



Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Deres ref:

Vår ref: 2010/59349-2

Arkivkode: 008

Dato: 28.01.2011

Høringsuttalelse fra Statens råd for likestilling av funksjonshemmede - Med forskertrang og lekelyst

Innledning

Statens råd for likestilling av funksjonshemmede har som utgangspunkt at alle planer, rapporter, politikk etc. som angår personer med nedsatt funksjonsevne skal være deler av de generelle og alminnelige tiltakene, og ikke holdes utenfor disse i påvente av særlige tiltak. Brennautvalget skriver at utredningen baserer seg på at forslagene som presenteres skal gjelde for alle, inkludert personer med funksjonsnedsettelse. Rådet er glad for denne presiseringen.

Imidlertid synes ikke rådet at denne målsettingen blir fulgt opp i utredningen. Spørsmål om fysisk tilgjengelighet som en nødvendig forutsetning for å kunne delta i pedagogiske tilbud blir ikke nevnt. Heller ikke behovet for andre yrkesgrupper enn pedagoger i barnehagen er omtalt. Rådet setter pris på prinsippet om at funksjonshemmede skal være en del av det allmenne og ikke skilles ut som en egen gruppe, men da må man være spesielt oppmerksom på at behovene til utsatte og sårbare grupper blir ivaretatt.

Rådet har i denne høringsuttalelsen lagt vekt på følgende:

- Behov for mer forskning på området, særlig kvantitativ forskning,
- Behov for å definere hva som legges i begrepet "skoleforberedende aktiviteter"
- Behov for å definere grenser for innflytelse og medvirkning
- Behov for styrking av førskolelærerutdanningen
- Behov for mer kompetanse og flere yrkesgrupper inn i barnehagene
- Behov for barnehagefaglig kompetanse i kommunene
- Minoritetsspråklige barn og funksjonsnedsettelse

Brennautvalget har i sin rapport valgt å prioritere barn i aldersgruppen 3-5 år (kap.11.6.1). Rådet mener at et tilbud til kun 3-5-åringar vil være fattigere enn om man kan inkludere flere alderstrinn, men vil i denne høringen ikke gå nærmere inn i denne diskusjonen.

Kunnskapsstatus og forskning

Utvalget henviser ofte til Fordelingsutvalgets rapport som ble levert Finansdepartementet i 2008. Rådet ønsker å understreke at Fordelingsutvalget var satt ned med mandat til å foreslå tiltak som skulle bidra til å bedre inntektsfordelingen. I sin høringsuttalelse til Fordelingsutvalgets sa rådet at de ikke stilte seg bak fordelingsutvalgets forslag om økt formell læring i barnehagen. Rådet etterlyser en mer kritisk vurdering fra Brennautvalget av forslagene fra Fordelingsutvalget og fra forskningen utvalget bygger på.

Brennautvalget er ofte og tydelig inne på viktigheten av at barn går i barnehage, og henviser til forskning som underbygger dette synet. Samtidig sier utvalget i kap. 12.8 blant annet:

"Utvalget understreker imidlertid den store mangelen på kvantitative studier innenfor barnehagefeltet og mener det må satses betydelig mer på kvantitativ forskning. Det er behov for kvantitative analyser av barns sosiale, emosjonelle, motoriske og atferdsmessige fungering, så vel som barns kognitive ferdigheter og psykiske helse. Utvalget mener også at det mangler kvantitative studier av hvordan barnehager fungerer for risikoutsatte eller marginaliserte barn."

Det er en motsetning i at utvalget henviser til forskning som begrunnelse for tiltak samtidig som utvalget erkjenner at det ikke finnes nok og god nok forskning om feltet. Det bekreftes også av den kunnskapsstatus som foreligger om norsk barnehageforskning. Rådet kunne ønske at alle forslag som fremsettes har sitt opphav i god forskning og ber om at kunnskapsgrunnlaget må være av god kvalitet før dyptgripende endringer gjøres. Dette gjelder for øvrig på alle samfunnsområder.

Det er behov for registreringer av hvorvidt private barnhager er selektive i inntak av funksjonshemmede barn, og om dette kombinert med at barn med funksjonsnedsettelse samles i såkalte forsterkede barnehager fører til segregering av denne gruppa. Rådet henviser til tidligere innspill knyttet til dette, og understreker at segregering vil umuliggjøre målet om et likeverdig barnehagetilbud til alle barn.

Rådet vil i denne sammenheng henvise til etableringen av Kunnskapssenter for utdanning i forskningsrådet, og vil understreke behovet for at dette senteret kan formidle kvantitativ og kvalitativ forskning på innhold og kvalitet i barnehager. Rådet vil for øvrig bemerke at for at senteret skal kunne

fylle sin oppgave også på dette området, er det en forutsetning at det får ressurser som står i forhold til mandatet.

Skoleforberedende aktiviteter

Begrepet skoleforberedende aktiviteter er uklart, samtidig som det gir tydelige signaler om at barna på en eller annen måte skal gjøres i stand til å bli elever. Rådet er kritisk til at barnehagen skal legge stor vekt på en slik oppgave. I sitt innspill til barnehagemeldingen sa rådet:

”Læring i barnehagen skal stimulere til mer likeverdig utvikling blant barna på slike ferdigheter som er naturlig for barnas alder. Altså skal ikke målet være å framskynde skolelæringen. Leken har en egenverdi som ikke må ødelegges av voksnes iver etter å få skoleflinke barn tidlig.”

Brennautvalget anbefaler at de skoleforberedende aktivitetene legger hovedvekt på utvikling av barnas sosiale kompetanse, språk og andre former for kommunikasjon. Utvalget foreslår at det i rammeplanen må tydeliggjøres hva innholdet i de skoleforberedende aktivitetene skal være. Rådet støtter dette, men vil understreke at også måten disse aktivitetene blir organisert og gjennomført på er helt avgjørende for resultatet. Derfor deltar rådet gjerne i en dialog med departementet om hva man bør legge i begrepet ”skoleforberedende aktiviteter”.

Demokrati og medvirkning

Brennautvalget legger stor vekt på prinsippet om at barn selv skal ha innflytelse over sin egen hverdag. Rådet mener dette er et godt utgangspunkt, men ser at enkelte passasjer i utredningen kan trekke dette for langt.

Rådet mener kapittel 6.1.4. beskriver barns rett til demokrati og medvirkning på en måte som tar høyde for barnas begrensninger uten å undervurdere dem. Her blir det vektlagt at de voksne skal ” se hva som opptar barna, og være åpne for undring og stille spørsmål som spinner videre på det barna er nysgjerrige på.” (s. 74) Dette rimer godt med rådet forståelse av dette. Andre kapitler gir rom for en annen tolkning:

Utvalget foreslår at det i rammeplanen legges føringer for at barnet selv også får sette mål for sin egen læring og utvikling (...) Med tanke på livslang læring som individets kontinuerlige evne til og ønske om å tilegne seg og skape ny kunnskap, ser utvalget evnen til å sette seg egne mål som en grunnleggende ferdighet som barnehagen kan støtte barnet i å utvikle, gjennom at barnet selv utformer mål ut fra egne ønsker og behov.” (kap 12.4.1, s. 136-137)

Rådet anser disse målsetningene for å være svært ambisiøse, og frykter at dette kan føre til at barnas umiddelbare behov blir styrende, eller at barn tildeles makt og innflytelse de ikke har forutsetninger for

å forvalte på en god måte. Rådet vil derfor be om at oppfølgingen av utredningen legger vekt på definisjonen i kap 6.1.4, slik at man unngår misforståelser knyttet til barnas rolle i egen læring og utvikling. Rådet mener også at erfaringer så langt med barns medbestemmelse i barnehagen mange steder kan tyde på at barna ikke får den voksne veiledningen de burde få.

Brenna gjenga i møtet med rådet et eksempel fra en barnehage, som kan illustrere rådets forståelse av begrepet "medvirkning". I dette eksempelet plukket de voksne opp et tema fra en diskusjon barna imellom, og brukte dette til å sette i gang et "mini-forskningsprosjekt" med utgangspunkt i barnas interessefelt. På den måten fulgte de voksne opp barnas nysgjerrighet, samtidig som de voksne la rammene for når og hvordan undersøkelsen skulle foregå. Rådet mener det er positivt at de ansatte tar utgangspunkt i spørsmål som opptar barna, innenfor rammen av barnhagens plan. Konkrete eksempler på dette kan med fordel ha blitt gjengitt i utredningen, for å unngå at det oppstår misforståelser knyttet til hva utvalget mener uttrykk som "barns medvirkning" og "på barnas premisser" dreier seg om.

Kompetanseheving i barnehagene

Brennautvalget skriver i kapittel 12.5 at de er svært bekymret for kompetansesituasjonen hos de ansatte i barnehagene i Norge. "For å kunne sikre at alle barn får et godt pedagogisk tilbud i barnehagen, er man avhengig av et kompetent personale. Personalet er den viktigste faktoren for å sikre kvalitet i barnehagen." (s. 139). Dette kan ses i lys av anbefalingene fra NOKUT: "Evaluering av førskolelærerutdanning i Norge 2010¹," som ble offentliggjort kort tid etter Brennautvalgets rapport ble lagt fram. Rådet anbefaler at departementet i det videre arbeidet med saken tar hensyn til de mange, til dels svært oppsiktsvekkende, momentene som kommer fram i rapporten. Spesielt ønsker rådet å framheve følgende punkter:

- **Behov for å styrke utdanningen**

Evalueringen fremhever at det er behov for å styrke kvaliteten i utdanningen. En årsak til dette er at det er større variasjon i sammensetningen av barnegruppene og utformingen av institusjonene enn tidligere, samt at samfunnet har pålagt barnehagen nye oppgaver. Endringene stiller førskolelærerutdanningen overfor krav om å gi studentene en annen og mer omfattende kompetanse. I følge komiteen er dette problematisk blant annet fordi "det ikke er plass til nytt innhold i den treårige utdanningen, og særlig ikke når institusjonene i liten grad ser ut til å være i stand til å ta ut faginnhold som ikke lenger er like nødvendig som det var tidligere." (s. 100) Samtidig er det rimelig å forvente at utviklingen innen høyere utdanning har konsekvenser også for førskolelærerutdanningen. Det er

¹ Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT): "Evaluering av førskolelærerutdanning i Norge 2010". [Les mer](#)

rimelig at når det nå skal lages nye nasjonale planer for førskolelærerutdanningen, kan dette tas opp også der.

- **Lav studieinnsats og svake prestasjoner**

Både lærere og studenter ga i intervjuene i NOKUT-evalueringen uttrykk for at det gjerne kunne kreves større innsats av studentene. Komiteen uttrykker bekymring over at studenter med relativt svake studieforutsetninger ser ut til å komme gjennom studiet uten å anstrenge seg særlig mye. Utsagn fra øvingslærere som har opplevd å ikke få støtte fra institusjonen hvis de fremmer forslag om å stryke studenter i praksis, kan tyde på at vurderingssystemet ikke er godt nok. Det blir også bemerket at frafallet i førskolelærerutdanningen er særlig lavt når det tas i betraktning at karakternivået ved opptak er relativt lavt.

Rådet mener disse forholdene bør få konsekvenser for oppfølgingen av Brennautvalgets anbefalinger. Rådet stiller seg bak ønsket om at pedagogtettheten i barnehagene bør økes. En forutsetning for dette er at kvaliteten på førskoleutdanningen heves.

NOKUT-rapporten gir også grunn til å stille spørsmål ved om tiden er inne for å innføre gratis barnehage et gitt antall timer i uken, eller forslaget (som kun enkelte av utvalgsmedlemmene stiller seg bak) om et obligatorisk barnehagetilbud på sikt. Det kan være behov for å gjennomføre forbedringer i det pedagogiske tilbudet før barnehagene er i stand til å påta seg det ansvaret og de forpliktelsene som følger med disse tiltakene.

Brennautvalget foreslår flere tiltak for å styrke den pedagogiske kvaliteten i barnehagen og rådet stiller seg bak disse forslagene.

Forslag fra rådet: flere yrkesgrupper inn i barnehagene

Rådet merker seg at Brennautvalget er bekymret for det høye antallet dispensasjoner fra utdanningskravet for styrere og pedagogiske ledere: "Utvalget mener at man må fjerne muligheten til å innvilge varig dispensasjon fra utdanningskravet, og at adgangen til å innvilge midlertidig dispensasjon må innskrenkes. På sikt mener utvalget at muligheten til å innvilge midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet også bør fjernes." (s. 140)

Rådet merker seg at det her ikke er gjort noe forsøk på å skille mellom dispensasjoner for manglende utdanning, og dispensasjon for å ha en annen utdanning enn førskolelærerutdanning. Rådet stiller spørsmålstegn ved om alle i en pedagogisk stilling trenger å være utdannede førskolelærere. For barn med funksjonsnedsettelse kan manglende fysisk tilrettelegging være en vel så stor barriere mot læring som mangel på gode pedagoger. For barn med motoriske vansker eller fysiske

funksjonsnedsettelse, vil en ergoterapeut eller fysioterapeut kunne oppdage og følge opp problemene på et tidlig stadium, og sørge for tidlig innsats. I forhold til barn med for eksempel utviklingshemming, mentale helseproblemer eller adferdsvansker, vil spesialpedagoger eller en ansatt med psykologibakgrunn kunne yte viktige bidrag. Rådet mener derfor at yrkesgrupper som spesialpedagoger, psykologer, vernepleiere, musikkterapeuter, ergoterapeuter og fysioterapeuter vil kunne være viktige i forhold til barns behov i oppvekstfasen, og bør derfor også kunne inngå som en del av staben.

Rådet mener det bør gjøres en helhetlig vurdering i forhold til hvilken kompetanse som bør være en del av staben i barnehagen, og hva som kan hentes inn fra eksterne ved behov. Hva bør/kan være en del av den faste bemanningen, og hvilken kompetanse kan hentes inn fra helsestasjon, PP-tjeneste eller andre kompetansesentra? Rådet vil oppfordre til nytenkning på dette feltet.

Rådet vil i denne sammenheng påpeke at universell utforming både er fysisk miljø og tilgjengelige læremidler, aktiviteter og opplevelser. På disse områdene vil barn med funksjonsnedsettelse ha stor nytte av at spesialkompetanse er tilgjengelig i eller for barnehagene.

Det er også en løsning på kompetansespørsmålet å innføre et system med pedagogisk kjernetid i barnehagen. Det er den tiden da førskolelærerne har hovedansvaret for opplegget. Tiden før og etter den pedagogiske kjernetiden kan da i større grad benyttes til aktiviteter som ikke forutsetter den samme kompetansen i personalet.

Profesjonalisering av yrkesrollen

I prosjektet "Meistring av førskulelærarrolla i eit arbeidsfelt med lekmannspreg" (MAFAL²), viser undersøkelsene at førskolelærere og assistenter i stor grad utfører de samme arbeidsoppgavene i barnehagen. Det dreier seg om å utføre praktisk arbeid sammen med barna, skifte bleier, delta i frilek, av- og påkledning, lese for barna, osv. Kun et smalt arbeidsfelt er i første rekke forbeholdt førskoleutdannede, slik som kontakt med foreldre, foreldresamtaler, gjennomføring av spesialundervisning og ledelse av femårsklubb.

I følge dette prosjektet kreves det grundigere kvantitative undersøkelser for å slå fast hvorvidt den faglige utdanninga påvirker på hvilken måte disse daglige omsorgsoppgavene utføres. Muligens er førskolelærere mer analytiske og reflekterte enn de ufaglærte i sin daglige omgang med barna, men

² Meistring av førskulelærarrolla i eit arbeidsfelt med lekmannspreg (MAFAL). Prosjektperiode: 01.01.2008–31.12.2011. Prosjektleder: Professor Peder Haug. Høyskolen i Volda. [Les mer](#)

ikke nødvendigvis. Under rådets møte med utvalgsleder Brenna refererte hun til observasjoner gjort under besøk i barnehager, som pekte i retning av at førskolelærere i mange tilfeller påvirkes av assistentenes vokabular i og omgangsform med barna, i stedet for omvendt. Pedagogene brukte faguttrykk i liten grad, og omtalte gjerne barn som "bråkete", i stedet for å bruke begreper som for eksempel "utagerende", "konsentrasjonsvansker" eller "samhandlingsvansker".

Rådet mener dette er viktige observasjoner som burde fått større plass i utredningen. Det er også rådets mening at pedagogers manglende anvending av egen kompetanse burde fått konsekvenser i forhold til utvalgets anbefalinger. Rådet stiller seg kritisk til om en ensidig økning av antall pedagoger vil være tilstrekkelig for å bedre kvaliteten på det pedagogiske tilbudet i barnehagen, dersom det i liten grad er tradisjon blant pedagoger for å bruke sin fagkunnskap aktivt i daglig omgang med barna.

Rådet anbefaler derfor at departementet i oppfølgingen vurderer inkludering av andre faggrupper i den pedagogiske grunnbemanninga som et mulig tiltak. Rådet mener interaksjoner mellom ulike fagfelt kan skape et bedre miljø for faglig utveksling og diskusjon, større mangfold og bredere total kompetanse, samt sunn konkurranse ovenfor en fagutdanning som det i følge NOKUT's rapport ikke fungerer etter hensikten på alle punkter.

Kompetanse i barnehagen og i kommunen

Rådet er bekymret for at det ikke finnes god nok barnehagefaglig kompetanse i kommunene. Rådet støtter derfor forslaget fra utvalget om at det lovfestes et krav om barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen. Dette er imidlertid ikke nok for å følge opp barn med funksjonsnedsettelse i barnehagene. For mange norske kommuner kan det gå lang tid mellom hver gang de får et barn med en sjelden funksjonsnedsettelse inn i barnehage. Ingen kommune kan sitte med spesialkompetanse på alle områder. Rådet har i sitt innspill til ny folkehelselov vektlagt at forebyggende tiltak for personer med funksjonsnedsettelse ofte vil ha en annen karakter enn tiltak rettet mot hele befolkningen. Det er derfor viktig at mindre kommuner har tilgang til kompetanse som gjør at de kan planlegge med dette for øye helt fra før barna begynner i barnehagen. Denne kompetansen kan kommunene få tilgang til enten i regionalt samarbeid eller fra kompetansesentrene i helseforetakene og Statped-systemet. Også disse kompetansesentrene må ha ressurser og en organisering som sikrer overføring av kunnskap til kommunene når det er behov for det.

Utvalget foreslår en modell for kartlegging av barns fysiske, kognitive, språklige og sosiale funksjonsnivå. Utvalget foreslår en prosedyre for dette arbeidet i tre trinn, og foreslår at denne modellen implementeres i rammeplanen. Rådet ser at det er et stort problem at en del kommuners PP-tjeneste ofte bruker lang tid på å fatte vedtak, og at vedtakenes gyldighetstid er kort, slik at

tiltakene som iverksettes preges av kortsiktighet. Ressursene til PP-tjenesten har heller ikke holdt følge med den store utbyggingen av barnehager.

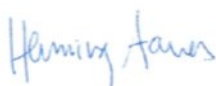
Rådet ser derfor behov for styrking av PP-tjenestene slik at de kan håndtere problemer som nevnt over.

Minoritetsspråklige barn og funksjonsnedsettelse


Rådet er bekymret for at minoritetsspråklige barn kan risikere at fokus på etnisk bakgrunn og foreldres norskferdigheter fører til at eventuelle andre problemer blir oversett. I forskingsprosjektet "Vanlige barn - uvanlige foreldre - Om fysisk funksjonshemmede foreldres problemer og mestringsstrategier" refererer prosjektleder Lars Grue m.fl. til at mødre opplever at deres funksjonshemming blir viktigere enn barnet på helsestasjonskontroll. Rådet antar at tilsvarende kan skje med minoritetsspråklige barn, slik at adferdsvansker og lærevansker blir forklart ut fra bakgrunn, uten at det blir gjort tilstrekkelige undersøkelser for å avdekke årsaker. Vi kan ikke se at denne problemstillingen er tilstrekkelig vurdert i forslaget, og ber om at dette hensynet får nok oppmerksomhet i oppfølgingen.

Utvalget skriver at enkelte deler av forslagene som blir fremmet kan føre til økte kostnader. Rådet stiller seg bak dette, og fremhever at man vanskelig kan heve kvaliteten på barnehagetilbudet uten at det vil føre med seg en kostnadsøkning. Dette gjelder spesielt med tanke på behovet for å øke pedagogtettheten og å styrke kvaliteten på førskoleutdanningen.

Med hilsen



Henning Aanes
rådsleder



Anny Skarstein
sekretariatsleder