

NOU 2012:1 Til barnas beste. Ny lovgivning for barnehagene – høringsuttalelse

NOU-en er omfattende, der de ti første kapitlene gir en oversikt over dagens situasjon og utfordringer, mens utvalgets forslag presenteres i kapitlene 11-24. I mandatet går det fram at formålet er å sikre en politikk på barnehageområdet som kan gi et likeverdig tjenestetilbud med høy kvalitet som samtidig ivaretar lokalt handlingsrom og effektiv ressursbruk. En sentral oppgave for utvalget har derfor vært å vurdere om eksisterende styringsverktøy er tilpasset dagens og morgendagens barnehagesektor. Allerede i innledningskapitlet går det fram at utvalget har konsentrert seg om lovbaserte virkemidler. Våre kommentarer er følgelig konsentrert om forslaget til ny barnehagelov, som er presentert i kapitlene 23 og 24. Hovedfokuset for våre kommentarer er hvorvidt forslagene er tjenlige med tanke på en barnehage som kan ivareta barn med særskilte behov på en tilfredsstillende måte.

I tillegg til dette vil vi innledningsvis gi noen kommentarer til kapittel 21 om forskning.

Vi slutter oss til at det er behov for forskning på barnehageområdet. Etter en massiv styrking av kapasiteten, er det nå avgjørende å få mer kunnskap om kvaliteten i norske barnehager. Særlig er det behov for mer kunnskap om de yngste barna i barnehagen, men også strukturelle forhold og prosessuelle faktorer som påvirker barns trivsel, lek og læring. Det samme gjelder spesialpedagogisk hjelp i relasjon til det ordinære barnehagetilbudet. Vi støtter tanken om et eget senter for barnehageforskning, og utvalgets forslag om et eget program for barnehageforskning i regi av Forskningsrådet. Men både et slikt program og den praksisrettede forskningen på barnehageområdet som er anbefalt innenfor PRAKUT må sees i sammenheng med andre forskningsprogram.

Med tanke på barn med spesielle behov og tidlig innsats, vil den spesialpedagogiske forskningen som er foreslått i Meld St 18, og som skal knyttes til det nye Statped, stå sentralt. Særlig i forhold til dette, støtter vi forslaget påpeking om at man må ha gode strategier for at oppdatert kunnskap kan nå fram til kommunale myndigheter, barnehageeiere og ansatte i barnehagene. Vi mener at nasjonale myndigheter bør påta seg ansvaret for at dette skjer.

Vi ser det videre som positivt om statlige myndigheter kan ta initiativ til en langsiktig etter- og videreutdanningsstrategi som forplikter aktører på ulike nivå i sektoren.

Generelle kommentarer til kapitlene 23 og 24

Vi er glad for at utvalget presiserer behovet for en mer presis utforming av regelverket for at barnehagen skal gi et mer likeverdig tilbud. Videre er det positivt at det mer legges opp til "et livsløp", hvor barnehage og skole må ha kjennskap til hverandres særegenheter og kunnskap om hva som forventes av barna på de ulike arenaer. Men samtidig må vi si at det er en svakhet at det nye lovforslaget ikke konkret omhandler barnehagens ansvar for planlegging og samarbeid med skolen om en god skolestart. For barn med særskilte behov er dette helt avgjørende.

§ 1 Formål

Det er positivt at kravet til samarbeid med foreldrene allerede her presiseres, men betenkelig at det i merknaden omtales som «informasjonsutveksling». Samtidig savner vi begrepet «brukermedvirkning», som tross alt går igjen i en rekke nasjonale føringer.

§ 3 Barnehagens innhold

Rammeplanen er med på å sette nasjonale standarder. Dette er både nødvendig å bra, men etter vår mening svært sårbart dersom det ikke koples opp mot krav til kompetanse.

§ 5 Hensynet til barnets beste

Denne nye bestemmelsen med referanse til FNs barnekonvensjon art. 3.3 er god, og kan i forhold til mange barn med funksjonsnedsetting bli viktig.

§ 6 Barns rett til plass i barnehage

Med tanke på tidlig innsats er det viktig at barn med behov for spesialpedagogisk hjelp kan få tilgang til barnehageplass før fylte ett år. Men merknaden kan innby til en for snever tolkning av «nedsatt funksjonsevne». For at intensjonen og føringene om likeverd og tidlig innsats skal ivaretas, vil det være viktig at fortrinnsretten også omfatter andre grupper og vansker enn det som her er nevnt. Barn med hørselshemming er en åpenbar gruppe, men det er og nødvendig å åpne for barn med uavklarte diagnoser eller vansker. Merknaden bør derfor ikke bli stående i den formen den har her.

§ 8 Rett til godt fysisk og psykososialt barnehagemiljø

§ 9 Det fysiske miljøet

§ 10 Det psykososiale miljøet

Det er positivt at dette lovhjemles like sterkt som i skolen. Men vi mener det er to forhold som kommer i tillegg når det gjelder barnehagen.

For det første vil vi peke på barnehagedagens lengde. Det går fram av § 23 Foreldrebetaling at en full barnehageuke er på 41 timer eller mer. Dette er naturligvis knyttet til arbeidsdagens lengde for de fleste foreldre. Men med tanke på et miljø som skal fremme helse, trivsel, lek og læring og være tilpasset barnets behov, vil også lengden på barnehagedagen kunne være av stor betydning. Vi mener derfor dette på en passende måte i det minste må inkluderes i merknadene til enten denne paragrafen eller til § 5, slik at dette blir av de forhold som må vurderes for det enkelte barn.

For det andre mener vi at foreldres rett til å fremme krav om tiltak bør knyttes til det fysiske miljøet på samme måte som til det psykososiale miljøet. Det vil for eksempel kunne være aktuelt når åpne løsninger i såkalte basebarnehager gir barn med konsentrasjonsvansker eller hørselsvansker uholdbare rammebetingelser og et barnehagemiljø som kolliderer med lovens intensjon.

§ 25 Samarbeid om barnehagens forebyggende og helsefremmende funksjon

Dette er etter vår mening en god bestemmelse som kan bidra til at helhetlig og tverrfaglig tjenesteyting vil stå sentralt. Men vi finner grunn til å nevne at omtalen av PPT i merknaden

bør endres fra kan til skal når det gjelder sakkyndig vurdering. Vi ville samtidig ønsket en sterkere presisering også av ulike 2.linjeinstansers ansvar for å bistå kommunene, f.eks. med kompetanseutvikling for å øke barnehagens kapasitet til å arbeide forebyggende og helsefremmende. I tillegg vil det trolig være på sin plass med en presisering av taushetsplikt og informert samtykke i forbindelse med informasjonsutveksling mellom etatene.

§ 32 Barnehagens grunnbemanning

Vi finner det svært positivt at dispensasjonsreglene knyttet til utdanningskrav innskjerpes. Av hensyn til en likeverdig barnehagekvalitet er det etter vår mening nødvendig at dette understrekes som midlertidige løsninger som skal følges opp med veiledning og kompetansehevingstiltak.

Men lovteksten framstår som noe uklar når det på den ene siden sies at pedagogiske ledere må ha førskolelærerutdanning, og i neste setning nevnes annen utdanning som likeverdig med denne.

§ 33 Barnegruppen

Dette ser vi som en svært nyttig paragraf, som kan få stor betydning for hvordan den spesialpedagogiske hjelpen kan utformes, og som kan medvirke til et gunstig barnehagetilbud for alle barn.

§ 40 Rett til spesialpedagogisk hjelp

På samme måte som i kommentarene til opplæringslovens bestemmelser om spesialundervisning, mener vi det er nødvendig at merknadene understreker at rett til spesialpedagogisk hjelp ikke er knyttet til medisinske diagnoser, og at en diagnose heller ikke automatisk gir rett til spesialpedagogisk hjelp.

Vi finner det positivt å lovfeste at et vedtak om spesialpedagogisk hjelp følger barnet ved flytting til ny kommune inntil nytt vedtak foreligger. Samtidig ser vi behov for at dette følges opp i forskriftsform for å sikre at mottakerkommunen ivaretar dette.

§ 41 Kommunens ansvar

Det er positivt med en lovfesting av tidligere ordning knyttet til bestemmelsene som gir kommunen plikt til å ha en tilskuddsordning for tiltak som ikke dekkes av retten til spesialpedagogisk hjelp. Men på samme måte som kommunens ansvar i forhold til tegnspråk-opplæring er nevnt, mener vi ansvaret knyttet til barn med behov for alternativ eller supplerende kommunikasjon bør nevnes.

Vi ser det som positivt at loven åpner for at også barnehagen kan påklage vedtak etter denne paragrafen.

§ 42 Sakkyndig vurdering

Det er positivt at loven krever iverksetting av spesialpedagogisk hjelp umiddelbart dersom det ikke er forsvarlig å vente på den sakkyndige vurderingen.

§ 43 Rett til å kreve undersøkelse og medvirkning. Personalets handlingsplikt.

Vi ser det som hensiktsmessig og nødvendig at man her pålegger barnehagens personale å vurdere behovet for spesialpedagogisk hjelp, på samme måte som skolens personale plikter i forhold til spesialundervisning.

§ 44 Individuell tiltaksplan for spesialpedagogisk hjelp

Det er positivt med et krav om en tiltaksplan, men det er uheldig at kravet til halvårsrapport erstattes av krav om årlig vurdering og rapportering. For små barn bør tiltak vurderes oftere enn for eldre barn. Dersom dette ikke lovhjemles, vil det i mange tilfelle ikke foretas en evaluering av praksis og effekt mer enn en gang pr. år. Da kan verdifull tid gå tapt, dersom tiltaket ikke har hatt ønsket effekt for barnet. Man bør derfor vurdere om det som inngår i merknadene til denne paragrafen, heller bør inkluderes i lovteksten til § 40 og/eller § 42, slik at man sikrer at nødvendig oppfølgende evaluering blir en naturlig del av den sakkyndige tilrådingen og / eller enkeltvedtaket.

Enkeltvedtaket skal danne rammen for innholdet i den individuelle tiltaksplanen. En individuell tiltaksplan må etter vår mening være så detaljert at det fremgår tydelig:

- Hvilke mål det skal arbeides mot, innhold og omfang, hvordan hjelpen skal organiseres og hvilke metoder som skal brukes.
- Planen må samordnes med planen for barnegruppen og Individuell plan for de barna som har det.
- Ansvar for planlegging og gjennomføring og krav til kompetanse.
- Hvor mye tid som er satt av til samarbeid og til foreldreveiledning.
- Hvordan opplæring i bruk av eventuelle tekniske hjelpemidler skal foregå, både til barnet og til de voksne.
- Hvordan tiltakene skal evalueres, og når evalueringen skal foregå.

Det må gå klart fram av lov eller forskrift hvem som har ansvar for utforming av tiltaksplanen i samarbeid med foreldrene og evaluering av denne.

Dersom bruk av assistent inngår i tiltaket, må det gå klart fram hvilken tidsressurs som settes av til den lovpålagte veiledningen.

§ 45 Pedagogisk psykologisk tjeneste

Vi støtter utvalgets forslag om å utvide PP-tjenesten sitt mandat til også å hjelpe barnehagene med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling på samme måte som overfor skolene. Vi mener og at det er hensiktsmessig og mest ryddig å lovhjelme dette i barnehageloven. Dette vil være viktig når barnets barnehagemiljø skal vurderes i forhold til behov for spesialpedagogisk hjelp.

Vi vil og peke på at PPT på samme måte som i forhold til skoleelever, plikter å innhente ekstern assistanse dersom de selv mangler kompetanse til å gjennomføre en sakkundig vurdering. Aktuelle kompetansetilbud vil være habiliteringstjenesten, barne- og ungdomspsykiatrien, Statped eller fylkenes syns- og audiopedagogtjeneste. Slik assistanse

kan og være nødvendig i forbindelse med utarbeiding og oppfølging av barnets tiltaksplan. Da bør dette gå fram av den sakkyndige tilrådingen.

§ 46 Plikt til å delta i arbeidet med individuell plan

Av hensyn til et helhetlig tilbud for det enkelte barn, er det positivt å innføre plikt for barnehagene til å delta i samarbeid om individuell plan. Dette kan og sees i relasjon til § 25. Samtidig er det viktig å presisere omfanget av deltagelse, og at det er et krav til den enkelte kommune å ha en koordinator som skal føre planen i pennen.

§ 50 Statens plikt til å sørge for læremidler

Det er positivt at denne bestemmelsen videreføres. Vi vil understreke betydningen av at Utdanningsdirektoratet sørger for utvikling og produksjon av læremidler og litteratur for barn med behov for spesialpedagogisk hjelp. Det er dessuten behov for et ekstra fokus på læremidler i forbindelse med alternativ og supplerende kommunikasjon.

Bergen, 25.04.2012

For Statped Vest

Marit Mjøs, i samarbeid med Bjørg Øvstebø og Unni Andersen