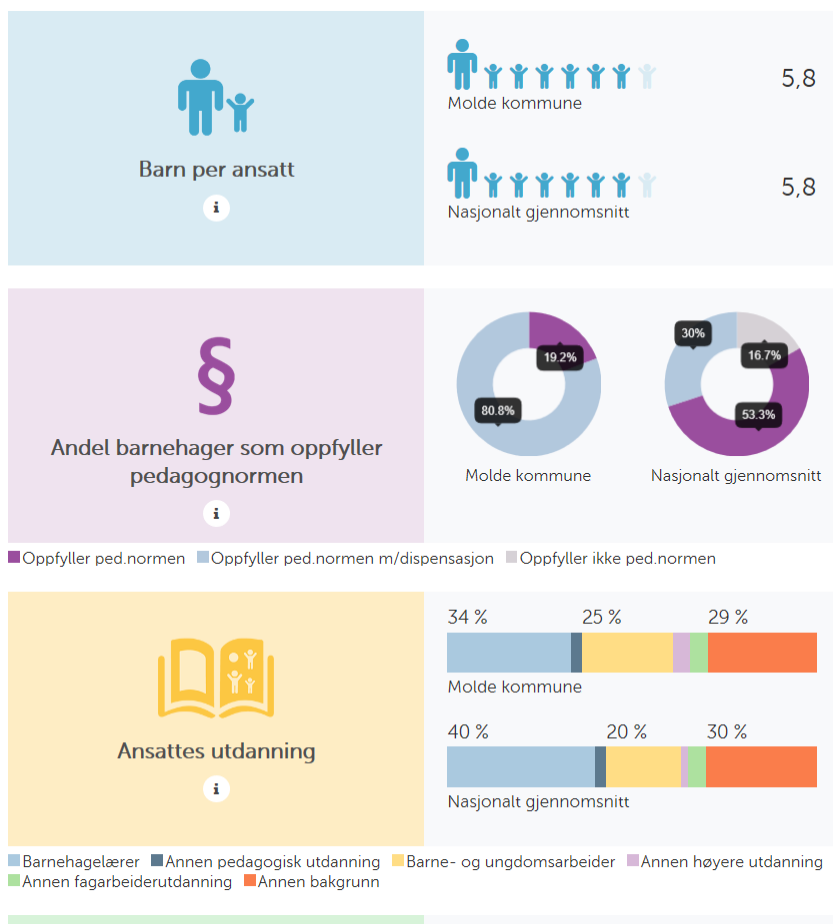
Mobbing er svært alvorlig og får store konsekvenser for de som berøres. Mobbing i barnehagen er imidlertid en kompleks og omdiskutert sak. Hvordan defineres mobbing? Hva innebærer mobbing for de aller yngste? Hva er mobbing og hva er del av barnas naturlige dannelses- og læringsprosess; hvor motstand, konflikter og utfordringer er naturlige og viktige komponenter? Hvilke konsekvenser får det for svært små barn i aldersgruppen 1-6 år å bli kategorisert som mobber eller mobbeoffer?

Departementet gir ikke konkrete definisjoner i høringsnotatet, men viser til forskning og gir nyanser og beskrivelser for innhold i begrepene.

Molde kommune mener at vegen å gå for å unngå mobbing og trakassering er å gjøre noe med det forskning og erfaring fastsetter er de aller mest sentrale komponentene – tilstrekkelig bemanning, høy kompetanse, inkluderende miljø - barnas trivsel er voksnes ansvar. Det er å styrke det vi vet virker – for derigjennom å minimere uønsket atferd.

Mange av forslagene i høringen styrker og utvider det som dagens lovverk ivaretar. Det er positivt, men når departementet mener at dette ikke skal føre til økonomiske eller administrative konsekvenser, mener vi at det er en stor undervurdering av hvilke kompetansekrav det å realisere lovverket i realiteten betyr.

I følge barnehagefakta.no er situasjonen i Molde kommune og på landsplan slik: (BASIL per 15.12.18)



Som tabellen viser drives kommunale og private barnehager i Molde innenfor lovkravene både for minimumsnorm og pedagogbemannning. En stor andel av barnehagene har imidlertid dispensasjon fra utdanningskravet som barnehagelærer. Dette må barnehageeierne selvsagt arbeide for å bedre.

Det mest interessante i denne sammenheng er imidlertid det nederste bildet, hvor det nasjonalt er slik at 40 % har barnehagelærerutdanning (bachelor), 2 % har annen høyere utdanning, 20 % har utdanning på videregående nivå (fagarbeider) og 30 % har annen bakgrunn.

50 % av ansatte i barnehager i Norge har med andre ord utdanning på videregående nivå eller annen bakgrunn. I gruppen annen bakgrunn, som utgjør 30 %, er det ansatte som i all hovedsak ikke har formalt utdanning. Alle ansatte i barnehagen er viktige voksne for barna og det er avgjørende at særlig de som ikke har noen formalkompetanse får godt oppfølging, veiledning og mulighet til kompetanseheving. Det er imidlertid viktig for kvaliteten i barnehagene at utdanningsgraden hos ansatte økes. Tiltakene i lovforslaget krever svært høy barnefaglig, barnehagefaglig og pedagogisk kompetanse.

Pedagogiske ledere i barnehage har til vanlig 4 timer plantid per uke. Øvrige ansattes tid til møter, planlegging mv inngår i årsverket på 5,8 barn per voksen. Det betyr at pedagogenes tid til planlegging av det pedagogiske arbeidet, til veiledning og oppfølging er knapp. Dette er forhold mellom arbeidsgiver og ansatte, og den enkelte eier og kommune har selvsagt styringsmuligheter til å prioritere annerledes. Det er imidlertid også et nasjonalt ansvar hvilket nivå rammetildelingene legges på.

Det arbeides både nasjonalt og lokalt med barnehagebasert kompetanseutvikling, etter- og videreutdanning. Ny regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage (rekomp) har gode intensjoner, men tildelingene er svært lave. Det hadde vært et stort og viktig løft for barnehagesektoren om tilskuddsordningene hadde vært på likeverdig nivå som i skolesektoren.

Kommunen mener at det ikke er samsvar mellom lovkrav og de forutsetningene som er gitt for rammefinansieringen av barnehagesektoren.

Molde kommune stiller seg derfor undrende til at departementet mener at lovendringen ikke skal føre til administrative eller økonomiske konsekvenser.

Vurdering av lovfesting av en individuell rett med håndhevingsordning

Departementet mener at lovreguleringen ikke bør være mer omfattende enn det som er nødvendig for å sikre barn et trygt og godt barnehagemiljø.

En lovregulering med rettighetsfesting og håndhevingsordning vil rette mye oppmerksomhet mot enkeltbarn og enkeltforeldre, framfor barnehagens systematiske arbeid for å skape et godt miljø i barnegruppene. En tilnærming som legger stor vekt på håndheving i enkeltsaker, kan skape ubalanse og vanskeliggjøre barnehagens gruppeorienterte arbeid.

Departementet foreslår å innføre tydelige plikter for barnehagen, uten å innføre en individuell rett og et system for håndheving av enkeltsaker.

Molde kommune støtter departementets syn.

Krav til nulltoleranse og å arbeide forebyggende

Molde kommune støtter departementets forslag om at barnehagen skal arbeide systematisk for et trygt og godt barnehagemiljø som fremmer helse, trivsel og læring for alle barn, og for å forebygge tilfeller hvor barn ikke opplever at det er et trygt og godt barnehagemiljø.

Molde kommune mener imidlertid at gjeldende barnehagelov og rammeplan på en god måte i varetar intensjonen om nulltoleranse mot krenkelser som utestenging, mobbing, vold, diskriminering og trakassering.

Aktivitetsplikt når barn ikke har et trygt og godt 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:

- Plikt til å følge med
- Plikt til å varsle barnehagens styrer

- Plikt til å varsle barnehagens eier
- Plikt til å undersøke
- Plikt til å sette inn tiltak
- Plikt til å utarbeide skriftlig plan

Det er barnets egne opplevelser som skal legges til grunn når barnehagen skal ta stilling til om barnet har et trygt og godt barnehagemiljø.

Departementet mener det bør innføres en skjerpet aktivitetsplikt ved mistanke om, eller kjennskap til, at en som jobber i barnehagen krenker et barn.

Molde kommune støtter departementets syn.

Del 2 Andre forslag

Krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet

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

Departementet mener at det ikke bør være adgang til å registrere et rettssubjekt med flere avdelinger lokalisert på ulike geografiske steder.

Molde kommune støtter i utgangspunktet dette synet, men mener det bør være åpning for noen unntak.

Det kan være forhold som tilsier at flere barnehager kan være en enhet, men det er da knyttet opp til organiseringen av barnehagen – og ikke forholdet om lokaler og utearealer. Små barnehager med små fagmiljø kan være sårbare, ikke minst i forhold til rekruttering. Organisering av disse i større enheter kan gi gode gevinster, både for rekruttering, fagmiljø og samhandling.

Krav til internkontroll

Departementet foreslår å innføre et krav til at den som er ansvarlig for barnehagen skal ha internkontroll med barnehagens virksomhet.

Den som er ansvarlig for barnehagen skal

- utarbeide en beskrivelse av barnehagens hovedoppgaver, mål og organisering
- ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- dokumentere internkontroll i den foren og omfanget som er nødvendig
- evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Molde kommune støtter forslaget.

Regulering av kommunen som barnehagemyndighet

Kommunen er lokal barnehagemyndighet jf. barnehageloven § 8. Som barnehagemyndighet for alle kommunale og private barnehager skal kommunen gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.

Barnehagemyndighetens oppgaver er beskrevet i [kapittel VI i barnehageloven](#) og omhandler:

- godkjenning av kommunale og private barnehager
- familiebarnehager
- samordnet opptaksprosess
- rett til plass i barnehage
- prioritet ved opptak
- kommunale tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager
- krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager
- foreldrebetaling
- tilsyn av kommunale og private barnehager
- kommunens adgang til å anvende økonomiske reaksjonsmidler overfor ikke-kommunale barnehager

I høringsnotatet kommer det frem at under halvparten av kommunene opplever at de har tilstrekkelig personalressurser til å løse oppgaven som barnehagemyndighet. 40 % av kommunene oppgir at eierrollen og myndighetsrollen utøves av samme ansatt. I overkant av en tredel av kommunene oppgir at ansatte som utøver eierrollen og myndighetsrollen, er organisert under samme leder.

Departementet mener det er behov for å profesjonalisere kommunens ivaretagelse av oppgaver som barnehagemyndighet. Etter departementets syn er det nødvendig å sikre at kommunen som barnehagemyndighet har et tilstrekkelig uavhengig forhold til de kommunale barnehagene.

Departementet foreslår at kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet uavhengig av oppgavene kommunen har som eier av en eller flere barnehager. Kommunens oppgaver som barnehagemyndighet skal ikke bli lagt til styrer eller et kontor eller en etat som også ivaretar kommunens oppgaver knyttet til å drive en barnehage.

Molde kommune er helt enig i at det er sentralt at kommunene ivaretar oppgaven som barnehagemyndighet på en uavhengig måte, og at kommunen likebehandler private og kommunale barnehager.

Molde kommune mener det er helt avgjørende at kommunene ivaretar myndighetsrollen med habilitet, tillitt, åpenhet og kvalitet.

Dette krever bevissthet, tydelighet, struktur – og ikke minst god kompetanse på myndighetsarbeid. Dette er kommunens ansvar. Samtidig er det ønskelig at sentrale styresmakter og fylkesmannsembetene hadde lagt til rette for mer kompetanseutvikling og erfaringsdeling innenfor denne delen av kommunenes ansvar.

Molde kommune støtter departementets vurdering at styrer i en kommunal barnehage ikke bør inneha myndighetsrollen.

Kommunen ser imidlertid utfordringer dersom man på kommunenivå ikke skal kunne organiseres i en etat som også ivaretar kommunens oppgaver knyttet til det å drive barnehager. For svært mange kommuner vil det bety oppsplitting av allerede små fagmiljø. Det er en trussel for rekruttering, kvalitet og ressursutnyttelse. Under halvparten av kommunene oppgir at de opplever de har tilstrekkelig personalressurser til å løse oppgavene som barnehagemyndighet.

Departementet foreslår at kommunene kan ivareta oppgavene gjennom et interkommunalt samarbeid, kommunalt oppgavefellesskap eller vertskommunesamarbeid etter kommuneloven. For små kommuner kan dette være en løsning. Mange kommuner er imidlertid inne i en omfattende kommunereform, hvor formålet nettopp er å kunne ivareta oppgavene i egen kommune. Det må forutsettes at mellomstore og store kommuner skal kunne ivareta oppgaven med habilitet og tillitt i egen kommune.

Vurdering av økonomiske konsekvenser

Molde kommune mener at lovforslaget bør føre til en vesentlig styrking av kompetansebeholdningen i barnehagene. Utredninger og forskning på feltet viser at personalets kompetanse er av avgjørende betydning. Andel ansatte med høyere utdanning, herunder mastergrad, må økes og ressurser til barnehagebasert kompetanseutvikling styrkes. Dette må gjenspeiles i finansieringen av sektoren.

Arne Sverre Dahl