

Kunnskapsdepartementet

Oslo, 12. oktober 2017

Høring – Forslag til endringer i barnehageloven, opplæringsloven, friskoleloven og forskrift om pedagogisk bemanning

UNICEF er FNs barnefond, og er verdens største hjelpeorganisasjon for barn. UNICEF jobber med å sikre ivaretagelsen av barns grunnleggende rettigheter både globalt og i Norge.

UNICEF Norge takker for anledningen til å avgi våre innspill til regjeringens forslag til endringer i barnehageloven, opplæringsloven, friskoleloven og forskrift om pedagogisk bemanning.

Vi vil i det følgende knytte våre merknader til regjeringens utkast. Vi vil understreke at våre innspill er gitt med tanke på å skape et bedre samsvar mellom de rettighetene barn har etter FNs barnekonvensjon og norsk regelverk.

Dersom departementet har spørsmål eller kommentarer til høringsinnspillet, bes disse rettes til fagansvarlig, Child Rights Education, Ellen Sandøe på e-post: ellen.sandoe@unicef.no eller på telefon: 90 74 71 81.

Med vennlig hilsen



Ellen Sandøe
Fagansvarlig, Child Rights Education

Innspill til forslag til endringer i barnehageloven, opplæringsloven, friskoleloven og forskrift om pedagogisk bemanning

UNICEF Norge støtter departementets forslag om et minimumskrav til grunnbemanningen (en bemanningsnorm) i barnehageloven og forslaget om å skjerpe kravet til den pedagogiske bemanningen (en skjerpet pedagognorm).

UNICEF Norge mener at dette vil bidra til et mer likeverdig tilbud i hele landet og herunder bidra til å oppfylle FNs barnekonvensjon, artikkel 27.

FNs barnekonvensjon artikkel 27 gir barn rett til en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling. I tillegg gir Grunnlovens § 104 staten en plikt til å legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige, økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet.

Dersom barnehagen skal ha mulighet til å oppfylle rettighetene som også de yngste barna har til individuell oppfølging, utvikling og medvirkning, er det avgjørende med nok ansatte og barnefaglig kompetanse.

I kapittel 3 i "NOU 2012:5 Bedre beskyttelse av barns utvikling" har utvalget redegjort for generelle perspektiver. Her fremgår det at "tilknytning (..) primært (er) en regulering av forholdet mellom barnets medfødte forskertrang og eksplorering på den ene side, og behovet for trygghet og beskyttelse på den annen. Det innebærer at barnet søker fysisk nærhet til utvalgte voksne. Utviklingspsykologene er ganske sikre på at den universelle debuten av tilknytningssystemet i god tid før barnet begynner å gå, har sammenheng med nettopp det. Barnet skal bære med seg sin egen trygghetsalarm som sikrer nærhet til beskyttende voksne. Barnet knytter seg til flere personer som er tilgjengelige i familien og det nære nettverket. Tilknytningssystemet er en finstilt biologisk plan der barnet skaper sitt eget hierarki av foretrukne tilknytningspersoner. I tillegg til overlevelse er tilknytningssystemets andre og sentrale rolle å sikre barnets vekst og utvikling gjennom positiv interaksjon i nære relasjoner. Barnet knytter seg imidlertid til alle tilgjengelige personer, også de som påfører barnet tidlige skader. Barnet kan også bygge opp tilknytning til nye omsorgspersoner, for eksempel etter miljøskifte."¹

Videre fremgår det at man må skille mellom trygg og utrygg tilknytning og at det er flere konsekvenser av utrygg tilknytning for barnet:

"Normale små barn viser tilknytningsferd ved å søke trøst og sikkerhet når de er utrygge, og de tilkjennegir ro og trygghet når omsorgspersonen kommer tilbake etter et kort fravær. Noen omsorgspersoner opplever imidlertid barnets tilknytningsatferd som ubehagelig eller truende og reagerer med angst eller sinne. De forsøker å distansere seg fra barnets fortvilelse og reagerer med å stille krav til barnets atferd og på denne måten avvise barnets søken etter trygghet. Det utrygge og unnnvikende barnet velger å nedtone sine behov for trygghet. De fremstår som selvstendige og samarbeidsvillige, og på den måten reduserer de omsorgspersonens usikkerhet og blir dermed mer tilgjengelige. De unngår å utføre handlinger som skaper utrygghet hos omsorgspersonen.

Andre omsorgspersoner reagerer ikke på barnets tilknytningsatferd. De forholder seg passive og ufølsomme til barnet som ikke forstår sammenhengen mellom egen og omsorgspersonens atferd. Barn med utrygg og ambivalent tilknytning har tendens til å eskalere tilknytningsatferden i forsøk på å få omsorgspersonen oppmerksomhet. Når dette en gang i mellom lykkes, bekreftes barnet i sine forsøk på å få oppmerksomhet og barnets væremåte preges av utagering, sinne og trass i nærvær av omsorgspersonen.

Utrygge tilknytningsformer kan ha stor betydning for barnets emosjonelle og kognitive utvikling. Disse barna investerer så vidt mye i å opprettholde omsorgspersonens oppmerksomhet at det kan gå ut over konsentrasjon og læreevne.»

Selv om NOU 2012: 5 hadde som mandat å utrede det biologiske prinsipp i barnevernet, er utvalgets kunnskapsoversikt over barns vekst og utvikling også relevant når det gjelder å sikre optimale oppvekstvilkår og tilknytningsrelasjoner i barnehagen. Særlig overfor de minste barna som nettopp er svært sårbare for utrygg tilknytning, som i ytterste konsekvens kan bidra til forsinket utvikling hos barna.

Vi mener at den nye bemanningsnormen ikke sikrer de aller yngste godt nok. I dag har barn som fyller ett år innen utgangen av november året det blir søkt barnehageplass, rett til plass. Det vil i ytterste konsekvens si at man kan risikere én voksen per tre åtte-ni måneder gamle spebarn. Dette er ikke nok til å kunne ivareta deres behov for fysisk omsorg og nærhet. Spebarn har i stor grad behov for en til en kontakt. Det er stor forskjell på et barn under tre år og et barn under ett år. For å sikre barnas rett til individuell oppfølging og omsorg mener UNICEF Norge at:

Barnehagen skal minst ha en ansatt per to barn når barna er under ett år, en ansatt per tre barn når barna er under tre år og en ansatt per seks barn når barna er over tre år.

Det er også av avgjørende betydning for kvaliteten på barnehagens tilbud at en stor andel av de ansatte i tillegg til pedagogisk personale har barnefaglig kompetanse. For å kunne møte barnas individuelle behov og realisere retten de har til aktiv medvirkning i henhold til modenhet, er det en forutsetning at de voksne har de nødvendige kvalifikasjoner og evner å sette barnet i sentrum. Det er en stor oppgave som krever både klokskap og skolering å gi de yngste forståelse for demokratiske verdier, fremme mangfold og respekt og forebygge krenkelser og mobbing (Ref. Rammeplan for barnehagen). FNs barnekomite skriver i sine generelle kommentarer, nr. 7, om gjennomføring av barnets rettigheter i tidlig barndom²:
”...Partene må sørge for at institusjoner, tjenester og fasiliteter med ansvar for små barn tilfredsstiller visse kvalitetskrav, særlig når det gjelder helse og sikkerhet, og at personalet har de rette psykososiale kvaliteter, samt at de egner seg for tjenesten, er mange nok og har de riktige kvalifikasjoner. For å kunne yte tjenester som er tilpasset små barn og deres situasjon, alder og personlighet, kreves det at alle de ansatte har den nødvendige skolering for å arbeide med denne aldersgruppen.”

Vi savner klare retningslinjer for dette i departementets forslag. UNICEF anbefaler at 80 prosent av de ansatte som er sammen med barna i det daglige, har grunnleggende barnefaglig trening. (Report Card 8; «The child care transition»³)

De pedagogiske lederne er viktige med tanke på å sikre et tilfredsstillende pedagogisk tilbud som ivaretar barns rettigheter i barnehagen. Metodevalg og aktiviteter tilpasset de

² <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnets-rettigheter/generell-kommentar-7.pdf>

³ https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc8_eng.pdf

ulike aldersgruppene blir avgjørende for å gi barna erfaring med demokratiske prosesser, respekt for de andre barna og en opplevelse av å bli hørt og være betydningsfulle i fellesskapet. Kunnskap om barns utvikling og forutsetninger er nødvendig for å kunne tilby gode opplegg som ivaretar barns rett til likeverd, medvirkning og respekt. De ansatte i barnehagen kommer også tett inn på barnas familier gjennom levering og henting morgen og kveld. Dette kan gi et verdifullt bilde av samspillet mellom barnet og dets foresatte og en større mulighet til å identifisere tegn på bekymringsfulle forhold, omsorgssvikt og overgrep dersom en vet hva en skal se etter.

UNICEF anbefaler ifølge Report Card 8 at minimum halvparten av de ansatte i barnehagen har treårig relevant høyere utdanning. Vi foreslår å skjerpe minimumskravet til pedagogisk bemanning ytterligere:

Barnehagen skal ha minst én pedagogisk leder per 12 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 6 barn når barna er under tre år.

UNICEF Norge mener forslaget til forskrift om at antall barn i barnehager der «flertallet av barna har avtalt oppholdstid under 6 timer per dag, skal omregnes til heltidsekvivalente plasser i beregning av normen for pedagogisk bemanning», er problematisk. Sannsynligvis vil en majoritet av disse barna være i barnehagen i noenlunde samme tidsrom. Dette medfører en langt lavere pedagogisk bemanning per barn enn normen krever. Hensynet til barns beste, etter FNs barnekonvensjon artikkel 3, er i dette tilfellet etter vår mening ikke ivaretatt.

UNICEF Norge forutsetter at det avsettes nødvendige ressurser for å utdanne nok barnehagelærere og sikre tilfredsstillende bemanning og kompetanse i barnehagene slik at det ikke blir behov for dispensasjon fra kravet.

UNICEF Norge bemerker at vi er kritiske til dispensasjonsadgangen fra krav til grunnbemanningen i inntil ett år av gangen når *særlige hensyn* tilsier det. Denne adgangen kan bli misbrukt, og UNICEF Norge etterspør en regel som unngår slikt misbruk.