

Helse- og omsorgsdepartementet

Lars-Martin Hoff Mikkelsen
advokat
Juridisk avdeling
75553820/98901036
lars-martin@pbl.no

Vår ref.

Deres ref.

Bodø, 23. desember 2019

Høringsbrev vedrørende forslag om ny forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger

Det vises til Helse- og omsorgsdepartementets høringsbrev av 27.09.2019.

PBL er Norges største interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for private barnehager. 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.

Små barn er spesielt sårbare for miljøpåvirkninger, og PBL er opptatt av å sikre en god regulering av miljø og helse i barnehager. Barnehagens fysiske miljø har også stor betydning for barns leke- og læringsmiljø. PBL er således opptatt av at vi har regler som sikrer slike hensyn. Vi støtter derfor i all hovedsak endringer som innebærer at regelverket skal være lettere å forstå og slik bidra til en bedre regelverksetterlevelse. Vi ønsker særlig å fremheve vår støtte til forslagene som innebærer en utvidelse og presisering av forskriftens ordlyd knyttet til forebygging av overgrep og andre alvorlige hendelser jf. ny forskrift § 4 og § 14.

PBL ønsker samtidig et enklere og mer forutsigbart system og ser store betenkeligheter med regelendringer som kan svekke barnehagenes samlede ressursutnyttelse til det beste for barna.

Oppstarts godkjenning i ny forskrift § 15

Departementet foreslår at dagens tidsavgrensede godkjenning erstattes av et krav om oppstartsgodkjenning i ny forskrift § 15.

PBL stiller spørsmål ved hva som konkret skal vurderes i en oppstartsgodkjenning som ikke blir ivaretatt i dag. Etter dagens godkjenningssystem legges det klare forutsetninger for utformingen av byggets fysiske tilstand og at dette er tilpasset den barnehagedrift som skal utøves. Disse forutsetningene vil være bindende for fremtidig virksomhet. Dersom barnehagebygget ikke er i samsvar med de opprinnelige forutsetningene som ligger til grunn ved godkjenningene – angitt av de ulike godkjenningsmyndighetene – er det allerede i dag ulike sanksjonsmuligheter.

Plan- og bygningslovens regelverk sikrer at bygget og eiendommen er tilpasset barnehagedriften som skal etableres der.

Forskriften om miljørettet helsevern i barnehager og skoler utfyller de plan- og bygningsrettslige reglene og sikrer at barnehagevirksomheten er helsemessig tilfredsstillende til barnehagedriften. Kommunen kan foreta gransking, retting, stansing og ilegge tvangsmulkt i samsvar med folkehelseloven § 13 til § 16, noe som gir kommunene hjemmel til å påse at kravene i forskriften oppfylles i den fremtidige barnehagedriften.

Godkjenningen etter barnehageloven § 10 sikrer at barnehagen er egnet i forhold til formål og innhold. Den gir også kommunen adgang til å stille vilkår for driften med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid. Vurderingen av om det skal settes vilkår for driften tas blant annet med bakgrunn i godkjenningene som foreligger etter plan- og bygningsloven og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

De hensynene som departementet ønsker å ivareta, blir således ivaretatt i dagens system gjennom tilsynsordningen.

PBL kan derfor ikke se hvilke hensyn som ikke blir ivaretatt i dagens system. Etter vårt syn er det ikke behov for en ny godkjenningsordning.

Dagens system gir barnehageeier en nødvendig fleksibilitet til å innrette driften etter virksomhetens behov. Det kan gjøres justeringer i driften (lokaler og utearealer) uten å innhente nye tillatelser. Kravene til barnehagevirksomheten om at den skal være helsemessig tilfredsstillende og ivareta kravene etter barnehagelovens bestemmelser, er sikret gjennom tilsynsmyndighet og hjemler for å pålegge rettingstiltak.

Den type dialogpreget saksbehandling som endringene legger opp til, vil kunne ha negative konsekvenser for barnehagedriften. I mange tilfeller vil det kunne være nødvendig å gjennomføre raske endringer i driften. Driftens behov kan tilsi raske endringer for å tilpasse seg endringer i søkermassen, nedgang/oppgang i antall barn, justeringer av driften for å få konkurransefortrinn med videre. En saksbehandling, hvor kommunen skal involveres i forkant og gi føringer for endringsprosessen, vi kunne bli tidkrevende og gi negative konsekvenser for barnehagedriften. Det vil være kostnadsøkende og prosesskrevende for barnehageeier.

Ordningen oppfattes å innebære uforutsigbarhet for de som vurderer å etablere barnehager i fremtiden, eller utvide barnehagevirksomheten gjennom tilbygg mv. Dersom man ønsker å etablere en ny barnehage, vil man da risikere å pådra seg store kostnader i forbindelse med oppføring av bygget, for deretter å stå uten oppstartsgodkjenning i et ubestemt tidsrom. Dette vil gi dramatiske konsekvenser for en nyetablert virksomhet som står uten midler til å dekke etableringskostnadene. I praksis vil forslaget innebære et hinder for nyetablering av private barnehager da ikke alle barnehageleverandører er i stand til å ta denne økonomiske risikoen.

Særlig gjelder dette dersom oppstartsgodkjenning ikke skal baseres på objektive kriterier, men åpne opp for en grad av den enkelte saksbehandlers subjektive skjønnutøvelse ved veiledning og føringer for driften som søkes oppstartet. Som nevnt vil det være nødvendig med noe fleksibilitet i barnehagedriften. Behovet kan endres, det oppstår uforutsette forhold, eksempelvis at man må endre småbarnsplasser til plasser for store barn, eller det kan skje endringer for bedre å ivareta krav i rammeplan som innebærer en annen fysisk utforming av lokalene.

For å sikre forutsigbarhet er det viktig at det fortsatt gis tidsuavgrenset godkjenning. Regelverket bør legges til rette for at nødvendige godkjenninger kan foreligge før det er påløpt etableringskostnader.

Vedlikeholdsplan forskriftens § 15

Departementet foreslår at virksomheten skal ha en oppdatert og langsiktig vedlikeholdsplan som sikrer at virksomhetens lokaler og uteområder vedlikeholdes på en helsemessig tilfredsstillende måte.

Det nye forslaget fremstår først og fremst å være tilpasset situasjonen i kommunale skoler og barnehager, og det vil gi mange private virksomheter utfordringer med å etterleve regelverket. Innføring av et slikt dokumentasjonskrav vil påføre barnehagene administrative kostnader som i stedet kunne vært brukt til å gi barna et best mulig tilbud. Det vil eksempelvis være dyrt å leie inn en takstmann som skal utarbeide og oppdatere slike vedlikeholdsplaner.

Vi utelukker ikke at forslaget kan ha noe for seg i kommunal sektor, hvor det gjerne er tale om flere store skole- og barnehagebygg, og således et større behov for oversiktlige vedlikeholdsplaner og internkontroll. Dersom formålet er å unngå at vedlikeholdet hvert år må vike i ulike budsjettprioriteringer mellom kommunale virksomheter, ser vi at dette kan være påkrevet for kommunal sektor. For private barnehager er imidlertid situasjonen en helt annen. En privat barnehage vil til enhver tid ha oversikt over vedlikeholdsbehovet uten at dette må dokumenteres. Forlaget fremstår derfor som en uforholdsmessig administrativt tyngende og unødvendig byråkratisering.

Det vil også være et spørsmål om de kommunale tilsynsmyndighetene skal kunne overprøve barnehagens vedlikeholdsplaner. PBL mener at det må være innenfor private barnehagers private autonomi å utøve egen virksomhetsstyring og fastsette egne budsjetter. Tilsynsmyndighetene vil i stedet – innenfor dagens regelverk – til enhver tid ha adgang til å kontrollere hvorvidt byggene er forsvarlig vedlikeholdt.

Denne type vedlikeholdsplaner bør ikke være forpliktende for barnehageaktørene. Vedlikeholdet bør vurderes fortløpende opp mot behovet, og barnehagens økonomiske situasjon.

Tilsynsordning § 18

PBL støtter departementets vurdering med hensyn til at regelverket må bidra til å sikre uavhengighet mellom tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt. Slik reglene er utformet i dag, er ikke dette tilfellet. For det første har kommunen en eierrolle. For det andre er kommunen barnehagemyndighet. For det tredje er kommunen i en direkte konkurransesituasjon med private barnehager, ikke minst i kommuner med synkende barnetall. For det fjerde er kommunen tilsynsmyndighet. Dette er problematisk, og i noen tilfeller blir tilliten til kommunen – som en objektiv tilsynsmyndighet uten egeninteresser – svekket. Innrapporterte tall til Utdanningsdirektoratet viser at kommunene systematisk fører mer tilsyn med private enn kommunale barnehager. Etter PBLs syn vil det bare være en opprettelse av et nytt og uavhengig ikke-kommunalt tilsyn som kan sikre tilstrekkelig likebehandling. Det vil ikke være tilfredsstillende at Fylkesmannen har en viss kontroll gjennom lovlighetstilsynet jf. folkehelseloven § 31.

Ad. 6.4.2 Departementets forslag om tydeligere ansvars plassering

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.

Med vennlig hilsen
PBL

Lars-Martin Hoff Mikkelsen
advokat, MNA