

Høring - Forslag til endringer i barnehageloven, Regler om barnehagemiljø – Skolelederforbundets hørings svar

DEL 1 BARNEHAGEMILJØ

6. Valg av innretning av regulering om barnehagemiljø

Skolelederforbundet støtter synet på at 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.

Forbundet støtter også vurderingen om at det ikke bør innføres en individuell rett og et system for enkeltsaker.

7. Krav til nulltoleranse og til å arbeide forebyggende

7.1 Gjeldende rett

Skolelederforbundet mener det er positivt at departementet understreker at det er viktig å legge vekt på gruppedynamikk og forebyggende arbeid, dette er i tråd med barnehageforskning. Det er også positivt at det påpekes at personalets kompetanse er viktig og at systematisk arbeid og rutiner er viktig.

Det vises i høringsnotatet til at en håndheving tilsvarende som på skoleområdet vil føre til flere dokumentasjonskrav. Departementet foreslår å innføre tydelige plikter for barnehagen, uten å innføre en individuell rett og system for håndheving av enkeltsaker. Dette støttes.

7.3 Departementets vurdering

Skolelederforbundet støtter departementets vurderinger. Kommentarer:

- viktig at det forebyggende arbeidet blir understrekes
- viktig at systematisk arbeid og rutiner understrekes
- viktig at nulltoleranse mot mobbing etc, er et uttrykkelig krav kommer inn i barnehageloven
- støtter at plikt til å gripe inn lovfestes
- støtter at plikt til å gripe inn ikke er det samme som plikt til å sette inn tiltak

7.4 Departementets forslag

Forbundet støtter et lovfestet krav 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 miljø.

Videre støttes en lovbestemmelse som presiserer at barnehagene skal ha nulltoleranse mot mobbing, utestegning, trakassering, diskriminering, vold og andre typer krenkelser. Likeså støttes det å lovfeste at alle som arbeider i barnehagen skal gripe inn når et barn utsettes for slike krenkelser.

8. Barn og foreldres medvirkning og hensynet til barnets beste

8.3 Departementets vurderinger

Barnas medvirkning: OK

Foreldres medvirkning: Støtter vurderingen om at ordninger med forelderåd og samarbeidsutvalg er godt etablert.

Plikt til å ta hensyn til barnets beste: støttes at det lovfestes at hva som er best for barna skal være et grunnleggende hensyn i barnehagens arbeid

Departementet viser til at barnehagens vurdering av hva som er barnets beste ikke alltid samsvarer med hva barnet selv eller foreldre ønsker, og at barnehagen skal gjøre en selvstendig vurdering basert på faglig kompetanse av hva som er til det beste for det enkelte barn. Skolelederforbundet er enig at til tross for at dette kan være et dilemma, må barnehagelæreres faglige skjønn tilleggs vekt.

8.4 Departementets forslag

Forbundet støtter forslaget.

9. Aktivitetsplikt når barn ikke har et trygt og godt barnehagemiljø

9.3 Departementets vurderinger:

Skolelederforbundet støtter vurderingen om at det bør lovfestes en aktivitetsplikt som skal sikre at barn har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø. Det er særs viktig at barnehagen har en forpliktelse til å reagere i alle tilfeller der barn ikke opplever å ha et slikt miljø. Vurderingen om at dette er en annen terskel enn hva som utløser plikt til å gripe inn og den skjerpede aktivitetsplikten knyttet til krenkelses som mobbing etc. støttes. Det er rimelig å påpeke at aktivitetsplikten bare trer inn hvis det er grunn til å mistenke at barnet opplever at barnehagemiljøet er trygt og godt på en mer generell basis.

Departementet viser til at aktivitetsplikten skal tre inn selv om årsaken til at barnet ikke har et trygt og godt barnehagemiljø skyldes forhold eller hendelser som har skjedd utenfor barnehagen eller tilbake i tid. Skolelederforbundet understreker at i slike tilfeller er det barnehagelæreres faglige skjønn som må ligge til grunn for å vurdere årsaker, og om det i det enkelte tilfelle er nødvendig å ta kontakt med eksterne instanser (som for eksempel barnevernet).

Departementet viser til en aktivitetsplikt med flere delplikter. Å vise til delplikter støttes.

Departementet skriver under punkt 9.3.9. Når er barnehagens aktivitetsplikt oppfylt:

«Aktivitetsplikten varer så lenge krenkelsene ikke er stanset eller barnet av andre grunner ikke har et trygt og godt barnehagemiljø. En praktisk konsekvens av dette er at hvis tiltakene ikke har fungert etter hensikten, må barnehagen fortsette arbeidet og sette inn andre tiltak. Plikten til å iverksette tiltak, omfatter også en plikt til å evaluere og eventuelt justere tiltakene underveis». Etter Skolelederforbundets vurderinger er dette meget viktig, og det bør komme inn som en delplikt i aktivitetsplikten som det er vist til.

Vurderingen om at «aktivitetsplikten er oppfylt hvis barnehagen har gjort alt som med rimelighet kan kreves, og at barnehagens planer for videre tiltak er i samsvar med et godt faglig skjønn», støttes. Dette er et viktig punkt for å ivareta barnehagelæreres faglige og profesjonelle skjønn.

Departementet viser i 9.3.10 til at det er bør innføres et krav om at barnehagen skal utarbeide en skriftlig plan for oppfølging av saken, og krav til et minimum av innhold. Her vises til 5 punkter. Skolelederforbundet mener at det bør være et punkt 6 som sier noe om kriterier for evaluering.

Forbundet støtter videre at planen ikke skal være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Når det gjelder dokumentasjon vurderer departementet det slik at dette i dag ivaretas av rammeplanen gjennom følgende krav til dokumentasjon: av vurderinger av barnegruppens og enkeltbarns trivsel og allsidige utvikling når det er nødvendig for å gi barnegruppen og enkeltbarn et tilrettelagt tilbud. Her vurderer departementet at det ikke er nødvendig å utvide kravene til dokumentasjon.

Skolelederforbundet viser til at det allerede i dag er omfattende krav om dokumentasjon i barnehagen, og at dette er tidkrevende. Likevel vil det være behov for å dokumentere i hvilke grad aktivitetsplikten i et konkret tilfelle er fulgt opp. Dette trenger ikke å være omfattende, men kan være en kort beskrivelse om planen er fulgt, hva evalueringen av planen er, og om det er nødvendig med fortsatt tiltak.

Skolelederforbundet støtter vurderingene om skjerpet aktivitetsplikt der ansatte krenker barn.

9.4 Departementets forslag

Slik skolelederforbundet leser departementets forslag, innebærer dette følgende:

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. Denne plikten består av flere delplikter.

Skolelederforbundet støtter hovedinnholdet i lovforslaget, men viser det tidligere kommentar om et 6. punkt.

DEL 2. ANDRE FORSLAG

10. Krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet

10.4 Departementets vurderinger

Skoleforbundet deler synet på at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet, og at dette kravet bør gjelde for både private og kommunale barnehager. Å sikre at det ikke er for store avstander mellom ulike enheter i barnehagen gjennom endring er loven, støttes derfor.

Videre støtter forbundet forslaget om at hver privat barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt for å forhindre at barnehagene kan omgå slike krav ved å registrere ett rettssubjekt med flere avdelinger lokalisert på ulike geografiske steder. At hver enhet som i praksis fungerer som en egen barnehage, blir et selvstendig rettssubjekt støttes.

Departementet viser til enkelte unntak, det er nødvendig for å sikre en viss fleksibilitet.

Departementet ber høringsinstansene om innspill på hva som ellers kan være særlige hensyn (s. 42). Særlige hensyn til urbefolkning og deres rettigheter, blant annet til morsmål, kan tilsi at det bør kunne tas høyde for at en avdeling kan være lokalisert i et område der en større andel av urbefolkningen bor. Dette kan være i en ytterkant av en kommune som er stor i areal og der det er spredtbygd og tynt befolket. Dette bør bare gjelde der det ikke er hensiktsmessig med en egen barnehage/selvstendig rettssubjekt.

Det er som departementet viser til, nødvendig å gi barnehagene noe tid til å innrette seg etter en slik endring. Her ber departementet om innspill til hvor lang denne overgangsperioden bør være. En rimelig overgangsperiode bør være på 2 til 3 år.

Til slutt i denne delen ber departementet om høringsinstansenes syn på om beskrivelsen av kravet om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet er dekkende. Her vises det til kommentar over.

10.5 Departementets forslag

Skolelederforbundet støtter departementets forslag, med de innspill som er gitt over.

11. Krav til internkontroll i barnehagen

11.3 Departementets vurderinger

Skolelederforbundet deler departementets syn på at det er en fordel at internkontrollkravet vil være kjent for kommunen og fylkesmannen som tilsynsmyndighet.

Forbundet deler synet om at private barnehageeier ikke skal være barnehagens øverste ansvarlige organ. Det vil være fornuftig at et styre for den private barnehagen er barnehagens øverste ansvarlige organ, og dermed har ansvar for internkontroll.

Når det gjelder kommunale barnehager, er det som departementet viser til, kommunaldirektøren som forvalter oppgaven med å drive barnehager og har ansvar for internkontroll.

Departementet viser til at det skal tas hensyn til virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold i gjennomføringen av internkontroll. Det er positivt at lovforslaget (ny § 7 d) åpner opp for at internkontrollen kan ta hensyn til barnehagens særart.

Det stilles ikke krav til en bestemt systematikk eller dokumentasjonsmåte, men det stilles krav til systematikk. Det virker fornuftig. At det stilles krav til systematikk i gjennomføringen av internkontrollen, betyr at når kontrollrutinene er innarbeidet så behøver ikke internkontrollarbeidet bli mer tidkrevende enn nødvendig.

I høringsnotatet vises det til hva elementer i interkontroll er, og at disse skal lovfestes. Denne vurderingen støttes.

Departementet viser til at det ikke er meningen at den som er ansvarlig for barnehagen selv skal utføre alle aktivitetene som listes opp i hva internkontroll skal omhandle. Den ansvarlige skal kunne delegere til styrer, som også kan delegere videre. Skoleforbundet mener at det ikke bør legges flere administrative oppgaver til styrer og barnehagelærere enn nødvendig. Styrerrollen er allerede overbelastet. I den grad internkontroll medfører nye oppgaver, bør derfor den som er ansvarlig for barnehagen gjennomføre internkontrollen, i kommunale barnehager vil det si en representant for barnehagemyndigheten og i private barnehager et medlem av styret.

11.4 Departementets forslag

Departementets forslag støttes.

12. Regulering av kommunen som barnehagemyndighet.

Skolelederforbundet er enige med departementet i at det er problematisk at kommuner både er eier og har tilsynsmyndighet, og at det er nødvendig med endringer. Å profesjonalisere kommunenes ivaretagelse av oppgaven som barnehagemyndighet tilsier at tilsynsmyndigheten er uavhengig av sine tilsynsobjekter, og det støttes at det innføres særlige regler om kommunen som barnehagemyndighet. Skoleforbundet støtter at tilsyn med andre forhold enn økonomi fortsatt skal ligge til barnehagemyndigheten, dette utfra verdier om lokalt selvstyre.

12.3 Departementets vurderinger

Det er som departementets skriver nødvendig å sikre at kommunen som barnehagemyndighet har et tilstrekkelig uavhengig forhold til de kommunale barnehagene. Tilsynsoppgaver bør ikke ligge til styrer, kontor eller etat som har oppgaver knyttet til å drive kommunale barnehager. Tilsynet bør i større grad enn i dag skilles ut og vekk fra oppgaver som dreier seg om drift av barnehager.

Det bør åpnes opp for at små kommuner ivaretar tilsynsoppgavene gjennom interkommunalt samarbeid eller gjennom et interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper. Det kan være en ide at departementet fastsetter hvor få innbyggere en kommune kan ha for å kunne føre tilsyn alene.

Skolelederforbundet støtter forslaget om at det opprettes et organ som er uavhengig av organer som har ansvar for drift.

Departementet vurderer å likebehandle private og kommunale barnehager når kommunen utfører oppgaver som barnehagemyndighet. Forbundet mener at det er godt forslag å lovfeste et krav om likebehandling for å gjøre kommunen og barnehagene oppmerksomme på kravet om likebehandling. Samtidig er dette allerede et uskrevet rettsprinsipp som forventes å skulle etterleves av barnehagemyndigheten. Like tilfeller skal behandles likt, ved å lovfeste et krav om likebehandling gis det inntrykk av at dette uskrevne rettsprinsippet ikke har vært praktisert tidligere. Hvis så er tilfelle kan det være riktig å lovfeste et slikt krav i form av et skrevet rettsprinsipp.

12.4 Departementets forslag

Forslaget støttes.

DEL 3 FELLES

13. Økonomiske og administrative konsekvenser

Kravet om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet: Det nye forslaget om at hver barnehage skal ligge samlet vil kunne innebære at enkelte styrere nå blir pliktig til å føre regnskap i tråd med bestemmelsene i regnskapsloven. Her bør det gis en overgangsperiode på to år, samtidig som det bør sees på styrerressursene om ikke disse skal oppjusteres med nye oppgaver som krever tid tatt fra andre oppgaver så som tid til pedagogisk ledelse.

Internkontroll i barnehagen: Når det gjelder internkontroll deler forbundet departementets oppfatning om at internkontroll som er systematisk og basert på lokale tilpasninger, vil være effektivt og målrettet nok til at det ikke behøver å medføre unødvendige økonomiske og administrative konsekvenser. Men forbundet mener oppgavene med internkontroll ikke bør legges til styrer som allerede er en overbelastet stilling, men at den legges til styret i private rettssubjekter og til barnehagemyndigheten i kommunale rettssubjekter.

Regulering av kommunen som barnehagemyndighet: dette er som departementet selv sier en presisering av gjeldende rett og får derfor ikke økonomiske eller administrative konsekvenser. Forbundet støtter at det klargjøres et skille mellom eierrollen og myndighetsrollen, noe som er uklart i dag. Hvis en kommune er for liten, slik at det blir vanskelig å organisere barnehagemyndigheten på en uavhengig måte bør det åpnes opp for at kommunen pålegges å ivareta tilsynsoppgavene gjennom interkommunalt samarbeid eller gjennom et interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper. Skolelederforbundet synes departementet bør vurdere å fastsette hvor få innbyggere en kommune kan ha for å kunne føre tilsyn alene.

Med vennlig hilsen

Stig Johannessen
Forbundsleder

Postadresse: Telefon: 241019 00
Postboks 431 Sentrum e-post: post@skolelederforbundet.no
0103 Oslo www.skolelederforbundet.no

Bankgiro: 8380.08.72599

Org.nr. 970 149406

Besøksadresse: Øvre Vollgate 11, 0158 Oslo.