

Kunnskapsdepartementet

Oslo, 22.02.2021

Høringssvar - Forslag om endringer i barnehageloven

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

Viser til høringsbrev datert 26.11.2020 med høringsfrist 26.02.2021.

UNICEF Norge takker for anledningen til å komme med våre kommentarer til Kunnskapsdepartementets forslag om endringer i barnehageloven. Det er positivt at departementet belyser sammenhengen mellom barns språklige ferdigheter og sosial fungering, samt betydningen det språklige har for en god skolestart. I det følgende retter UNICEF Norge noen merknader til utvalgte deler av forslaget. Manglende kommentarer til øvrige deler av høringsnotatet og lovutkastet må ikke tas til inntekt for at UNICEF Norge er enig i vurderingene.

UNICEF Norge støtter ikke lovforslaget

UNICEF Norge viser til tidligere gitte innspill til Utdannings- og forskningskomiteens behandling av Meld. St. 6 (2019-2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO. UNICEF Norge opprettholder tidligere gitte bemerkninger og viser i tillegg til følgende:

Manglende barnerettighetsvurdering

Etter barnekonvensjonen artikkel 4 er staten pålagt til å sette inn alle egnede tiltak for å oppfylle, respektere og beskytte rettighetene og forpliktelsene som følger av konvensjonen. Ved endringer i regelverk eller ny lovgivning må staten vurdere hvilke konsekvenser forslaget vil ha for oppfyllelsen av barns rettigheter. Det vil si at staten må gjennomføre en barnerettighetsvurdering.

Departementet har eksempelvis vurdert personvernet til barn som ikke går i barnehage, basert på personvernforordningen og ikke barnekonvensjonen. UNICEF Norge mener videre at forslaget om endringer i barnehageloven vil ha betydning for vurdering av barnets beste (artikkel 3), barns rett til privatliv (artikkel 16) og barn rett til utdanning (artikkel 28). Inngrep i rettighetene, som her barns rett til privatliv, skal være nødvendige og

forholdsmessige. Dersom det er ulike hensyn og rettigheter som skal ivaretas, skal disse veies mot hverandre. UNICEF Norge savner en barnerettighetsvurdering i dette høringsnotatet og ber departementet om å tydeliggjøre dette.

Barnehagen skal tilpasses barnet – ikke omvendt

Det følger av barnekonvensjonens artikkel 28 (1) at barn har rett til utdanning. Videre følger av konvensjonens artikkel 29 (1) at formålet med utdanningen er å utvikle barnets personlighet, talenter og psykiske og fysiske evner så langt det er mulig. Bestemmelsene må altså sees i sammenheng. I FNs barnekomites generelle kommentar til artikkel 29 er det blant annet uttalt at “... *utdanningen skal innrettes etter barnet, være barnevennlig og utvikle barnets personlighet og evner (...)*”. Utdanningen er til for barnet, ikke omvendt. I førskolealder er leken det sentrale med hensyn til barnas språklige, sosiale, emosjonelle, kognitive, moralske og motoriske utvikling og utdanning.

UNICEF Norge er enig i at språk er nøkkelen inn i store og små fellesskap i samfunnet og at det er viktig å stimulere barnets språklige utvikling fra tidlig alder på barnets premisser. Med hensyn til «på barnets premisser» kommer vi tilbake til det senere. Forslaget har gode intensjoner, men treffer etter UNICEF Norges mening ikke riktig. Forslaget legger blant annet opp til at ansatte i barnehagen må bruke ressurser på å fylle ut skjemaer og rapporteringer, altså økt byråkratisering. En universell vurdering tar opp verdifull tid som istedenfor burde bli brukt til veiledning i lek og å skape språkstimulerende arenaer. Barnehageansatte vil dermed har mindre tid til å ivareta “*barnas behov for omsorg og lek*”, som også er formålet med barnehage.¹

Dagens rammeplan for barnehage er god nok

Av dagens rammeplan² for barnehager fremgår det følgende:

«Personalet skal følge med på barnas kommunikasjon og språk og fange opp og støtte barn som har ulike former for kommunikasjonsvansker, som er lite språklig aktive, eller som har sen språkutvikling»

Slik professor i barnehagepedagogikk Anne Greve skriver, er barnehagepedagogikk basert på å ta utgangspunkt i barnet og barnets interesser.³ Basert på dette utgangspunktet skal ansatte tilrettelegge for opplegg som er tilpasset barnet. UNICEF Norge er av den oppfatning at

¹ Lov om barnehager § 1 første ledd første setning.

² <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/rammeplan/barnehagens-formal-og-innhold/kommunikasjon-og-sprak/>

³ <https://utdanningsforskning.no/artikler/observasjon--barnehagelarerens-viktigste-verktoy/>

dagens rammeplan for barnehager er tilstrekkelig. Ansatte i barnehagen er allerede forpliktet til å observere og vurdere barnas totale utvikling.

UNICEF Norge mener det er en svakhet at lovforslaget ikke vurderer hvordan ansatte foretar de konkrete vurderingene i praksis. Ifølge førsteamanuensis ved Institutt for pedagogikk, Universitetet i Agder, Heidi Omdal, reagerer de ansatte i barnehagen raskt hvis de ser barn med språklige vansker, for eksempel. Hun peker på betydningen av å ha kompetansen i barnehagen og ikke behøve å vente på hjelp utenfra. Videre understreker hun blant annet betydningen av å ha faste spesialpedagoger i barnehagene. Dette reduserer også arbeid med henvisninger og rapportering og frigjør voksentid til samvær med barna, viser erfaringer fra Færder kommune.⁴ Å satse på personalets faglige kompetanse vil etter UNICEF Norges mening være mer hensiktsmessig enn ytterligere byråkrati.

Normen “normal” er problematisk

Det er store variasjoner i språkutviklingen hos barn med norsk som morsmål. Ulike stadier kan overlappe hverandre. Noen barn kan bruke lengre tid på enkelte stadier, og noen kan gå tilbake til et tidligere stadium for en periode. UNICEF Norge er av den klare oppfatningen at det er problematisk at forslaget legger opp til at barnehagebarn skal vurderes opp mot standarden “normal”. Slik UNICEF Norge ser det, vil det føre til en problemfokustert tilnærming, der blikket er rettet mot å registrere negative avvik fra normalen. Det er en for snever forståelse av kommunikasjon, hvordan barn kan kommunisere. UNICEF Norge mener at barnet ikke blir satt i sentrum, men heller en universell standard. En slik løsning er ikke til barnets beste. Det er barnet eller barna som skal være i sentrum, ikke normen, og utgangspunktet må alltid være barnas interesser, ferdigheter og initiativ. Dette bidrar til barns mestringsfølelse, selvtillit og gir et positivt grunnlag for videre utvikling.

Barn med et annet morsmål enn norsk

Ansatte skal støtte flerspråklige barn i å bruke sitt morsmål og samtidig aktivt fremme og utvikle barnas norsk-/samiskspråklige kompetanse. Ved behov, settes det inn tiltak for å trygge barns utvikling gjennom lek og læring og på det enkelte barns egne premisser. UNICEF Norge mener at forslaget legger opp til at vurderingen av det “normale” er utelukkende kommunikasjon på norsk. Departementets forslag viser for lite til forskning på barn som er to-språklig og deres språkutvikling. Barn som er to-språklige vil mest sannsynlig ha en annen språkutvikling enn barn som har norsk som morsmål. To- og flerspråklige barn

⁴ <https://www.utdanningsnytt.no/bemanningsnorm-overgrep-sensitive-barn/ansatte-spesialpedagog-i-alle-barnehagene-i-faerder--antallet-henvisninger-til-ppt-stuper/230290>

har sine spesifikke språklige utfordringer. Barn med et annet morsmål enn norsk vil uansett trenge tid på å lære et nytt språk. Hvor mye tid som trengs, avhenger av flere rammebetingelser; hvor lenge barnet har bodd i Norge, hvilket språk som brukes hjemme, hvor mye barnet er i kontakt med norskspråklige. Et språkstimulerende miljø med kompetente voksne vil uansett være avgjørende for deres språklige utvikling. Snarere enn å bruke verdifulle ressurser på universell vurdering, er UNICEF Norge av den oppfatning at kompetent personale bør brukes til å tilrettelegge for et språkstimulerende miljø med optimal språklig utvikling for den enkelte.

Språklige ferdigheter og sosial funksjon

Departementet har på side 4 vist til en studie som blant annet viser at det er sammenheng mellom barns språklige ferdigheter og sosial fungering allerede når de er 2 år og 9 måneder gamle. Barn med svake språkferdigheter er mindre aktive i lek og andre aktiviteter som krever at de må ta i bruk språket, enn barn med sterke språkferdigheter. Studien viser også en sammenheng mellom hvor gode norskspråklige ferdigheter de flerspråklige barna i barnehagen hadde, og hvor godt de fungerte i lek og samspill i barnehagen. UNICEF Norge mener at det er viktig at barn ikke faller utenfor aktiviteter og at inkludering og stimulering til lek også kan bidra positivt i språkutviklingen. Studien som departementet viser til, er etter UNICEF Norges oppfatning en indikator på at det i barnehagene må satses mer på språkstimulering gjennom lek og andre aktiviteter. Med et kompetent personale kan dette i stor grad gjøres gjennom systematisk språkstimulering og bruk av språket i barnehagens daglige gjøremål. De vil også kunne forsterke tiltakene gjennom mindre språkgrupper når de ser behov for det. På denne måten får alle barn i språkgruppen utbytte av et sosialt og språklig stimulerende miljø i barnehagen.

Språkkompetanse til barn som ikke går i barnehage

Barn som ikke går i barnehage, har som regel ikke samme mulighet til kvalifisert vurdering av språkutviklingen som barnehagebarn. Det viktigste verktøyet ansatte i barnehagen har er *observasjon* i lek og samspill med barnet i fokus. Et kartleggingsverktøy eller skjematisk vurdering vil ikke kunne ta hensyn til at barn oppfører seg ulikt i forskjellige situasjoner og at barn utvikler seg ulikt. Dermed er det svært begrenset hva to- og fireårskontrollene på helsestasjonen kan avdekke. Barnehagen har mulighet for å tilby språklig stimulans og oppfølging som alle barn vil profitere på. Mange barn med norsk som andrespråk vil ha ekstra glede og nytte av den språklige stimulansen som et barnehagemiljø gir. Det er derfor av stor betydning at alt legges til rette for at disse barna får barnehageplass.

Anbefalinger

UNICEF Norge foreslår alternative tiltak til universell språklig vurdering. Forslagene medfører økte utgifter. Det er imidlertid vår mening at dette vil virke forebyggende og redusere behov for tiltak senere i barnas utvikling.

Bedre bemanningsnorm i barnehagen – I Stortingsmelding 6 er det blant annet skrevet at regjeringen *“vil at PP-tjenesten skal være mer til stede i barnehager og skoler og arbeide forebyggende og med tidlig innsats. Ved at PP-tjenesten arbeider tett på barna og elevene, vil den kunne utarbeide gode sakkyndige vurderinger og bidra til å tilrettelegge for enkeltbarn og -elever i praksis⁵”*. Forslaget departementet har lagt fram her, bidrar til økt byråkratisering og tar derfor verdifull tid fra barnehagebarna. Det fører ikke til at PP-tjenesten er mer til stede i barnehagene. UNICEF Norge mener at det heller må satses på økt voksentetthet i barnehagen slik at hvert enkelt barn kan følges opp mye bedre. En tett voksenkontakt med språklige forbilder fra de aller første årene har mye å si for barnas egen utvikling. For å sikre barns rett til å utvikle sin *“personlighet, talenter og psykiske og fysiske evner så langt det er mulig”* mener UNICEF Norge at det bør oppstilles krav om at barnehagen skal ha minst én ansatt per to barn når barna er under ett år, én ansatt per tre barn når barna er under tre år og én ansatt per seks barn når barna er over tre år.

Kompetanse hos de ansatte. UNICEF Norge mener videre at andelen pedagoger må økes. Et barnehagepersonale som er kompetent, vil kunne fange opp barn med språklige utfordringer og sørge for kartlegging der det er nødvendig uten å måtte bruke tid på å registrere vurdering av alle. Det er også en slik ordning dagens rammeplan for barnehager legger opp til. For at dagens ordning skal kunne fungere optimalt og ivareta barnets beste og barns rett til optimal utvikling, mener UNICEF Norge at pedagogisk kompetanse er avgjørende. UNICEF Norge har i et tidligere høringssvar foreslått en minimumsbemanning i barnehagen på 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. Som tidligere nevnt vil også en spesialpedagog i hver barnehage kunne redusere behovet for henvisninger og byråkrati. Dette gjelder i høyeste grad for å kunne jobbe godt med sosial utjevning, integrering og for å legge til rette for gode språkmiljøer.

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/?ch=4>

Kommentarer til foreslått lovtekst

Dersom departementet likevel velger å fremme lovforslaget, mener UNICEF Norge at alternativ B i foreslått § 39 a og b bør velges. Alternativ B i begge forslagene viser klart hva som er formålet med vurderingen og hva som skal skje i ettertid.

Kontakt:

Dersom dere har spørsmål eller kommentarer kan disse rettes til juridisk rådgiver Uzma Sarwar på e-post: uzma.sarwar@unicef.no eller på telefon: 456 88 546 eller fagansvarlig skole og barnehage, Ellen Sandøe, ellen.sandoe@unicef.no, telefon: 907 47 181.

Med vennlig hilsen



Camilla Viken

Generalsekretær

UNICEF Norge