

Kunnskapsdepartementet

Jessheim 13.11.19

Høringssvar - deres ref: 19/3440

Vi viser til Kunnskapsdepartementets høring av 12.08.2019 vedrørende forslag til endringer i barnehageloven- innføring av lovregler og psykososialt barnehagemiljø og internkontroll mm.

Læringsverkstedet er Norges største private barnehageaktør. Vi over 230 barnehager fordelt på 80 kommuner i samtlige fylker. Læringsverkstedet har ca 5000 ansatte og er i dag et stort kompetansemiljø på barnehagefeltet. Vi representerer et mangfold av ulike barnehager, og arbeider med fokus på systematisk kvalitetsutvikling i våre barnehager til beste for barn, foreldre, ansatte og samfunnet for øvrig.

Departementet skriver at formålet med endringen er å sikre alle barnehagene et trygt og godt barnehagemiljø. Forslagene skal også sikre at de som driver barnehager har internkontroll med barnehagens virksomhet. Videre skal forslagene sikre at kommunen som barnehagemyndighet likebehandler kommunale og private barnehager. Det er også foreslått regelendringer som henger sammen med og skal understøtte det tidligere forslaget om at hver barnehage skal være et eget rettssubjekt.

Barnehageloven med tilhørende rammeplan for barnehagens oppgaver og innhold gir i dag barn rett til et trygt og godt psykososialt miljø, og barnehagene skal forebygge og stoppe, diskriminering, mobbing og krenkelser og hindre uheldige samspillsmønstre

Læringsverkstedet støtter styrkingen av lovverket for å sikre alle barn er trygt og godt barnehagemiljø. Læringsverkstedet ønsker å understreke betydningen av å tidlig innsats og forbyggende arbeid. Vi synes regelverket er et skritt i riktig retning, men et regelverk er i seg selv ikke nok for å sikre et godt psykososialt miljø for alle barn. Det bør også på plass kvalitetskriterier for prosesskvalitet, og et system som sikrer god prosesskvalitet i barnehagen. Det er prosesskvalitet som synes å ha størst betydning for barns trivsel og utvikling i barnehagen, dvs prosessuelle forhold som relasjon mellom barn og voksne og innhold. (Melhuish et al, 2015)

Del 1- Barnehagemiljø

1. Forebygging

Departementet foreslår å lovfeste 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 der barn opplever at det ikke er trygt og godt barnehagemiljø.

Læringsverkstedet stiller seg positiv til den foreslåtte endringen og vil understreke at vi tror på systematisk og tidlig innsats for å skape et trygt og godt barnehage miljø. Inkluderende arbeid i barnehagen, med fokus på det psykososiale barnehagemiljøet, er barnehagens mandat.

Barns rett til et trygt og godt psykososialt miljø følger allerede av gjeldende lovgivning og tilhørende rammeverk og den foreslåtte endringen vil forsterke dette. Læringsverkstedet vil understreke nødvendigheten at barnehagens arbeid bygger videre på de føringer som er gitt i gjeldende lovverk og forskrift om rammeplan for barnehagens oppgaver og innhold.

Læringsverkstedet mener at begrepene som benyttes i regelverket bør klargjøres ytterligere for å sikre likebehandling av regelverket. Slikt det begrepene fremstår i høringen kan det gi rom for subjektivt skjønn, eks begrepet «andre typer krenkelser» eller forståelsen av hva som er ytringer og handlinger som er «en del av et sosialt akseptabelt samspill». For å sikre en god håndhevelse av lovverket er det avgjørende at det foreligger et tydelig og presist begrepsapparat. En tydeliggjøring av begrepene vil gjøre det enklere å møte lovens krav for alle parter. Det vil gi en felles forståelsesramme og håndheving av lovverket for alle som er i befatning med dette.

Vi savner tydeligere tiltak knyttet opp mot forebygging, for eksempel med tanke på hva forskning sier om prosesskvalitet i barnehagen. Gode relasjoner og samhandling mellom voksne og barn og barna imellom, prosesskvaliteten, er ifølge forskningen avgjørende for barnets trivsel og utvikling, det vil si resultat kvaliteten (UDIR, 2019) Prosesskvalitet har stor betydning for det psykososiale læringsmiljøet til barna, og dette kan med fordel bli fremhevet.

2. Nulltoleranse

Departementet foreslår å lovfeste at barnehagen skal ha nulltoleranse mot mobbing, utestenging, trakassering, diskriminering, vold og andre typer krenkelser.
Departementet foreslår å lovfeste at alle som jobber i barnehagen skal gripe inn når et barn utsettes for slike krenkelser.

Læringsverkstedet stiller seg positiv til den foreslåtte endringen og ser på det som en nødvendig del av barnehagens arbeid for å sikre godt psykososialt barnehage miljø for alle barn. Departementet understreker at bestemmelsen om nulltoleranse mot mobbing, utestengning, trakassering, diskriminering, vold og andre typer krenkelser skal vise terskelen for når de som jobber i barnehagen har plikt til å gripe inn i en konkret situasjon.

Læringsverkstedet mener at nulltoleranse vil bidra til at barnehagene må ha skjerpet fokus på å forhindre at det skjer mobbing i barnehagen. Voksne skal legge til rette for at alle barn skal ha et trygt og godt barnehagemiljø.

Det er viktig at det ligger til grunn en forståelse på forskjellen mellom mobbing, erting, aggresjon og konflikt da dette har mye å si for hvordan de ansatte skal kunne identifisere dette. Differensieringen mellom konflikt og mobbing er viktig siden konflikter og konfliktløsning betraktes som en viktig og nødvendig del av sosialiseringprosessen. (Idsøe og Roland, 2017) Barnehagen skal følge opp og støtte opp om barns psykososiale utvikling og det krever god kompetanse på dette området sånn at begrepet «nulltoleranse» er tydelig for alle, og bidrar at personalet opplever trygghet når regelverket skal håndheves.

3. Aktivitetsplikt

Departementet foreslår å innføre en egen bestemmelse i barnehageloven om at barnehagen skal ha aktivitetsplikt for å sikre alle barn et trygt og godt barnehagemiljø. Det foreslås også innført en skjerpet aktivitetsplikt ved mistanke om, eller kjennskap til, at en som jobber i barnehagen, krenker et barn.

Læringsverkstedet stiller seg positiv til den foreslåtte endringen om aktivitetsplikt for barnehagen til å gripe inn der barna ikke har det trygt og godt. Læringsverkstedet stiller seg også positiv til den foreslåtte endringen om skjerpet aktivitetsplikt for tilfeller der en voksen i barnehagen krenker barn og ser det som positivt at dette presiseres. Kvaliteten på barnehagen psykososiale miljø er avhengig av de ansatte sin væremåte og det innebærer et ekstra ansvar for å skape et trygt og inkluderende klima, med fravær av krenkelser overfor barna.

Vi støtter departementets forslag om at lovendringen ikke bør være mer omfattende enn det som er nødvendig for å sikre barn et trygt og godt barnehagemiljø.

Utkastet pålegger heller ikke barnehagene å dokumentere noe annet enn aktivitetsplikten skriftlig. Læringsverkstedet mener at det bør vurderes om det bør innføres dokumentasjonskrav for å sikre at intensjonen og pliktene i lovverket oppfylles. Dokumentasjonen bør vær knyttet til faglige standarder og kriterier for å kunne tydeliggjøre føringene i lovverket. Det vil bidra til lik praksis og håndheving av lovverket for alle parter som er i befatning med lovverket. Læringsverkstedet ønsker også her å understreke betydningen av tydelige begreper knyttet til lovverket sånn at det bidrar til å sikre likebehandling, praksis og håndheving.

Læringsverkstedet forventer at sektoren vil få nødvendig og tilstrekkelig kompetanseheving for alle involverte parter sånn at det bidrar til overholdelse av forpliktelsene i lovverket og lik praksis, samt håndheving av lovverk. Vi tenker på kompetansehevingstiltak og felles standardiserte veiledninger, verktøy mm. Læringsverkstedet ønsker en utvidelse av de kompetansehevingstiltakene som er igangsatt for skole og barnehage i dag. En proaktiv og tilstedeværende voksenrolle bidrar til å skape en felles kultur som kan iverksette tiltak for å skape et godt psykososialt læringsmiljø. Derfor er det viktig at personalet har tilstrekkelig kompetanse for å vite hvordan man håndterer mobbeatferd når den oppstår og regelverket er i seg selv ikke tilstrekkelig for å sikre dette. Læringsverkstedet ønsker tydeligere minimumskrav knyttet til prosesskvalitet i barnehagen.

Departementet foreslår å innføre tydelige plikter for barnehagen uten å innføre en individuell rett og system for håndheving av enkelt saker. Læringsverkstedet opplever i dag at det er stor variasjon i de ulike kommunene i forhold til gjennomføring av tilsyn med bla ulike

arbeidsmetoder, kriterier for dokumentasjon på innhold og kvalitet. Dersom barnehageeier ikke ivaretar gjeldende krav til psykososialt miljø, vil foreldrene i dag be kommunen og eventuelt fylkesmannen om å åpne tilsyn med barnehagen. Læringsverkstedet er usikre på om kommunen har nødvendig kompetanse, samtidig som det er uklart hvilke konsekvenser en individuell rett og system for håndheving av enkelt saker vil få for barnehagene. Læringsverkstedet ønsker derfor en ytterligere utredning på om det bør innføres en individuell rett med en håndhevingsordning, og hvilke konsekvenser dette eventuelt vil få for barnehagene.

Læringsverkstedet er imot å endre begrepet «barnehageeier» til «barnehagen». Begrepet og innholdet i begrepet er allerede kjent for sektoren. Departementet skriver at siden hver enkelt enhet skal være et selvstendig rettssubjekt, så vil det være unaturlig at «barnehageeier er barnehagens øverste organ» Læringsverkstedet støtter ikke departementets forslag om at den enkelte enhet skal etableres som eget rettssubjekt. Læringsverkstedet forutsetter at fordeling av ansvar og myndighet i den enkelte virksomhet og i konsernforhold, fortsatt utelukkende reguleres av til enhver tid gjeldende selskapslovgivning

I utkastet viser departementet til at kommune og fylkesmannen som tilsynsmyndighet kan undersøke saker på andre måter enn ved å se på skriftlige dokumenter, typisk ved å snakke med barn, foreldre og de som jobber i barnehagen om hva som er gjort i en sak. Dette er Læringsverkstedet uenig i og ønsker et tilsyn basert på faglige standarder med kriterier som barnehagen måles opp mot i henhold til gjeldende lovverk. Dette for å unngå skjønnsmessige vurderinger basert på enkle observasjoner og sikre like arbeidsmetoder og håndheving av lovverket basert på gjennomarbeidet dokumentasjon.

4. Barns beste

Departementet foreslår å lovfeste at hva som er barns beste, skal være et grunnleggende hensyn i barnehagens arbeid.

Læringsverkstedet stiller seg positiv til den foreslåtte endringen og ser på det som en styrkning av barnets rett til å bli sett og hørt.

Del 2 – andre forslag

1. Krav om at barnehagens uteareal og lokaler skal ligge samlet

Departementet foreslår at å innføre et krav om at barnehagens lokaler og uteareal skal ligge samlet.

Læringsverkstedet støtter ikke endringen og viser til hørings svar fra Læringsverkstedet om ny regulering av private barnehager, med høringsfrist 26.07.19.

Læringsverkstedet mener at dagens regelverk er tilstrekkelig for å ivareta krav om at barnehagen skal være egnet for barnehagedrift i henhold til barnehageloven § 10.

Læringsverkstedet ønsker å presisere at der fremstår som uklart hvilken konsekvens nye krav vil få for vurderingen av barnehage tilbud som per i dag er godkjent med lokaler som ligger geografisk atskilt. Dette gjelder både når det gjelder ny godkjenning og krav om bemanning.

Det fremstår også som uklart om eksempelvis flere enheter som i dag er godkjent med felles uteareal, vil ha garantier for å falle inn under det foreslåtte unntaket.

Begrunnelse for vårt syn på krav om at hver enkelt privat barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt

Læringsverkstedet driver i dag over 230 barnehager i Norge. Vår hovedmodell er at samtlige barnehager og barnehageeiendommer skal ligge i samme juridiske selskap. Enkelte barnehager ligger dog i egne selskap som følge av kommunale garantier eller fordi de nylig har blitt overtatt. Vi har meget stor erfaring med de administrative kostnadene ved å ha flere barnehager i samme rettssubjekt og barnehager i egne rettssubjekt. Driver man bare en barnehage spiller det ikke så stor rolle, men når man driver flere barnehager er det svært stor forskjell på de administrative kostnadene ved å ha hver enkelt barnehage i et selvstendig rettssubjekt eller i et felles rettssubjekt. Kostnadene vil mangedobles og for Læringsverkstedet sin del vil kostnadene øke med 10-talls millioner kroner i året. Dette skyldes;

1. Kostnader ved lønnsåndtering vil tredobles. Ved lønnskjøring så er det en rekke aktiviteter, rapporteringer og avstemminger som skal gjøres per rettssubjekt. Vår erfaring er at det er omtrent 3 ganger mer ressurskrevende å kjøre lønn for en barnehage i eget rettssubjekt som en barnehage som ligger i et felles rettssubjekt.
2. Det må utarbeides ligningspapirer og regnskap med noter etter årsregnskapsloven for hvert selvstendige rettssubjekt.
3. Det må utarbeides terminoppgaver for merverdiavgift for hvert selvstendig rettssubjekt
4. Kostnader til revisjon vil tredobles. For samtlige selvstendige rettssubjekt må det gjennomføres en full revisjon i tråd med revisorloven, og det avlegges en revisjonsberetning for hvert enkelt årsregnskap. I tillegg gjennomgår og attesterer revisor på ligningspapirer og refusjonsoppgave merverdiavgift.
5. Kostnadene til styrehonorar øker betydelig. I høringsnotatet presiseres og utvides styrets ansvar i hvert selvstendig rettssubjekt som driver privat barnehage. Dette medfører naturlig økt tidsbruk for styrene og for Læringsverkstedets del en betydelig økning i antall styre. Tidsbruken samt ansvaret vil styremedlemmene kreve styrehonorar for.

Alt dette er ressurser som ellers ville gått til kvalitets- og innovasjonsarbeid i barnehagedriften, og lovforslaget vil altså flytte ressursbruk fra aktiviteter til beste for barna og til interne administrative ressurser samt eksterne rådgivere og revisorer. Forslaget er klart i strid med regjeringens forenklingsprosjekt. I tillegg er forslaget i strid med hensikten bak lovforslaget som er å sikre barnas beste og at pengene skal gå til barna. Barnehager som har felles eier, ligger normalt geografisk i nærheten av hverandre. Disse barnehagene har gjerne felles aktiviteter i løpet av året, det kan være lokale arrangementer, felles kurs, kompetansedeling eller samarbeid rundt ferieavvikling.

Dersom disse barnehagene skal ligge i separate rettssubjekt vil felles ressursbruk måtte faktureres mellom barnehagene. Et krav om selvstendig rettssubjekt vil derfor medføre en nokså kraftig økning i interne transaksjoner direkte mellom barnehagene.

I høringsnotatet skriver departementet at omfanget av transaksjoner og lignende som tilsynsmyndigheten må kartlegge er vesentlig større dersom barnehagen er en underenhet enn når den er en selvstendig enhet. Dette er etter vår mening ikke korrekt. Alle kostnader som gjelder mer enn en barnehage må fordeles på de barnehagene det gjelder. Dette gjelder uavhengig av om barnehagen er en underenhet eller om den er en selvstendig enhet. Dersom barnehagene er selvstendige enheter, må dette faktureres mellom enhetene (interne transaksjoner). Har man flere barnehager i samme enhet kan kostnaden fordeles på en enklere måte direkte i avdelings regnskapet (fordeling felleskostnader). Uansett må det tas stilling til hvordan kostnaden skal fordeles. Men vi er enig i at det er viktig å sikre sporbarhet for kostnadene, slik at et økonomisk tilsyn kan se og forstå postene. I dag må alle private barnehager rapportere en detaljert resultatoppstilling årlig til kommunen virksomheten drives i. Her fremgår totale inntekter og utgifter og således hvordan barnehagen har disponert tilskudd og foreldrebetaling. Det rapporteres også detaljer om omfanget av interne transaksjoner samt hvordan felleskostnader er fordelt. Oversikten attesteres av revisor. I høringsnotatet påstås det at det er vanskelig å spore om kostnader stammer fra annen virksomhet. Dette er en påstand vi stiller oss undrende til. Alle moderne regnskapssystemer er innrettet med avdelingsfunksjonalitet slik at det er full sporbarhet på hvilke transaksjoner som inngår i inntekts- og kostnadskontoer. Det er altså samme type sporbarhet i regnskapet på underenheter («avdelinger») som det er på barnehager som er selvstendig enhet. En annen begrunnelse som gis for krav om selvstendig rettssubjekt er at økonomiforskriften for barnehager i dag ikke stiller krav til balanse. Det hevdes at dette da gjør etterprøving av mange regnskapsposter vanskelig. Det er bare to poster i resultatoppstillingen som er direkte avhengig av størrelsen på balanseposten og det er avskrivninger (som er knyttet til balanseposten varige driftsmidler) og renter (som er knyttet til balanseposten gjeld).

Lovforslaget synes å basere seg på en oppfatning om at krav om eget rettssubjekt vil skape mer transparens og åpenhet gjennom ordinære regler for utarbeidelse og offentliggjøring av årsregnskap samt tilhørende revisjon. Dette er etter Læringsverkstedets oppfatning ikke korrekt. Barnehagelovens krav om regnskapsrapportering er betydelig mer omfattende enn regnskapsloven på de områdene som har betydning for å forstå hvordan offentlig tilskudd og foreldrebetalingen har kommet barna til gode. Regnskapslovens notekrav for små foretak gir mindre detaljer enn barnehagelovens krav om regnskapsrapportering. Det er også mulig å organisere seg i juridiske selskapsformer som ikke er fullt ut omfattet av regnskapslovens ordinære offentliggjøringsregler. Dersom man ønsker å skape mer åpenhet om regnskapet til barnehagen er det betydelig mer effektivt å lovfeste et krav om offentliggjøring av Basil regnskapsrapport for barnehagen. Denne rapporten gir mer detaljert informasjon om resultatposter, fordeling av felleskostnader og nærstående transaksjoner enn ett årsregnskap. Basilrapporten er også underlagt revisjon, og den tilhørende revisjonsberetningen kan også offentliggjøres.

Å innføre et krav om selvstendig rettssubjekt begrunnet med større åpenhet resulterer derfor i dobbeltarbeid siden det allerede foreligger detaljerte regnskapsrapporteringskrav i Basil-rapporteringen.

Etter Læringsverkstedets syn er det et helt urimelig misforhold mellom kostnad og nytte

i forslaget om selvstendig rettssubjekt, og mellom tilskudd og at pengene skal gå til barna. For et tilsyn vil forskjellen bare bestå av at hver enkelt barnehage har en egen komplett balanse. Nytt av dette forsvarer overhodet ikke det at pengene tas bort fra barna, samt de økte administrative kostnadene knyttet til forslaget.

Læringsverkstedet mener at dagens regelverk knyttet til rapportering, dokumentasjon og revisjon er tilstrekkelig. Dersom oversikt over varige driftsmidler og gjelden som danner grunnlaget for resultatoppstillingen anses sentralt, kan dette løses betydelig enklere og mindre ressurskrevende ved å øke rapporteringskravene til disse postene. Krav om åpenhet og offentlig tilgjengelig regnskapsinformasjon kan enkelt dekkes ved å kreve at Basil resultatrapportering med tilhørende revisjonserklæring offentliggjøres.

2. Krav om internkontroll

Departementet foreslår å innføre et krav om at barnehagen skal ha internkontroll for å oppfylle kravene i barnehageloven med forskrifter.

Læringsverkstedet stiller seg positivt til den foreslåtte endringen. Læringsverkstedet mener at kriterier og systemer for ivaretagelse av prosesskvalitet bør vurderes ettersom det har stor betydning i forhold til arbeidet med det psykososiale miljøet i barnehagen.

3. Tilsyn

Departementet foreslår å lovfeste at kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet uavhengig av oppgavene den har der den driver en eller flere barnehager.

Læringsverkstedet er positivt til å lovfeste at kommunen som barnehagemyndighet skal ha et tilstrekkelig uavhengig forhold til de kommunale barnehagene. Tilsyn er en viktig del av kommunens ansvar for å sikre barnehager med høy kvalitet. Denne oppgaven er særlig viktig for å kontrollere at barnehagelovens krav følges opp, og at kommunen som barnehagemyndighet har innsyn i hva som skjer i barnehagene i kommunen. Kommunen må utøve systematisk tilsyn for å sikre at kvaliteten og innholdet i tilbudet til barna er tilfredsstillende.

Læringsverkstedet stiller seg positivt til departementets forslag om at kommunen som barnehagemyndighet skal ha et tilstrekkelig uavhengig forhold til de kommunale barnehagene. Læringsverkstedet mener at tilsyn med de kommunale og private barnehagene må håndteres av et tilsynsorgan som er uavhengig og fritt av kommunen.

Læringsverkstedet foreslår en revidering av departementets veileder om tilsyn med barnehager. Dette for å sikre at den veilederen er i tråd med de krav som stilles gjennom lovverket og at den bidrar til å sikre en minimumsstandard og likebehandling av barnehagene. Det vil også bidra til kompetanseheving, styrke faglige vurderinger, sikre lik håndhevelse av lovverket. Læringsverkstedet tror at dette vil bidra til å kunne sikre mer tilnærmet lik praksis i de ulike kommunene.

4. Likebehandling

Departementet foreslår å lovfeste at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet.

Læringsverkstedet støtter mener at departementets forslag om å lovfeste krav om likebehandling av kommunale og private barnehager, og ser på dette som en god presisering.

Med vennlig hilsen

Hans Jacob Sundby
Eier og daglig leder

Trude Moen Sydtangen
Leder barnehagedrift

Tone Rollve
Leder kvalitet