



BARNEOMBUDET

Kunnskapsdepartementet (KD)
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Deres ref:

Vår ref:
16/01207-7

Saksbehandler:
Helene Kløcker

Dato:
20. januar 2017

Høringsuttalelse «Ny rammeplan for barnehage»

Vi viser til «Høringsnotat om forslag til rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver 20.10.2016» og takker for muligheten til å komme med våre kommentarer.

Mandat

Barneombudet skal i henhold til lov og instruks arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt tilbørlig hensyn til på alle samfunnsområder. Ombudet skal særlig følge med på at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, og at norsk rett samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter. Ombudet skal av eget tiltak, eller som høringsinstans, ivareta barn sine interesser i samband med planlegging og utredning på alle felter, foreslå tiltak som kan styrke barns rettsikkerhet, med mer. Ombudets mandat er avgrenset til barn under 18 år.

Generelt

Barneombudet mener den nye rammeplanen er forenklet på en god måte, og den blir et bedre styringsdokument enn den gamle rammeplanen.

Barneombudet mener at barns rettigheter etter barnekonvensjonen kommer tydelig frem i forslaget. Det er positivt at det er lagt vekt på de fire hovedprinsippene i barnekonvensjonen som er artikkel 2 – retten til ikke diskriminering, artikkel 3 - barnets beste, artikkel 6 - retten til liv og utvikling og artikkel 12 – barns rett til å bli hørt.

Barneombudet mener at den nye rammeplan kan bidra til å styrke kvaliteten på tilbudet til barn i barnehagen. Det er likevel noen forutsetninger som må være på plass for at dette skal skje. For det første må barnas rett til et godt psykososialt miljø lovfestes i barnehageloven. Forslaget til ny rammeplan legger vekt på personalets ansvar for at barna skal ha et godt psykososialt miljø i barnehagen. Barneombudet mener likevel det er helt nødvendig å gi barnehagebarn de samme individuelle rettighetene til et godt og inkluderende miljø som barn i skolen. Vi har tidligere gjort rede for dette behovet i høring til NOU 2012:1 Til Barnas beste – Ny lovgiving for barnehagene Her legger vi vekt på at barn i barnehagen må ha de samme rettighetene i barnehageloven som elever i skolen har etter opplæringsloven. Barn i

barnehagen har behov for et minst like sterkt rettsvern som eldre barn. En rettighetsfesting av et godt psykososialt miljø gir personalet tydelige plikter og barna rettigheter som det kan klages på når de ikke følges opp.

For det andre må bemanningsnorm for barnehagene innføres. For å få til god kvalitet i barnehagen vil antall barn per voksen være en avgjørende faktor. Barneombudet viser til Øie-Utvalget og NOU 1: 2012. Utvalget konkluderte med at bemanningsnormen bør være en voksen per tre barn under tre år, og en voksen på seks barn over tre år. For få ansatte på jobb, kombinert med uforutsigbare hendelser i en barnegruppe, reduserer den reelle muligheten ansatte i barnehagen har til å være i samspill med barna og drive en pedagogisk forsvarlig virksomhet. Bemanningsnormen er avgjørende for om rammeplanene lar seg gjennomføre i en hektisk hverdag.

For det tredje må alle ansatte få økt kunnskap om barns rettigheter etter barnekonvensjonen slik at de kan bruke dem i praksis. En viktig forutsetning for gjennomføring av barnekonvensjonen er at alle som har med barn å gjøre er godt kjent med konvensjonen¹. FNs barnekomite legger vekt på at alle utdanninger til profesjoner som har med barn å gjøre får grundig opplæring i barnekonvensjonens bestemmelser (ibid).

I det følgende vil vi kommenter noen av kapitlene i rammeplanen noe mer inngående. Vi gjør oppmerksom på at det er en nummereringsfeil i høringsutkastet som videreføres i dette dokumentet.

1. Barnehagens verdigrunnlag

Barneombudet mener det er viktig at rammeplanen har et klart og tydelig språk. Noen begreper tilslører mer enn de avklarer og bør endres. Et slikt eksempel er ordet «individ».

Vi foreslår en endring i første setning i siste avsnitt til:

«Å møte *hvert enkelt barns* behov for omsorg, trygghet, tilhørighet og anerkjennelse og å sikre at barna får ta del i og medvirke i felleskapet, er viktige verdier som skal gjenspeiles i barnehagen».

Likestilling og likeverd

Barneombudet er glad for at rammeplanen legger vekt på likestilling og likeverd. Vi mener at det bør tydeliggjøres i dette avsnittet at verdiene bygger på artikkel 2 i barnekonvensjonen om retten til å ikke bli diskriminert.

Livsmestring og helse

Barneombudet er glad for at livsmestring og helse er et eget avsnitt i rammeplanen. Vi ber om en tydeliggjøring av begrepet «barnehagen» i første setning. Begrepet «barnehagen» kan oppfattes som den fysiske bygningen eller personalet i barnehagen. Det bør også tydeliggjøres forskjellen på fysisk og psykisk helse.

Barneombudet har i tidligere høringer, NOU 2012:1 Til barnas beste - Ny lovgivning for barnehagene, lagt vekt på at barn i barnehagen må ha de samme rettigheter som barn i skolen til et godt psykososialt miljø.

For at barn i barnehagen skal sikres de samme rettssikkerhetsgarantier er det flere forhold som må på plass. Vi velger å legge disse faktorene inn under dette avsnittet.

- Lov om barnehage må ha tilsvarende hjemmel som i kapittel 9A i opplæringsloven
- Fylkesmannen må være klageinstans i mobbesaker
- Fylkesmannen må være tilsynsmyndighet for å følge opp barnehagelovens bestemmelser. Siste endring i Fylkesmannens rolle overfor barnehagene er ikke tilstrekkelig til å sikre barnas rettigheter i saker som berører deres psykososiale miljø
- Barnehagens ansvar og plikter må tydeliggjøres

Opplysningsplikt til barnevernet

Det er helt nødvendig for å sikre barns rettigheter at de ansatte i barnehagene kjenner til og bruker opplysningsplikten til barnevernet. Barneombudet mener at setningen « Personalet skal kjenne til opplysningsplikten til barnevernet» er for svak.

Opplysningsplikten kan bli tydeligere dersom det står:

«Alle som jobber i barnehagen har en plikt til å varsle barnevernet dersom de har fått kunnskap om eller har mistanke om omsorgssvikt, vold eller seksuelle overgrep mot barn.»

Det må presiseres at varslingsplikten også gjelder dersom ansatte i barnehagen har kunnskap eller mistanke om at en kollega har utøvd vold eller seksuelle overgrep mot barn.

2. Barns medvirkning

Barns rett til deltagelse er et viktig prinsipp som er nedfelt i Grunnloven og i barnehageloven, Barnekonvensjonens artikkel 12 om barns rett til å bli hørt og § 3 i barnehageloven om barns rett til medvirkning er ikke bare en rettighet i seg selv, men lovfester en viktig forutsetning for å kunne vurdere barnets beste. De voksne skal ha respekt for barns meninger og følelser. Små barns evne til å delta – som medaktør i familien og i samfunnet – blir ofte oversett, eller ikke vurdert som hensiktsmessig å ta hensyn til, på grunn av barnets unge alder og manglende modenhetⁱⁱ. Ansatte i barnehage synes det er utfordrende å sette barns rett til medvirkning ut i praksis og av den grunn må det jobbes kontinuerlig med dette området i barnehagenⁱⁱⁱ.

For at barns rett til medvirkning i barnehagen skal bli en realitet er det viktig at dette kommer klart frem i rammeplanen og at alle ansatte forstår hva dette prinsippet innebærer. Barn har ulike og forskjellige uttrykksformer avhengig av alder og utvikling. Barns rett etter barnehagelovens § 3 må ikke sees på som et «minimøte» med barna der barna skal uttrykke sitt syn på metoder, aktiviteter eller rutiner. Barn bør gis mulighet til å utøve reell innflytelse over sin hverdag, samtidig som barn ikke skal presses til å si sin mening dersom de ikke opplever dette som trygt eller ikke vil.

Ordlyden i barnehagelovens § 3 «Barn i barnehagen har rett til å gi uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet» er veldig vid, og Barneombudet mener at setningen blir tydeligere dersom man endrer ordlyden til;

«Barnehagen skal ivareta barns rett til medvirkning ved å legge til rette for og oppmuntre til at barna skal bli hørt jf. Grunnloven § 104, FNs barnekonvensjonen artikkel 12 nr. 1 og barnehageloven §§ 1 og 3.»

Rammeplanen bør også utfylles med veiledningsmaterieell til ansatte om hva retten til å bli hørt innebærer, og det bør legges vekt på gode eksempler og mulighet for øving i praksis på gode samtaler der medvirkning med barn er hovedhensikten. Veiledningsmaterialet bør bygge på FNs generelle kommentar nr. 7 – gjennomføring av barnets rettigheter i tidlig barndom eller annen evidens basert forskning innen feltet barns rett til å bli hørt.

3. Samarbeid mellom hjem og barnehage

Barneombudet mener det er positivt at det sist i avsnittet om foreldresamarbeid står at «foreldresamarbeidet skal ha barnets beste som mål», altså en direkte referanse til barnekonvensjonens artikkel 3 og barns rett til å få en vurdering av «barnets» beste i saker som angår dem. Barneombudet erfarer at mange ansatte i offentlig sektor synes det er utfordrende å foreta vurderinger av barnets beste i praksis. For å gjøre det tydeligere hvilken forpliktelse de ansatte faktisk har, foreslår Barneombudet følgende formulering:

«Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved samarbeid mellom foreldre og barnehage».

3. Barnehagens formål og innhold

Barneombudet mener at kapittelet om barnehagens formål og innhold er tydeligere enn i rammeplanen fra 2006. Rammeplanen fremstår oversiktlig og forpliktende. Det er positivt at det er formulert konkrete mål for personalets arbeid.

Vi har valgt å kommentere avsnittene om «barns behov for omsorg», «barns behov for lek» og «barnehagens ansvar for å fremme sosial kompetanse».

Barnehagen skal ivareta barns behov for omsorg

En del av et barns omsorg er retten til hvile og retten til å få søvn. Personalet skal sørge for at barn får den hvile de har krav på. Søvn, læring og trivsel henger sammen. Voksne skal respektere og bli gjort oppmerksomme på denne sammenhengen.

Barneombudet mener at denne sammenhengen ikke kommer tydelig nok frem i dette avsnittet.

Barnehagen skal ivareta barnas behov for lek

Leken er en sentral del av barnets liv og læring. Leken er et av de trekkene som er mest kjennetegnet for de første barndomsårene^{iv}. Forskning viser at barn som blir utestengt fra lek, ikke alltid blir sett av de voksne i barnehagen. Barna får gå i «fred» uten at de voksne gjør forsøk på å hjelpe barna å bli inkludert i lek^v. Barn som blir utestengt fra et fellesskap i barnehagen er ofte utestengt fra lek uten at voksne ser det eller griper inn (ibid).

Barneombudet mener at alle voksne i barnehagen må ha et ekstra blick på barn som er utestengt fra leken. Barn og foreldres forståelse av mobbing knyttes tett opp mot utestengelse fra lek. Vi mener at det ikke kommer tydelig nok frem av de utvalgte kulepunktene at personalet skal ha en aktiv rolle for å hjelpe barn å komme inn i leken.

Vi ønsker derfor følgende kulepunkt inn:

Personalet skal:

- bidra aktivt til at barn kommer inn i leken slik at de dermed får en mulighet til å bli inkludert i felleskapet

Barnehagen skal fremme sosial kompetanse

Barneombudet er opptatt av at alle barn i barnehage og skole trives og har det trygt og godt. Forskning viser at mobbing og utestenging i barnehagen er risikofaktorer og kan føre til store psykososiale konsekvenser^{vi}. Forskerne mener at det er sammenheng mellom frafall i videregående opplæring og mobbing i barnehagen^{vii}.

Barneombudet mener at kulepunktene under personalet skal « forebygge og stoppe diskriminering, mobbing og krenkelser og hindre uheldige samspillmønstre» er for svakt formulert.

Vi ønsker følgende endringer og nye kulepunkt inn:

Personalet skal:

- forebygge diskriminering, mobbing, krenkelser, ekskludering og utestenging. Uheldige samspillmønstre kan være en del av dette
- straks gripe inn og stoppe krenkende ord eller handlinger, mobbing og utestenging
- varsle styrer både muntlig og skriftlig om slike hendelser

5. Barnehagens fagområder

Barneombudet har valgt å kommentere fagområdene «Kropp, bevegelse, mat og helse» og «nærmiljø og samfunn» i sin høringsuttalelse.

Leken er sentral for å fremme alle fagområdene i rammeplanen. Barnehagen må tilrettelegge for barns lekemiljø under de omtalte fagområdene under. Barneombudet ønsker følgende endring i andre avsnitt i innledningen til kapittelet:

«Barna skal utvikle kunnskaper og ferdigheter innenfor alle fagområder gjennom undring, utforskning, skapende aktiviteter *og lek*».

Kropp, bevegelse, mat og helse

Barneombudet mener det er viktig, at barn blir kjent med sin egen kropp og at de utvikler bevissthet om egne og andres grenser. I rammeplanen står det at barnehagen skal bidra til at barna setter grenser for egen kropp og respektere andres grenser gjennom arbeid med kropp, bevegelse, mat og helse.

Barnehagen er en viktig arena for å sikre barn kunnskap om kropp, integritet, grenser og seksualitet. FNs barnekonvensjon artikkel 19 bestemmer at staten skal sikre forebyggende tiltak mot vold, overgrep og omsorgssvikt mot barn. Et viktig tiltak er at barn selv må vite hva som er greit og ikke greit å gjøre med kroppen deres. Barneombudet har snakket med mange barn som ikke vet at voksne ikke har lov å slå barn. Mange barn som utsettes for overgrep forteller at de ikke visste at det voksne gjør mot dem ikke er lov.

I Norge er de fleste barn som opplever vold og overgrep under seks år. Barnehagen er en viktig bidragsyter i arbeidet med å forebygge og stoppe vold og overgrep mot barn. Barn må vite at det ikke er lov å slå eller gjøre noe med kroppen deres som de ikke liker. De må også få vite at hvis de opplever noe som ikke er greit så skal de si ifra til en voksen. Det store

flertallet av norske barn går i barnehage. Det er viktig at barnehagene tar en aktiv rolle i arbeidet med å forebygge vold og overgrep gjennom å ha et bevisst og åpent forhold til denne tematikken med barna. Opplæringsprogrammer for barn i ulike alder må være obligatorisk.

Barneombudet ønsker at det skal stå at personalet skal:

- snakke med barna om at det ikke er lov å slå eller gjøre noe med kroppen deres som de ikke liker
- snakke med barna om at hvis de opplever noe som ikke er greit så skal de si ifra til en voksen

Det bør lages veiledningsmaterieell til ansatte og foreldre om temaet, og det bør legges vekt på gode eksempler av samtaler med barn.

Nærmiljø og samfunn

Barneombudet er glad for at medvirkning og barnekonvensjonen er et gjennomgående tema i hele rammeplanen. Vi mener at det er forskjell på å lære om barnekonvensjonen og det å være i et miljø der barnekonvensjon praktiseres.

Av den grunn ønsker vi inn følgende spesifisering inn under personalet skal:

- Personalet skal lære barna om barnekonvensjonen og legge spesielt vekt på artiklene 2, 3, 6 og 12.
- Personalet skal bruke barnekonvensjonen i sitt daglige arbeid og barna skal erfare denne i praksis

6. Ansvar og roller

Barneombudet mener det er viktig at rammeplanen inneholder et eget kapittel om ansvar og roller. Barnehagemyndigheten er ikke nevnt i rammeplanen under ansvar og roller. Det bør komme frem at det er kommunen som barnehagemyndighet som skal påse at barnehagene driver i samsvar med regelverket^{viii}. Kommunen må følge opp at barnehagene korrigerer praksisen sin^{ix}. Dersom rammeplanen skal være et styringsverktøy, og dermed et verktøy man kan bruke for å kontrollere om pliktene overholdes, bør dette stå i klartekst i planen. Vi ønsker en forpliktende oppfølging fra barnehageeier. I tredje setning bør det derfor stå:

«Barnehagemyndigheten må ha et system for å etterprøve og kontrollere at kommunens barnehager driver sin virksomhet etter rammeplanen»

7. Barnehagen som pedagogisk virksomhet

Tilrettelegging av tilbud til de som trenger ekstra støtte

Barneombudet mener dette avsnittet i rammeplanene er uklart.

Erfaringer fra barn som har behov for spesialundervisning i skolen og med barn som har nedsatt funksjonsevne, er at disse i større grad enn andre blir utestengt, mobbet og ekskludert fra felleskapet. Flere opplever at det starter allerede i barnehagen. Forskning viser at det barn i barnehagen ønsker seg aller mest å være inkludert i felleskap og det å ha en venn^x.

Men barn kan trenge ekstra oppmerksomhet og støtte i perioder uavhengig av om det foreligger et behov for spesialpedagogisk hjelp eller om barnet har nedsatt funksjonsevne. Barneombudet mener at muligheten til å ta vare på barn som trenger ekstra støtte i barnehagen i perioder av livene sine ikke er tilstrekkelig ivaretatt i lovverket og vanskelig kan gjennomføres i praksis i barnehagen. Eksempler på dette kan være barn der foreldre går fra hverandre, barn med syke søsken eller foreldre, flyktningbarn eller barn i asylmottak. I perioder kan denne gruppen barn være ekstra sårbare og det kan det være nødvendig å sette inn ekstra tilbud eller voksne slik at barnas hverdag blir bedre. Barneombudet ønsker en presisering av behovet for å ha et ekstra blikk på sårbare barn.

Vennlig hilsen

Camilla Kayed
fagsjef

Helene Kløcker
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

ⁱ Barnekonvensjonen, - Barns rettigheter i Norge 3. utgave, Universitetsforlaget, kKapittel 1, Lucy Smith s. 21.

ⁱⁱ Generell kommentar nr. 7 (2005) Gjennomføring av barnets rettigheter i tidlig barndom (norsk), bygger på UNs doc. CRC/C/GC/7/Rev.1 20.september 2006

ⁱⁱⁱ Oppfølging av avsluttende merknader fra FNs barnekomité av januar 2010, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet juni 2011

^{iv} Generell kommentar nr. 7 (2005) Gjennomføring av barnets rettigheter i tidlig barndom (norsk), bygger på UNs doc. CRC/C/GC/7/Rev.1 20.september 2006 s. 14.

^v «Hele barnet, hele løpet; Mobbing i barnehagen», Forskningsrapport 2015, Ingrid Lund (redaktør) Utgitt av FUB, FUG, UiA, ABUP og Kristiansand kommune 2015.

^{vi} Rutter, M. (2000). *Den livslange utvikling: Forandring og kontinuitet* (2.utg). København: Hans Reitzels Forlag.

^{vii} Lund, I. (2013). *Dropping out of school as a meaningful action for adolescents with social, emotional and behavioural difficulties*. *Journal of Research in Special Educational Needs*(1).

^{viii} Tilsyn med veiledning skaper endring, Fylkemennenes tilsyn med opplærings – og barnehageområdet 2015, Utdanningsdirektoratet 2015 s.9

^{ix} Tilsyn med veiledning skaper endring, Fylkemennenes tilsyn med opplærings – og barnehageområdet 2015, Utdanningsdirektoratet 2015 s.10

^x Hele barnet, hele løpet; Mobbing i barnehagen», Forskningsrapport 2015, Ingrid Lund (redaktør) Utgitt av FUB, FUG, UiA, ABUP og Kristiansand kommune 2015.