

Kunnskapsdepartementet
Pb. 8119 Dep
0332 Oslo
postmottak@kd.dep.no

Bodø, 12. november 2019

Høringssvar om forslag til endringer i barnehageloven om innføring av lovregler om psykososialt barnehagemiljø og internkontroll m.m.

PBL er Norges største interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for private barnehager, stiftet i 1993. Med mer enn 1.900 medlemsbarnehager har PBL bygget opp et omfattende kompetansemiljø om drift av private barnehager.

PBL har medlemsbarnehager i hele Norge. Våre medlemmer er ulike i eierskap, størrelse og innhold. Vi jobber hver dag for å øke kvaliteten og verdiskapningen i medlemsbarnehagene, til beste for barn, foreldre, ansatte, eiere og samfunnet for øvrig.

Barns beste er grunnleggende for PBLs arbeid med å øke kvaliteten og verdiskapningen i våre medlemsbarnehager.

Det følger av forskrift om rammeplan for barnehagens oppgaver og innhold at «alle barnehager skal bygge på verdigrunnlaget som er fastsatt i barnehageloven og internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til, slik som FNs konvensjon av 20. november 1989 om barnets rettigheter.»

Barn har rett til vern mot diskriminering, rett til liv og utvikling og rett til å bli hørt. I henhold til barnekonvensjonens artikkel 19 har barn rett til beskyttelse mot fysisk og psykisk vold.

Del 1. Barnehagemiljø

PBL støtter forslag til tydeligere plikter for barnehagene

Barns rett til et trygt og godt psykososialt miljø følger allerede av gjeldende lovgivning og tilhørende rammeverk.

PBL støtter likevel forslag om nye og tydeligere plikter for barnehagens arbeid med å sikre barnas rett til et trygt og godt psykososialt miljø.

Forebygging

PBL fremhever innledningsvis at det primære og mest sentrale arbeidet med barnehagemiljøet er barnehagenes forebyggende arbeid. PBL mener det bør være en prioritert oppgave å styrke og videreutvikle barnehagenes kompetanse med forebyggende tiltak for et trygt og godt barnehagemiljø.

PBL påpeker videre viktigheten av at barnehagens plikter tar utgangspunkt i og bygger videre på de prinsipper og føringer som allerede er gitt i gjeldende forskrift om rammeplan for barnehagens

oppgaver og innhold. Barnehagene har allerede lagt ned betydelig arbeid med implementering av ny rammeplan. Det vil være viktig at dette arbeidet videreføres og utvikles.

Begrepsavklaringer

Det bør redegjøres ytterligere for forståelsen av ulike begreper som benyttes i regelverket, og hva som nærmere ligger i departementets avklaringer. Eksempelvis gir begrepet «andre typer krenkelser» et betydelig rom for subjektivt skjønn. Det samme gjelder forståelsen av hva som er ytringer og handlinger som er «en del av et sosialt akseptabelt samspill».

Det vil videre være viktig at det eksisterer en felles begrepsforståelse for samtlige som er i berøring med regelverket så som barnehageeier, personal, foreldre og tilsynsmyndighet. Dette for å sikre etterlevelse av regelverket, likebehandling og for å unngå unødige tvister omkring barnehagens ivaretagelse av forpliktelsene.

Dokumentasjonskrav

PBL er enig i at uforholdsmessige store dokumentasjonskrav må unngås for barnehagesektoren. Det vil være uheldig om barnehagene endrer arbeidsform på en slik måte at dokumentasjon utarbeides med tanke på eventuelle tilsynssaker eller klagesaker, på bekostning av det faktiske arbeidet med barnas psykososiale miljø.

PBL mener likevel at det bør vurderes om det er hensiktsmessig å innføre minimumskrav til dokumentasjon for oppfyllelse av delplikter i aktivitetsplikten. Som departementet selv skriver, vil barnehagene ha en egeninteresse i å dokumentere hvordan delplikter oppfylles. PBL mener at tydelige krav kan bidra til å sikre forutsigbarhet, lik praksis og til å lette kontroll. Dersom det utarbeides nærmere føringer for dokumentasjonskravene, unngås også unødig byråkrati.

Opplæring

Det forutsettes fra PBL sin side at sektoren får tilstrekkelig opplæring og veiledning i forståelse av regelverket og hvordan vanskelige saker kan håndteres i praksis for å oppfylle aktivitetsplikten.

Det bør sørges for veiledningsmateriell og andre standardiserte, praktiske verktøy som i størst mulig grad kan bidra til overholdelse av forpliktelser og sørge for likeartet praksis.

Grensen for barnehagens ansvar

Sammensetning av barnegrupper skifter hyppig i barnehager. Således er også barns individuelle og kollektive behov i omfang også varierende. Skal en lykkes, må barnehagene ha nødvendige ressurser og økonomiske forutsetninger til å løse de vanskeligste sakene uten at dette går på bekostning av barnehagens forebyggende arbeid.

Det forutsettes derfor at barnehagens ansvar for gjennomføring av tiltak er begrenset til hva som med rimelighet kan forventes innenfor rammen av et ordinært barnehagetilbud og det ordinære driftstilskuddet. Gjennomføring av ekstraordinære tiltak som innebærer merkostnader for barnehageeier må eventuelt finansieres særskilt.

Kompetanseheving

Regelverksendringer er ikke i seg selv tilstrekkelig for å sikre barn et godt psykososialt miljø.

Det er allerede iverksatt gode tiltak mot mobbing og andre krenkelser i barnehage gjennom ulike kompetansehevende tiltak for skole og barnehage.

Fravær av mobbing og krenkelser er imidlertid ikke ensbetydende med at barnet har et trygt og godt psykososialt miljø.

Skal regelverket fungere etter sin hensikt, må barnehagene kjenne til faktorer som fremmer et godt psykososialt miljø i alminnelighet.

PBL mener at barnehagenes handlingskompetanse mot mobbing og andre krenkelser fortsatt må styrkes.

Det må imidlertid også avsettes ressurser til kompetansehevende tiltak som er egnet å sette barnehagene i stand til å bygge trygge, gode og inkluderende barnehagemiljø.

PBL mener at allerede igangsatte kompetansehevende tiltak som inkluderende barnehage- og skolemiljø må videreføres og at det bør satses ytterligere på å heve kompetansen i sektoren hva gjelder barnehagemiljø og forebygging.

PBL mener eksempelvis at tilbud som eksisterer i dag må utvides til å omfatte alle barnehager, slik at kompetansen når ut til alle.

Samarbeid på tvers av faggrupper og etater

Tverrfaglig innsats kan være en viktig forutsetning for ivaretagelse av barns psykososiale miljø. Barnehagene kan ha nytte av samarbeid med og tilføring av kompetanse blant annet fra helsesøster, barnevernstjenesten, PP-tjenesten, Bup etc.

Slik innhenting av kompetanse kan være nødvendig for å ivareta enkeltbarns helhetlige situasjon i barnehagen, men kan også være nyttig som en del av barnehagens arbeid med organisasjonsutvikling og forebygging.

Barn med særskilt sårbarhet kan ha behov for ekstra støtte og hjelp som det ikke er mulig å gi innenfor rammene av et ordinært barnehagetilbud. Slike behov kan nettopp være tilføring av spesifikk kompetanse eller ekstra ressurser for å øke barns ferdigheter i språk og i lek og kommunikasjon med andre. Kommunen har et særlig ansvar for å sikre at barna får nødvendig hjelp og at de drar nytte av barnehagetilbudet i slike tilfeller.

PBL mener at det må påses at regelendringene ikke kan fortolkes og praktiseres på en slik måte, at det går ut enkeltbarns rettigheter etter annet regelverk og behovet for tverrfaglig innsats i denne type saker.

Ansvarlig

PBL mener at det er uhensiktsmessig å endre begrepet «barnehageeier» til «barnehagen». Begrepet er allerede kjent for sektoren. PBL ser ingen grunn til å skape risiko for eventuelle uklarheter ved å endre begrepet.

Departementet skriver at siden hver enkelt enhet skal være et selvstendig rettssubjekt, så vil det være unaturlig at «barnehageeier er barnehagens øverste organ». PBL støtter ikke departementets forslag om at den enkelte enhet skal etableres som eget rettssubjekt. Vi etterlyser imidlertid uansett hvilke reelle endringer fra dagens rettstilstand departementet egentlig foreslår.

Også i henhold til gjeldende regelverk vil det i siste instans være styret som representerer barnehageeier som øverste ansvarlige organ. Det har så langt ikke vært tvilsomt at selskapet som

selvstendig rettssubjekt har partsevne, og at verken medlemmer av andelslag eller aksjonærer er personlig ansvarlig for selskapets gjeld etc.

PBL forutsetter at fordeling av ansvar og myndighet i den enkelte virksomhet og i konsernforhold, fortsatt utelukkende reguleres av de rammer og muligheter som følger av til enhver tid gjeldende selskapslovgivning.

Individuell rett med håndhevingsordning

PBL opplever at kompetansen blant kommuner er variabel hva gjelder tilsyn med blant annet innhold og kvalitet i barnehage. Her nevnes tilsynsrapporter hvor konklusjonen bygger på et utilstrekkelig faktagrunnlag. Ofte er det ikke mulig å identifisere hva som utgjør brudd på regelverket, og hva barnehagen kan foreta seg for å rette opp forholdet.

Dersom barnehageeier ikke ivaretar gjeldende krav til psykososialt miljø, vil foreldrene i dag be kommunen og eventuelt fylkesmannen om å åpne tilsyn med barnehagen.

Til dette skal nevnes at tilsynssaker knyttet til barns psykososiale miljø allerede fremstår som svært byråkratisk, tidkrevende og ressurskrevende for våre medlemmer.

Hva som med rimelighet kan forventes av barnehagene vil være et skjønnsmessig spørsmål. Å ta stilling til spørsmålet krever både juridisk kompetanse, og kompetanse om hva som er forventet faglig standard på barnehagens arbeid med denne type saker.

Barnehagesektoren er dessuten annerledes sammensatt enn skolesektoren. Det eksisterer et mangfold av pedagogiske tilbud. Barnehagesektoren består av flere enheter enn i skolesektoren. Størrelsen på enhetene varierer.

Ovennevnte vil stille andre krav til kompetanse ved vurderingen av som med rimelighet kan forventes av barnehagene, enn i skolen. Det samme gjelder ved vurderingen av hvilke ulike tiltak som kan og bør iverksettes når barn ikke har et trygt og godt psykososialt miljø.

PBL mener at kommunene ikke har den nødvendige kompetansen til å se til at regelverket etterleves gjennom tilsyn med private og kommunale barnehager.

I evalueringen fra Deloitte vedrørende nytt regelverk for skolesektoren, vises det til ulik forståelse og praktisering av regelverket blant skoler og fylkesmenn ved implementeringen av regelverket. PBL mener at departementets forslag til løsning vil bidra til høy grad av ulik forståelse og praktisering av regelverket mellom kommuner, på bekostning av barns beste.

Barn under opplæringspliktig alder har ikke alltid utviklet språk eller evne til å vurdere sine utfordringer i sammenheng med miljøet. PBL mener at foreldre, ved en uenighet med barnehagen vedrørende oppfyllelse av aktivitetsplikten, bør ha anledning til å få vurdert sin sak av en overordnet instans. En slik løsning kan også virke konfliktdempende og bidra til en avslutning av saken.

PBL mener derfor at det må innføres en individuell rett med en håndhevingsordning.

Klageinstans

Ansvar for håndheving av regelverket kan legges til fylkesmannen som allerede har opparbeidet kompetanse på regelverket for skolen.

Det forutsettes at fylkesmannen tilføres barnehagefaglig kompetanse og gis de nødvendige rammer som økt arbeidsmengde vil innebære.

PBL mener imidlertid at håndheving av regelverket krever særskilt kompetanse som bør samles ved etablering av et eget, nasjonalt fagmiljø.

PBL mener således at håndheving bør være lagt til et sentralt, uavhengig organ. Organet må ha spesialisert kompetanse på regelverket, og på hvordan barnehagene kan arbeide forebyggende og i enkeltsaker for å ivareta barns psykososiale miljø.

Tilpasninger

For å utjevne enkelte av de utilsiktede konsekvensene som er avdekket i skolesektoren, foreslår PBL blant annet følgende:

- Det innføres uttalelsesrett for barnehageeier før klageinstansen fatter vedtak i saken.

Formålet vil være å sikre at saken er så godt opplyst som mulig før fylkesmannen fatter vedtak i saken. PBL mener at korrekt konklusjon og utforming av treffsikre tiltak bør veie tyngre enn rask saksbehandling i denne forbindelse.

- Det innføres klagerett for barnehageeier.
- At klageinstansen ikke har anledning til å pålegge detaljerte tiltak overfor barnehageeier. Eventuelt at det oppstilles krav til dialog med barnehageeier ved utforming av detaljerte tiltak.

De utilsiktede konsekvensene som er påpekt av Deloitte vil få enda større betydning i barnehagesektoren. Dette på bakgrunn av antall enheter i sektoren og variasjon i størrelse og pedagogisk profil. Det vil stilles større krav til evne å vurdere korrekte tiltak, vurdert ut fra sin rette kontekst.

Tilsyn

PBL mener at det må utarbeides en ny veileder om kommunens tilsyn med kommunale og private barnehager.

Det må klargjøres hvilken faglig standard barnehagens arbeid skal måles opp mot ved vurderingen av om det foreligger regelbrudd. Det eksisterer et mangfold pedagogiske tilbud som vil kunne fordre ulik tilnærming med hensyn til oppfyllelse av regelverket.

Veilederen må blant annet beskrive hvilke faglige kriterier som er sentrale ved vurderingen av om barnehagen har foretatt seg det som «med rimelighet kan forventes» i denne type saker.

Det bør også angis hvilken metodikk og saksbehandling kommunen skal benytte seg av ved gjennomføring av tilsyn. Det må unngås at kommunen fatter sine konklusjoner på enkle observasjoner, vilkårlige intervjuer eller enkelthendelser tatt ut av sin rette kontekst. Videre bør veilederen redegjøre for hvordan kommunen plikter å gå frem for å klargjøre at riktig faktum legges til grunn ved kommunens vurderinger.

Dersom barnehagenes plikter skal følges opp gjennom kommunens tilsyn med barnehager, mener PBL at departementet må vurdere innføring av alternative og mindre inngripende

sanksjonsmuligheter for barnehagemyndigheten enn stenging, i mindre graverende saker hvor regelverket ikke etterleves.

Del 2. Andre forslag

Krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet

PBL støtter ikke departementets forslag til endringer.

PBL støtter ikke departementets forslag om at hver privat barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Det vises til vårt høringssvar av 25. juli 2019 om forslag til endringer i barnehageloven om ny regulering av barnehager hvor det blant annet fremgår: «PBL støtter ikke et krav om at hver privat barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. PBL mener forslaget vil innebære økt byråkrati, mer administrasjon og at offentlige tilskudd må brukes til andre formål enn det som er til barnas beste.»

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

Forslaget vil kunne få konsekvenser for medlemsbarnehager.

PBL har medlemsbarnehager som allerede har fått godkjent drift hvor utearealer og lokaler ikke ligger samlet. Spesielt gjelder dette barnehager som er lokalisert i tette bystrøk.

Det er videre uklart for PBL hvilken konsekvens nye krav vil få for vurderingen av barnehagetilbud som per i dag er godkjent med lokaler som ligger geografisk atskilt. Dette gjelder både hva 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.

Departementets forslag vil etter PBL sin mening bidra til at gode pedagogiske tilbud som allerede eksisterer risikerer å måtte avvikles.

Dersom departementet opprettholder forslaget, mener PBL at nye regler utelukkende må gjelde for barnehager som søker godkjenning for første gang etter lovens ikrafttredelse.

Det vises for øvrig til PBL sitt høringssvar av 25. juli 2019.

Krav til internkontroll i barnehagen

PBL har ikke noe å bemerke til departementets forslag om å innføre krav til internkontroll.

PBL mener imidlertid at systemer for vurdering av prosesskvalitet vil være sentral i utviklingen av barnehagens arbeid med det psykososiale miljøet.

Regulering av kommunen som barnehagemyndighet

PBL mener at ansvar for tilsyn med kommunale og private barnehager må legges til et tilsynsorgan som er fritt og uavhengig kommunen.

PBL ser likevel på departementets forslag om regulering av kommunen som barnehagemyndighet som en vesentlig forbedring av dagens systemer, og som et viktig steg i riktig retning.



PBL stiller seg således positiv til departementets forslag om at oppgavene kommunen har som barnehagemyndighet, skal ivaretas av et organ som er tilstrekkelig uavhengig organer som ivaretar oppgaver til drift av kommunale barnehager.

PBL mener at departementets forslag om å lovfeste krav om likebehandling av kommunale og private barnehager er en viktig og god presisering. Vi støtter at kravet bør fremkomme direkte av lovens tekst.