

Kunnskapsdepartementet
Pb. 8119 Dep
0332 Oslo

Sendt elektronisk via <https://www.regjeringen.no/id2662762>

Deres referanse 19/3440

13. november 2019

Høringssvar – Forslag til endringer i barnehageloven om innføring lovregler om psykososialt barnehagemiljø og internkontroll mm.

Vi viser til høringsnotat fra Kunnskapsdepartementet datert 12. august 2019 med frist for kommentarer den 13. november 2019.

Norlandia Barnehagene (heretter Norlandia) drifter og utvikler 61 barnehager i Norge. Vi har barnehager i 19 kommuner og ca. 4800 barn i våre barnehager. Størrelsen på barnehagene varierer fra 1-8 avdelinger. Vi har barnehager med ulike profiler, og felles for barnehagene er at de speiler lokalsamfunnet de er en del av. Samtidig legger vi til rette for utveksling av kunnskap og erfaring på tvers av barnehager i ulike kommuner og regioner.

Norlandia har norske eiere med et langsiktig perspektiv. Fra tidlig 90-tall er det investert både kapital og kompetanse for å realisere et viktig samfunnsoppdrag. Det betyr at vi har vært opptatt av å utvikle kvalitative gode barnehager, og å opptre som en profesjonell arbeidsgiver. Våre eiere har også sett betydningen av å ivareta og utvikle små barnehager.

1 Generelt

Barns beste er grunnleggende for alt arbeid i Norlandia barnehagene. 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.

Vi støtter intensjonene i høringsforslaget. Vi har imidlertid ikke tro på at de forslag som nå fremmes alene av departementet vil kunne bidra til et trygt og godt psykososialt miljø. Norlandia mener forslaget innebærer at daglig leder i den enkelte barnehage vil bruke mer tid på administrativt arbeid og varslingsrutiner i stedet for å fokusere på ledelse av barnehagen, herunder analyse og implementering av systematisk kvalitetsarbeid og prosesser som fremmer tilfredsstillende psykososialt miljø.

Et stadig mer komplekst samfunnsoppdrag krever naturlignok mer ekstern støtte, som daglige ledere i dag får gjennom systemer og støttefunksjoner ved å være en del av et større faglig miljø som barnehageselskapene representerer. Kommunale barnehager vil fortsatt kunne støtte seg på kommunens felles systemer, mens man samtidig pålegger private barnehager å opprette dette i den enkelte enhet.

Norlandia savner en faglig begrunnelse for hvordan disse forslagene skal bidra til en forbedring av barnehagenes kvalitet på området.

Vi vil i det følgende redegjøre for våre synspunkter på enkeltelementer i forslaget.

2 Barnehagemiljø

Barns rett til et trygt og godt psykososialt miljø følger av gjeldende lovgivning og tilhørende rammeverk. Det å tydeliggjøre plikter kan ha en viss effekt, men det viktigste tiltaket er at hver enkelt barnehageeier har gode systemer samtidig som rammeplanen er implementert. Det må sikres at hver barnehage jobber systematisk og spesielt med prosesskvaliteten. Med innføring av bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm må det systematiske arbeidet styrkes i hver enkelt barnehage. Effekten av dette må være at kvaliteten styrkes generelt, men også at kvalitetsforskjeller mellom barnehager utlignes.

Det anbefales å redegjøre for forståelsen av de ulike begrepene i regelverket, og hva som ligger i departements avklaringer. Det må gis minst mulig rom for subjektivt skjønn. Eksempel på dette er «andre typer krenkelse» og hva som legges i forståelsen av ytringer og handlinger som er «en del av et sosialt akseptabelt samspill».

Videre er det viktig at det er en felles forståelse hos samtlige som er i berøring med regelverket for å sikre en god og tilfredsstillende etterlevelse og likebehandling for å unngå unødige konflikter om ivaretagelse av forpliktelsene.

Dokumentasjonskrav

Norlandia støtter departementet i at for store dokumentasjonskrav må unngås. Det advares mot et unødige byråkrati som går på bekostning av det direkte, systematiske arbeidet med et tilfredsstillende psykososialt miljø. Norlandia anbefaler og har erfaring med at dokumentasjon kan i enkeltsaker være svært viktig. Det er imidlertid en del av barnehageeiers ansvar å påse at dette ivaretas, og er en del av et systematisk kvalitetsarbeid.

Opplæring og kompetanseheving

Regelendringene som foreslås er krevende å gjennomføre i praksis og fremstår også noe uklare. Ved en eventuell regelendring er det viktig at endringene klargjøres i større grad, og at sektoren får en god, felles forståelse og en veiledning i regelverket og håndtering i å oppfylle aktivitetsplikten slik at ønsket effekt oppnås. Dette krever opplæring til alle ansatte.

Barnehagesektoren, Norlandia inkludert, har over tid jobbet systematisk med å sikre barn et godt psykososialt miljø. Norlandia har utarbeidet sentrale og lokale handlingsplaner og egne refleksjonsverktøy. Parallelt med dette har vi systematiske vurderinger av prosesskvaliteten. Her er det utviklet et eget verktøy hvor ansatte skal vurdere og analysere sin egen handlingskompetanse satt opp mot rammeplanens krav. Dette er et verktøy hvor ansatte også kan måle effekt av igangsatte tiltak. Dette er et sentralt tema ved rapportering og ved interne revisjoner. De siste 5 årene har vi også kartlagt 5-åringens egen trivsel. Dette er et arbeid som pågår kontinuerlig og som fortsetter.

Vi har mottatt statlige kompetansemidler for å styrke det pedagogiske personalets handlingskompetanse for å forebygge mobbing og krenking.

En regelverksendring kan eventuelt tydeliggjøre ansvaret til barnehageeier, men fortsatt må barnehagepersonalets forståelse og handlingskompetanse styrkes. Barnehageansatte må ikke bare kunne

varsle om mobbing og trakassering, men de må kjenne hva som fremmer et godt psykososialt miljø og gjennomføre treffsikre tiltak. Det anbefales at det settes av statlige midler til formålet. Midler som fordeles må i større grad enn i dag ta hensyn til barnehagens status og utfordringer. Tiltakene kan med fordel foregå i den enkelte barnehage. Dette vil gjøre tiltakene mer treffsikre og eventuelt bidra til å utligne kvalitetsforskjeller mellom barnehagene.

Foreldreinvolvering

Det må gis grundig og god informasjon til foreldre, og at det etableres foreldreforum og foreldremøter med dette som tema. Det er viktig at barnehagen er kompetent og transparente på hvordan regelverket håndheves og praktiseres. Dette kan bidra til en felles forståelse og et bedre samarbeid, samtidig som det kan forebygge konflikter. Dette må komme i tillegg til arbeid i foreldreråd og samarbeidsutvalget.

Tverrfaglig samarbeid i barnehagen

Krav om skjerpet pedagognorm gjør at 43 % av de ansatte skal ha utdanning som barnehagelærer. Det åpnes for at andre med 3-årig høgskoleutdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk kan likestilles med barnehagelærerutdanning jf. barnehagelovens § 18. Barnehagen er en del av utdanningsløpet, men også en viktig forebyggende arena. På bakgrunn av dette anbefaler Norlandia at det ikke skal være nødvendig for de nevnte yrkesgruppene å ta tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk, såfremt barnehagen har innfridd et krav om at 35% av de ansatte er pedagogiske ledere med utdanning som barnehagelærere.

Videre anbefaler vi at psykologer, fysioterapeuter, idrettspedagoger blir innlemmet i kategorien som kan få fast tilsettelse i barnehagen som pedagoger. Begrunnelsen for dette er å styrke det tverrfaglige arbeidet generelt og at barnehagens ledelse kan styrke barnehagens kompetanse innenfor enkeltområder for å speile, ivareta og bygge et godt psykososialt miljø.

Samarbeid på tvers av faggrupper og etater

Kommunen har et særskilt ansvar for å sikre at barn med behov for ekstra støtte drar nytte av barnehagetilbudet. Videre er det viktig at barnehagen har et godt samarbeid med eksterne samarbeidspartnere og at det skjer en kompetanseoverføring fra helsesøster, barneverntjeneste, PP tjeneste, BUP osv. Dette gjelder både på individ og gruppenivå.

Grense for barnehagens ansvar

Kommunen vil ha et ansvar for at barn som har behov for ekstra hjelp og støtte får dette og at tilbudet i størst mulig grad gis innenfor rammene av et ordinært tilbud. For å lykkes med dette kreves at det tilføres ressurser og spesifikk kompetanse. Dette arbeidet må forenes med barnehagens forebyggende arbeid.

Ansvarlig for barnehagen

Norlandia støtter ikke forslaget om å endre begrepet fra «barnehageeier» til «barnehage». Barnehageeier er et godt innarbeidet begrep og som er kjent for sektoren, og plasserer ansvaret klart. En eventuell endring kan skape uklarheter og forvirring.

Departementet skriver at siden hver enkelt enhet skal være et selvstendig rettssubjekt, så vil det være unaturlig at «barnehageeier er barnehagens øverste organ». Som det vil bli utdypet under i punkt 3, støtter vi ikke forslaget om at hver enkelt barnehage skal være et eget rettssubjekt. Norlandia forutsetter at fordeling av ansvar og myndighet i den enkelte enhet og i konsern fortsatt utelukkende skal reguleres av til enhver tid gjeldene selskapslovgivning. Vi anser det som en operasjonell risiko dersom hver enkelt barnehage skal ha et selvstendig styre, da styrearbeid krever profesjonalitet og kompetanse. Dette vil bygge et byråkrati som vil kreve ressurser, tid og penger, som strider mot regjeringens intensjon om å redusere byråkrati.

Individuell rett med håndhevingsordning

Norlandia har barnehager i 19 kommuner og erfarer at kompetansen blant kommunene er variabel når det gjelder innhold og kvalitet. Konklusjoner fra tilsynene kan i enkelte tilfeller baseres på skjønn og ikke på et tilstrekkelig faktagrunnlag.

Dersom vi som barnehageeier ikke ivaretar gjeldende krav til psykososialt miljø vil foreldrene i dag be kommunen og eventuelt fylkesmannen om å åpne tilsyn med barnehagen. Hva som forventes av barnehagene vil være et skjønnsmessig spørsmål. Det å vurdere dette sakskomplekset krever både juridisk kompetanse samt kompetanse på hva som er forventet faglig standard på barnehagens arbeid. Det vil også stilles andre krav til kompetanse ved vurdering av barnehagene enn hva som gjelder for skolen. Det samme gjelder ved vurdering av hvilke tiltak som bør og er mulig å igangsette når barn ikke har et trygt og godt psykososialt miljø. Vi kan ikke se at kommunen i dag innehar den nødvendige kompetansen til å følge opp at regelverket etterleves gjennom tilsyn med private og kommunale barnehager. Det kan vurderes om foreldre ved en uenighet med barnehagen vedrørende oppfyllelse av aktivitetsplikten, bør ha anledning til å få vurdert sin sak av en overordnet instans. Ansvar for regelverket kan legges til fylkesmannen. Det forutsettes at fylkesmannen har nødvendig barnehagefaglig kompetanse.

Tilsyn

Tilsynet må styrkes og det må avklares hvilken faglige standard barnehagen måles opp mot når det foreligger regelbrudd. Det anbefales at det utarbeides en ny felles veileder for kommunens tilsyn med både kommunale og private barnehager. I veilederen må det fremkomme kriterier som er sentrale ved vurderingen om barnehagen har igangsatt tiltak som kan forventes i slike typer saker.

Metodikken og saksbehandlingen rundt tilsynet må også fremkomme av veilederen. På denne måten kan det i større grad enn i dag sikres at kommunen fatter vedtak på riktig grunnlag.

Veilederen må også påpeke hvilke plikter kommunen har som veiledende og rådgivende instans, også for å sikre likebehandling mellom private og kommunale barnehager.

3 Andre forslag

Krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet

Det er uklart for Norlandia hvilke konsekvenser nye krav vil ha for vurderingen av barnehagetilbud som per i dag er godkjent med lokaler som er geografisk atskilt, både når det gjelder ny godkjenning og krav til bemanning. Videre er det også uklart om flere enheter som i dag er godkjent med felles uteareal, vil få en garanti for å falle innunder det foreslåtte unntaket. Et krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet kan resultere i at gode pedagogiske tilbud står i fare for å avvikles.

Dersom forslaget vedtas mener Norlandia at slike nye krav må kun gjelde for barnehager som søker godkjenning første gang etter lovens ikrafttredelse – ikke for eksisterende barnehager.

Bakgrunnen for forslaget synes å være basert på departementets forslag om å innføre et krav om at hver privat barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. I denne forbindelse ønsker vi vise til Norlandias høringsvar av 9. juli vedrørende forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter:

«Norlandias barnehager er etablert som underenheter til Norlandia Barnehagene AS med en felles administrasjon. Dersom det innføres et krav til at hver privat barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt, vil det innebære økte årlige kostnader knyttet til blant annet regnskapsføring og revisor. For Norlandias vedkommende anslår vi en merkostnad på om lag 3 millioner per år for eksterne kostnader knyttet til revisjon, regnskap mv. I tillegg vil dette innebære en vesentlig økning i administrativ byrde og

kostnader. Ressurser som kunne ha blitt brukt til utvikling og styrking av barnehagetilbudet, vil i stedet gå til byråkrati».¹

Norlandia støtter med andre ord ikke forslaget om at hver privat barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt.

Krav til internkontroll

Etter gjeldende lovgivning er barnehageeiere allerede pålagt å påse at det er etablert et internkontrollsystem. I Norlandia arbeider barnehagene godt og systematisk med det internkontrollsystemet som gjelder for barnehageselskapet. Norlandia støtter forslaget om at det innføres krav i barnehageloven til internkontroll.

Vi ser imidlertid ikke nødvendigheten av at den enkelte barnehage skal ha ansvar for at det er etablert et internkontrollsystem. Dette vil skape unødvendig byråkrati og kunne gå utover det reelle arbeidet i henhold til systemet. Dette er et omfattende arbeid, og det er lite hensiktsmessig samfunnsøkonomisk at den enkelte enhet har dette ansvaret. Vi mener at barnehager organisert som barnehageselskap vil være en garantist for kvalitet. Ansvaret for å etablere internkontrollsystem bør derfor fortsatt ligge på barnehageeier.

I denne forbindelse ønsker vi å vise til rapporten «Barnehagelærerrollen i et profesjonsperspektiv – et kunnskapsgrunnlag» utarbeidet av ekspertgruppen om barnehagelærerrollen der det påpekes følgende:

«Den statlige politikken som utvikles i dag, kjennetegnes av en utvidet styring av det pedagogiske tilbudet og yrkesutøvelsen. Dette ses dels i den nye og mer presise rammeplanen. Men den statlige styringen utvides særlig gjennom den omfattende utviklingen av kapasitetsbyggende tiltak, som kompetanseheving, digitale ressurser, nettverk, maler og veiledninger. En viktig forskningsoppgave vil være å se nærmere på hvilken pedagogikk som nedfelles i disse tiltakene. Disse kapasitetsbyggende tiltakene forutsetter eiere og kommunale barnehagemyndigheter som kan absorbere det omfattende materialet som kapasitetsbyggingen genererer, for eksempel veiledninger, informasjon og maler. Det kan de nok i varierende grad, og små aktører er ofte avhengig av å samarbeide for å holde seg a jour.»²

Det sier seg selv at et krav om at den enkelte barnehage må etablere et internkontrollsystem vil være svært utfordrende nettopp for små barnehager. Forslaget fra departementet synes i liten grad å reflektere over dette.

Regulering av kommunen som barnehagemyndighet

Norlandia har i tidligere høringer påpekt den uheldige rollen kommunen har som både barnehagemyndighet og drifter av egne kommunale barnehager og har anbefalt et tilsynsorgan som er uavhengig av kommunen.

Forslaget som departementet fremmer er imidlertid en vesentlig forbedring, der oppgavene kommunene har som barnehagemyndighet skal være uavhengig av barnehagedriften.

Departementet foreslår å lovfeste at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager. Dette er en viktig presisering og vi støtter at dette bør fremkomme direkte av lovteksten.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-med-forskrifter-ny-regulering-av-private-barnehager2/id2641852/?uid=27afdf36-48cd-451b-bb27-d9d1f52a6614>

² <https://www.regjeringen.no/contentassets/f78959abbd54b0497a8716ab2cbbb63/barnehagelarerrollen-i-et-profesjonsperspektiv.pdf>

Med hilsen

Kristin Voldsnes
divisjonsdirektør
Norlandia Barnehagene AS