

Spesialpedagogisk arbeid i framtidens barnehage – i spennet mellom individ og fellesskap¹⁷

Evelyn Eriksen, UiT – Norges arktiske universitet

103

INNLEDNING

TEMA OG PROBLEMSTILLING

Barnehagen er i dag regnet som første ledd i utdanningsløpet. Tidligere var den politiske oppmerksomheten rettet mot *antallet* barnehageplasser, og full barnehagedekning var det politiske målet. Nå går nesten alle barn i Norge i barnehage før de starter på skolen. I dag er *innholdet* i barnehagehverdagen og *kvaliteten* der det som er i fokus. Ulike ekspertutvalg har de siste år gitt anbefalinger knyttet til barnehagevirksomheten (NOU 2012: 1; NOU 2010: 8; NOU 2010:7; NOU 2009:18), og det arbeides med en ny barnehagelov som skal regulere barnehagens virksomhet. Når det gjelder barn under opplæringspliktig alder og deres rett til spesialpedagogisk hjelp, er reglene fortsatt å finne i opplæringsloven kapittel 5. Flere mener at disse reglene må få plass i barnehageloven (NOU 2012: 1; NOU 2009:18). Våren 2013 la daværende regjeringen Stoltenberg fram Meld.St. 24 (2012–2013) *Framtidens barnehage*, der spesialpedagogikk for de yngste barna var et av områdene som ble behandlet. I meldingen foreslås det å overføre retten til spesialpedagogisk hjelp til ny barnehagelov. Gjennom slike forslag og andre lovregler for barnehagen endres barnehagens status, og barnehagens virksomhet *rettsliggjøres*. Med rettsliggjøring menes her den økende rettsregulering av samfunnslivet, med formell regulering på flere områder og i mer detaljert form og at ulike interesser i økende grad formuleres som rettskrav (Østerud, 2010). I denne artikkelen er temaet barns rett til spesialpedagogisk

17 Denne artikkelen er fagfelleurdert og godkjent som vitenskapelig artikkel.

hjelp i ny barnehagelov, og problemstillingen er: *Hvilken betydning kan nytt lovverk få for det spesialpedagogiske arbeidet i framtidens barnehage?*

For å besvare problemstillingen benyttes dokumentanalyse som metode, og Meld.St. 24 (2012–2013) *Framtidens barnehage* er teksten analysen tar utgangspunkt i. Hensikten med artikkelen er å få fram hvilken retning utviklingen tar når det gjelder spesialpedagogisk arbeid i framtidens barnehage. Når det i problemstillingen brukes ordet *betydning*, siktes det til om et nytt lovverk kan føre til endringer av dagens lovverk, som har hjemlet spesialpedagogiske tiltak for førskolebarn i opplæringsloven, administrert av skoleverket. Hvordan *blir* reglene for arbeid med barn under opplæringspliktig alder som trenger spesialpedagogisk hjelp, i fremtida? Med spesialpedagogisk arbeid refereres det her til både selve rettigheten til spesialpedagogisk hjelp som gis barn, og arbeidet barnehagen gjør ovenfor barn og foreldre, men også til hvilket mandat Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) vil få overfor barnehagens personale og de barn som har behov for spesialpedagogisk hjelp. «Spesialpedagogisk hjelp er ofte forstått som et videre begrep enn spesialundervisning, og kan omfatte lekotekvirksomhet, trenings- og stimulerings tiltak, veiledning til personalet i barnehagen og foreldrerådgivning» (Stette, 1999, referert i Cameron, Kovac og Tveit, 2011:17). Problemstillingen omfatter i tillegg saksbehandlingen i slike saker, det vil si praksiser omkring sakkyndige vurderinger, innholdet i disse, og veien fram til vedtak om slik hjelp. Selv om andre forhold kan ha betydning for spesialpedagogisk arbeid i barnehagen, for eksempel det fysiske- og psykososiale miljøet i barnehagen, vil det likevel ikke i denne artikkelen bli trukket inn i diskusjonene.

I tillegg til å søke i og analysere tekst som forteller noe om foreslåtte regler som spesifikt behandler spesialpedagogiske rettigheter for barn i barnehagealder, vil artikkelen ta for seg to begreper som *analysefokus*. Disse vurderes å ha betydning for forståelsen og gjennomføringen av det spesialpedagogiske tilbudet for barnehagebarn. Begrepene er *barnets beste* og *inkludering*. Begge begrepene er slik jeg ser det, relevante for arbeid med barn med særskilte behov, men på hver sin måte. Denne artikkelen er både en kvalitativ og kvantitativ tekstanalyse, men har hentet inspirasjon fra diskursanalytisk tankesett. Dette utdypes under punktet om metode. I likhet med diskursanalytisk forskning vil denne analysen ha som mål å produsere nye fortolkninger av politiske tekster og åpne opp rommet for kritisk bevissthet og engasjement om politiske tekster, noe som igjen kan bidra til nye forståelser av pedagogisk arbeid i barnehagen. Før begrepene introduseres, gis en gjennomgang av hvordan artikkelen er disponert.

Etter at begrepene barnets beste og inkludering er introdusert, skisseres gjeldende lovverk vedrørende spesialpedagogisk arbeid for de yngste barna. Deretter beskrives og utdypes undersøkelsens metode, og teksten som er gjenstand

for analysen, presenteres. Tre diskurser beskrives. Kapitlet om resultater presenteres i tre punkter. Det første punktet diskuterer forslagene til nye regler for spesialpedagogisk arbeid for barn under opplæringspliktig alder. Det neste punktet diskuterer forslag til ny bestemmelse om barnets beste i barnehageloven. Det siste omhandler bruken av inkluderingsbegrepet i dokumentet som er analysert, samt barns rett til sakkyndig vurdering i forbindelse med spesialpedagogisk hjelp. Til slutt oppsummeres artikkelen drøftinger. Forholdet mellom enkeltbarnet og enkeltbarnet i fellesskapet belyses flere steder i artikkelen.

INTRODUKSJON AV BEGREPENE BARNETS BESTE OG INKLUDERING

Det første begrepet, *barnets beste*, er et prinsipp som har sin opprinnelse i FNs barnekonvensjon artikkel 3. Prinsippet innebærer at alle handlinger og beslutninger som berører barn, skal tas med utgangspunkt i hva som er til beste for *barnet* (merk i entall bestemt form) (Eriksen og Germeten, 2012). For barnehagebarn med særskilte behov er utgangspunktet hva det spesifikke barnet trenger for å kunne både trives, utvikle seg og lære i barnehagen. Med andre ord et mer individuelt perspektiv. Prinsippet om barnets beste kan betegnes som en grunnverdi. Slike grunnverdier kjennetegnes ved at det er stor oppslutning om dem i samfunnet, og at rettssystemet vårt hviler på dem (Stang, 2013:156). Spørsmålet er imidlertid *hva som er barnets beste*, altså hvilke kriterier og momenter vi legger i prinsippet. Det er mer uklart og handler om prinsippets generelle karakter og at vi mangler et klart og konkretisert innhold av det (Eriksen, 2014). Barneombudet skriver at:

Årsakene til dette er mange og sammensatte. Dels handler det om at det verken er mulig eller ønskelig å utforme en definisjon som skal gjelde for alle barn, i alle aldre, i ulike kulturer og i ulike livssituasjoner. Dels er det knapt mulig å utforme en definisjon som ville kunne stå seg over tid fordi vår kunnskap om barn stadig er i utvikling (Barneombudet 2012:23).

I Meld.St. 24 (2012–2013) er det foreslått at prinsippet om barnets beste skal tas inn som egen bestemmelse i ny barnehagelov, med referanse til NOU 2012:1 og Øie-utvalgets forslag. Debatten, som jeg vil vise i denne artikkelen, dreier seg reelt sett mer om hvor stor tyngde og hvilken gjennomslagskraft prinsippet skal få for barnehagens virksomhet, framfor om hvorvidt prinsippet skal få sin egen bestemmelse i loven eller ei.

Det andre begrepet, *inkludering*, har sitt opphav i diskusjonene om en skole – og en barnehage – for alle. Om prinsippet inkludering skriver Midtlyng-utvalget: «Inkludering har som ideal at alle skal være en del av et fellesskap»

(NOU 2009:18, s. 14). Deres mandat var å foreslå en helhetlig tiltakskjede for alle med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen. For dem handlet inkludering om ønsket om å framheve betydningen av å anerkjenne forskjellighet og ulikhet mellom mennesker: «Inkluderende opplæring innebærer at alle tar del i fellesskapet på en likeverdig måte – faglig, sosialt og kulturelt» (NOU 2009:18, s. 15). Prinsippet om inkludering innebærer da, slik jeg ser det, en bevisst positiv forskjellsbehandling der noen barn gis ulike tilbud og tiltak fordi de trenger det, og som fører til at de kan delta likeverdig i barnehagefellesskapet. Spesialpedagogiske tiltak for enkeltbarn skal dermed søkes innlemmet som del av barnehagens hverdag og innenfor fellesskapet. Dette kan fortolkes som et perspektiv som orienterer mot fellesskapet. Jeg vil forsøke å få fram på hvilken måte og i hvilken kontekst begrepet *inkludering* brukes i Meld.St. 24 (2012–2013).

Den individuelle og fellesskapsorienteringen er hver for seg betydningsfull i arbeid med barn som har særskilte behov, men også sammenhengende mellom det individuelle og fellesskapet er vesentlig. Det ønsker jeg å få fram i artikkelen. Det er implisitt at et prosjekt som har til formål å antyde noe om *framtidens* spesialpedagogiske lovverk for de yngste barna må kunne vise til nåtidens regler. Dette gjøres i neste avsnitt.

DAGENS LOVVERK OM RETTEN TIL SPESIALPEDAGOGISKE TILTAK I BARNEHAGEN

Retten til spesialpedagogiske tiltak for barn under førskolealder er i dag hjemlet i opplæringsloven § 5–7. En begrunnelse som har vært gitt for slik organisering, har vært at retten til spesialpedagogisk hjelp ikke er koplet til at barnet går i barnehage, og at barnehageloven tidligere ikke har vært en rettighetslov (NOU 2009:18, s. 40). Opplæringsloven § 5–7 gir barn *under* opplæringspliktig alder rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlig behov for det. Dagens bestemmelse i opplæringsloven er utformet slik at retten til hjelp også omfatter barn som ikke har plass i barnehage. Hjelpen kan organiseres som egne tiltak for eksempel i barnets hjem, eller knyttes til barnehage, skole eller sosiale og medisinske institusjoner. Slik hjelp kan også gis av PPT i kommunen. Retten til hjelp etter denne bestemmelsen er gitt «barn under opplæringspliktig alder». Det vil si at det ikke finnes en nedre aldersgrense for rett til slik hjelp, dersom vilkåret om «særlige behov for spesialpedagogisk hjelp» er oppfylt. Hjelp etter denne bestemmelsen omfatter i tillegg tilbud om forelderådgivning. I § 5–7 siste ledd er det presisert at reglene i opplæringsloven § 5–4 annet og tredje ledd og § 5–5 andre ledd gjelder så langt reglene passer. Innholdet i disse bestemmelsene gjennomgås her.

§ 5-4 annet og tredje ledd omhandler regler om samarbeid og innhenting av samtykke fra foreldre. Før en sakkyndig vurdering gjennomføres, og før det blir fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal det innhentes samtykke fra foreldrene til barn under førskolealder. Det vil si at spesialpedagogiske vurderinger og tiltak ikke kan gis dersom foreldrene motsetter seg det. Dersom slikt samtykke er gitt, har foreldrene som hovedregel rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og rett til å uttale seg før vedtak skal fattes i saken. Etter dagens regler skal det spesialpedagogiske tilbudet for barnet utarbeides i samarbeid med foreldrene, og det skal legges stor vekt på deres synspunkter vedrørende tilbudet. Det er PPT som utfører arbeidet med sakkyndig vurdering for barnet, jf. § 5-6. I slik vurdering skal det framgå hvilke særlige behov barnet har, og hvilket tilbud som bør gis til barnet. Dette følger av § 5-3. Dersom vedtaket om spesialpedagogisk hjelp avviker fra PPTs anbefaling, skal det i vedtaket begrunnes hvorfor kommunen likevel oppfatter at barnet gis et tilbud som oppfyller retten etter § 5-7.

Når det gjelder § 5-5 første ledd, omhandler bestemmelsen skoleelever som får spesialundervisning og deres rett til individuell opplæringsplan (IOP). Av § 5-7 framkommer det implisitt at denne bestemmelsen *ikke* omfatter barn under opplæringspliktig alder. Barnehagebarn og barn under opplæringspliktig alder har dermed ikke automatisk rett til IOP. § 5-5 annet ledd derimot *er* gjeldende for barn under skolepliktig alder. Denne regelen omhandler foreldre og barns rett til å få en oversikt over den opplæring barnet har fått, og vurdering av barnets utvikling. I regelen står det at slik oversikt skal gis en gang i året og skal gjøres ut ifra målene i barnets opplæringsplan (IOP). En oversikt over de tiltak som er iverksatt, og vurderingen av hvordan disse virker i forhold til barnets behov, skal sendes til foreldrene og kommunen eller fylkeskommunen. Som det framgår, omfattes *ikke* barn under opplæringspliktig alder og som mottar spesialpedagogisk hjelp av § 5-5 første ledd, mens andre ledd i samme bestemmelse *er* gjeldende for dem. Når IOP nevnes i begge ledd av bestemmelsen, kan det virke uklart for noen. Diskusjonen om IOP vil jeg av den grunn komme tilbake til under del om forslag om bestemmelser om rett til spesialpedagogisk hjelp i barnehagen.

METODE

UTVALG AV TEKSTER

Artikkelen tar utgangspunkt i dokumentanalyse av offentlige dokumenter i tilknytning til barnehagefeltet og barns rett til spesialpedagogisk hjelp. St.meld. 24 er utgangspunktet for analysen. Midtlyng-utvalget fikk i oppdrag å utrede og å foreslå en mer helhetlig tiltakskjede for barn, unge og voksne med behov

for særskilt hjelp og støtte i opplæringen. Således er deres arbeid relevant for forståelsen og fortolkningen av Meld.St. 24 (2012–2013). Det samme gjelder for NOU 2012:1 *Til barnas beste*, der medlemmene som deltok i utredningsarbeidet, er omtalt som barnehagelovutvalget eller Øie-utvalget. Deres mandat var å foreta en gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å se om styringsverktøyet var godt nok tilpasset dagens og framtidens barnehagesektor. Flere av diskusjonene som føres i Meld.St. 24 (2012–2013), er knyttet opp imot drøftinger og vurderinger fra særlig disse to utredningene. Andre offentlige utredninger kan også ha relevans for analyse av Meld.St. 24 (2012–2013), for eksempel Brenna-utvalgets arbeid med NOU 2010:8 *Med forskertrang og leke-lyst* eller Østberg-utvalget, som vurderte tilbudet til minoritetsspråklige barn gjennom NOU 2010:7 *Mangfold og mestring*. Rammen for artikkelen tillater imidlertid ikke det.

DOKUMENTANALYSE

Dokumentanalyse er valgt som metode og innebærer en type kvalitativ innholdsanalyse (Grønmo, 2004; Thagaard, 2009). De ovennevnte dokumenter er kildene i prosjektet, mens dokument- eller tekstanalysen er designet som er valgt. Hensikten med denne analysen er å få fram om det finnes noen sammenhenger og relevant informasjon om det forholdet som studeres (Grønmo 2004:120). Tove Thagaard skriver at det særegne med dokumentanalyse er at dokumentene som skal analyseres, er skrevet for et annet formål enn det forskeren skal bruke dem til (Thagaard, 2009:62). Nevnte melding til Stortinget 24 (2012–2013), er skrevet med det formål at regjeringen Stoltenberg presenterer sitt syn for Stortinget på barnehagepolitikken og skisserer ulike tiltak den planlegger på dette området. Det utgjør samtidig konteksten dokumentet er skrevet i. Mary Brekke definerer konteksten som «den språklige eller ikke-språklige sammenheng som en tekst inngår i, og som bidrar til å gi teksten mening» (Brekke, 2006:21). Målgruppen og mottakere av dokumentet er i første omgang stortingsrepresentantene og de ulike partigruppene på Stortinget, men også samfunnet for øvrig inkludert forskere som er interessert i analyser av feltet. Mary Brekke skriver at teksttolkerrollen er av stor betydning for nye forståelser av teksten, men vil variere alt etter som hvilken tekst som skal analyseres og fortolkes (Brekke, 2006:20). Jeg har lest Meld.St. 24 (2012–2013) med analytisk fokus på to begreper: *barnets beste* og *inkludering*. I tillegg har jeg forsøkt å se etter likheter og forskjeller i oppfatninger departementet og regjeringen har når det gjelder Øie-utvalget og Midtlyng-utvalget, men også stortingsrepresentantene, særlig familie- og kulturkomiteen, når det gjelder tekst som har relevans for det spesialpedagogiske arbeidet i barnehagen. Likhetene

og forskjellene i synet på spesialpedagogikk i framtidens barnehage og nyansene i disse vil kunne føre meg nærmere et svar på problemstillingen. I arbeidet med analysen startet jeg med å skimme St.meld. 24, deretter leste jeg mer grundig de delene som omhandler spesialpedagogisk arbeid. Jeg skrev i innledningen at dette også er en kvantitativ tekstanalyse, fordi jeg i arbeidet med analysen av dokumentet også har søkt på spesifikke ord og talt opp antallet ganger ordene er brukt. Søkeordene jeg benyttet, var *barnets beste* og *inkludering* i ulike grammatiske former. Jeg har ikke tatt med de antall ganger søkeordene var nevnt i andre forfatters dokumenter. Søkene har samtidig ført til at jeg har kommet på sporet av tekstens innhold. Gjennom søkene og analysen av teksten rundt kan jeg få fram mer kvalitativ informasjon om hvordan departementet har diskutert begrepene, og hvilken betydning dette kan få for innholdet i det spesialpedagogiske lovverket for de yngste barna.

HVA SLAGS TYPE DOKUMENT ER MELDING TIL STORTINGET 24 (2012–2013) FRAMTIDAS BARNEHAGE?

Kunnskapsdepartementet (2010) skriver at *meldinger* til Stortinget brukes når regjeringen vil presentere saker for Stortinget uten at de er knyttet til forslag til vedtak. Meldinger til Stortinget har preg av å være en rapport til Stortinget om et arbeid innenfor et spesielt felt, eller drøfting av framtidig politikk. Meldingene, og behandlingene i Stortinget, danner ofte grunnlaget for en senere proposisjon (Kunnskapsdepartementet, 2010). En melding til Stortinget skiller seg for eksempel fra en *proposisjon* til Stortinget, der regjeringen i motsetning til i meldinger «foreslår at Stortinget treffer vedtak» (Kunnskapsdepartementet, 2010). Det kan for eksempel være forslag til vedtak om nye lovregler i barnehageloven. Både proposisjoner og meldinger er dokumenter som regjeringen legger fram for Stortinget, men er utarbeidet av fagdepartementene. I forkant av at slike dokumenter sendes til Stortinget, behandles de av Kongen i statsråd.

Stortingsmeldingen er skrevet av ansatte i Kunnskapsdepartementet, der Kristin Halvorsen var statsråd i den tidligere Stoltenberg-regjeringen. Meld. St. 24 (2012–2013) ble godkjent i statsråd 22. mars 2013. Som nevnt ovenfor var hensikten med dokumentet for regjeringen Stoltenberg å presentere deres syn på barnehagepolitikken og angi ulike tiltak de planlegger på dette området, inklusiv forslag til lovendringer. Spørsmålet om meldingen er relevant for å gi svar på artikkelens problemstilling, må stilles, særlig fordi at etter at meldingen er publisert, har det vært stortingsvalg som førte til et regjeringsskifte. Dagens regjering (regjeringen Solberg) kan ha andre prioriteringer og planer for framtidens barnehage når det gjelder det spesialpedagogiske arbeidet, enn forrige regjering. Det særegne med Stortingets behandling av Meld.St. 24 (2012–2013)

var at det *ble* fattet vedtak under behandlingen av den, i motsetning til det sedvanlige, der det ikke er knyttet vedtak til behandlingen i Stortinget. Det betyr at vi har kunnskap om hvilken oppfatning de øvrige stortingsrepresentantene fra de ulike partiene hadde da saken ble behandlet. Disse finner vi i dokumentet Innst. 380 S. (2012–2013). Jeg vil komme tilbake til dette dokumentet under del om resultater.

Meld.St. 24 (2012–2013) er på 115 sider og har 11 kapitler. Dokumentet omhandler ulike sider ved barnehagene i Norge, særlig knyttet til kvalitet. Denne oppfatningen forsterkes når en leser innledningen av stortingsmeldingen. Når målet om barnehageplass til alle barn langt på vei var oppfylt, ble oppmerksomheten rettet mot kvalitet og innholdet i barnehagen. Flere av overskriftene i dokumentet indikerer dette skiftet i fokus: *Styring av barnehagesektoren, bemanning og barnegruppen, personalets kompetanse, barnehagens innhold, barnehagens samarbeid med foreldre og enkeltbarnet i fellesskapet – samarbeid til barnets beste*. Selv om NOU 2012: 1 *Til barnas beste* har litt andre overskrifter, behandler denne utredningen for en stor del de samme temaene. En kan i Meld.St. 24 (2012–2013) gjenkjenne flere av deloverskriftene i fra NOU 2012:1. Dette har som nevnt sammenheng med at en rekke av forslagene fra denne utredningen inngår som del av drøftingsgrunnlaget for meldingen.

DISKURSER I RETTSLIGGJØRINGEN AV SPESIALPEDAGOGISK ARBEID I BARNEHAGEN

Dokumentet som er gjenstand for analysen, er et *offentlig dokument*, og slike følger visse normer for hvordan teksten utformes (Brekke, 2006:21). Teksten framstår som politisk, i den forstand at den både argumenterer og forsvarer den politikk som har vært ført de siste år, men samtidig peker veien videre. Mary Brekke sier at «For å fange opp 'tekst i kontekst' brukes gjerne begrepet diskurs» (ibid.). Jørgensen og Philips skriver at diskurs er en «bestemt måte å tale om og forstå verden (eller utsnitt av verden) på» (Jørgensen og Philips, 2005:9, referert i Thagaard, 2009:114). Gjennom slike diskurser konstrueres tankemessige strukturer som tillater visse «stemmer», kunnskaper og perspektiver å komme til uttrykk (Hovdenak, 2006:75). Jeg har i forbindelse med analysen konstruert tre ulike diskurser. De presenterte diskursene har til hensikt å identifisere «stemmene» som kan gjenkjennes gjennom forslagene relatert til framtidens spesialpedagogiske lovverk, og er ut over det ikke ment som et diskursanalytisk bidrag.

Meld.St. 24 (2012–2013) kan plasseres i en politisk diskurs. I *den politiske diskurs* er det fokus på hva som er godt for barn, og hva forskning mener om de fenomener som behandles, men det er hovedsakelig mest fokus på politiske mål som er oppnådd, og hva som er mulig å få til, her innenfor det spesialpeda-

gogiske området, innenfor gitte økonomiske og politiske rammer. I stortingsmeldingen rettes det allerede i innledningen oppmerksomhet mot forskning og forskningsresultater om barn. De skriver: «Midler til forskning og utviklingsarbeid i barnehagene er tredoblet» (Meld.St. 24 (2012–2013:9)), uten at påstanden settes i kontekst. Tredoblet i forhold til hva? De siste to eller ti år? Det framgår ikke av teksten. Den politiske diskursen står i motsetning til *den pedagogiske diskurs*, som ofte er representert ved ekspertene. Øie-utvalget og Midtlyng-utvalget kan være eksempel på slike «stemmer». I denne diskursen er det fokus på barn og hva som er best for barn generelt sett, ut ifra hva forskning viser. I den pedagogiske diskursen trenger ikke deltakerne å ta hensyn til begrensede økonomiske rammer eller organisatoriske hinder av noen slag. Den siste diskursen har jeg betegnet som *den rettslige diskurs*. I denne diskursen befinner de seg som argumenterer med utgangspunkt i reglene, og hva vilkårene i reglene sier om barn, og hvordan vi skal hjelpe barn som har spesialpedagogiske behov. Den rettslige diskurs oppstår i spennet mellom politikk og pedagogikk. Vi kan kanskje si at den rettslige diskursen er et forhandlingsresultat av den politiske og den pedagogiske diskurs. Det er i denne diskursen at standarden for hvordan vi som samfunn ser på barn (individet) og barnet i samfunnet (fellesskapet), settes.

VITENSKAPSTEORETISK POSISJON

Når jeg analyserer dokumenter, konstruerer diskurser og foretar utvalg av tekst med utgangspunkt i en konstruert problemstilling, plasserer jeg meg i den sosialkonstruktivistiske vitenskapsposisjonen. Denne posisjonen legger til grunn at virkeligheten ikke er en objektiv størrelse (Collin, 2003), og står slik sett i motsetning til den positivistiske tradisjonen, som oppfatter at det finnes en objektiv sannhet. Den sosialkonstruktivistiske posisjonen vektlegger betydningen av et kritisk blikk på egen forforståelse. I forforståelse inngår flere komponenter. Disse er språk og begreper, trosoppfatning og individuelle personlige erfaringer (Gilje og Grimen, 1993:148–150). Når jeg studerer disse fenomenene, trekker fram, og fokuserer på en del av ordene i stortingsmeldingen, er det samtidig mye jeg utelater. I tillegg «ser» jeg verden gjennom de begrepene språket mitt har til rådighet (Gilje og Grimen, 1993). Dette er blant annet knyttet til utdanning og personlige erfaringer. Jeg har både pedagogisk utdanning og litt politisk erfaring, noe som påvirker måten å «lese» dokumentet på. Når det gjelder trosoppfatning, skriver Gilje og Grimen (1993:149) at dette «består av alle de ting han holder for sant om verden, dvs. det han mener er tilfellet». I dette arbeidet plasserer jeg meg selv nærmest den pedagogiske diskursen. Jeg trenger ikke, som for eksempel medlemmene i Øie-utvalget, å forholde meg til økonomiske, rettslige eller andre rammer når det gjelder hvilke oppfatninger jeg har

til innholdet i teksten og de forslag som behandles. Jeg kan kun ta hensyn til hva som er barnets beste. I den sosialkonstruktivistiske posisjonen er nettopp mine forståelser knyttet opp til den konteksten jeg selv er i: som ansatt i vitenskapelig stilling og som underviser i fagene pedagogikk og spesialpedagogikk. Andre med annen bakgrunn, for eksempel juridisk, vil kanskje vektlegge andre forhold. Når det gjelder personlige erfaringer, nevner Gilje og Grimen en spesielt viktig undergruppe – de erfaringer en aktor gjør med andre aktørers handlemåter (Gilje og Grimen, 1993:150). Her vil jeg særlig trekke fram synet på barn og hvordan dette de senere år har endret seg. Kunnskap om denne utviklingen gjør at jeg er opptatt av dette på en annen måte enn tidligere. Innenfor de nevnte diskurser fører også endret og ny kunnskap om hva barn er, og synet på disse, til endringer i innholdet i diskursene.

RESULTAT

FORSLAG OM REGLER VEDRØRENDE

SPECIALPEDAGOGISK HJELP I BARNEHAGEN

Problemstillingen for artikkelen er hvilken betydning et nytt lovverk kan få for det spesialpedagogiske arbeidet i framtidens barnehage. I Meld.St. 24 (2012–2013) kapittel 10 omhandles særlig dette. Kapitlet omfatter flere forslag til arbeid med barn med særskilte behov og organiseringen av dette. Tittelen på kapitlet, *Enkeltbarnet i fellesskapet – samarbeid til barnets beste* (s. 94–106), viser også, slik jeg ser det, sammenhengen mellom det individuelle *barnets beste* og retten til å være inkludert i et fellesskap, og koplingen mellom begrepene.

Både Midtlyng-utvalget og Øie-utvalget har foreslått at retten til spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder, jf. opplæringsloven § 5-7, overføres til barnehageloven (NOU 2009:18; NOU 2012:1). Det framgår av Meld.St. 24 (2012–2013) at daværende regjeringen Stoltenberg støttet forslaget. Da familie- og kulturkomiteen på Stortinget behandlet meldingen sommeren 2013, var det en samlet komité som var enige i dette (Innst. 380 S. (2012–2013), s. 33). I tillegg til kommentarer i innstillingen, fra både posisjonen (Ap, Sv og Sp) og opposisjonspartiene (H, Frp, Krf og Venstre), ble det fremmet ni mindretallsforslag fra komitémedlemmene i opposisjon, og syv såkalt løse forslag til saken (Stortinget, 2013). Disse forslagene ble det votert over i Stortinget. Ingen av forslagene omhandler spesialpedagogisk hjelp. Jeg kan derfor anta at det er bred tverrpolitisk enighet om at barnehageloven får egen bestemmelse om barn under opplæringspliktig alders rett til spesialpedagogisk hjelp. Det ligger dermed an til viktige endringer i ny barnehagelov.

Både Midtlyng-utvalget og Øie-utvalget var opptatt av at retten til spesialpedagogisk hjelp måtte utformes slik at reglene blir i samsvar med barneha-

gens særpreg, og at reglene også må omfatte barn som *ikke* går i barnehage. Øie-utvalget utformet også forslag til konkrete bestemmelser om dette (NOU 2009:18; NOU 2012:1). Departementet skriver følgende om Øie-utvalgets arbeid når det gjelder overføringen av opplæringsloven § 5-7 til ny barnehagelov: «Utvalget understreket samtidig at dette må gjøres under forutsetning av at rettighetene til barnet og foreldrene ikke svekkes i forhold til gjeldende rett» (Meld.St. 24:98). Øie-utvalget søkte med andre ord rettsavklaring innenfor gjeldende rett i dette spørsmålet, for å unngå en situasjon hvor barn og foreldres rettigheter enten kunne risikere å bli underfortolket eller overfortolket, dersom presiseringen ikke ble gjort, jf. den rettslige diskurs. I Meld.St. 24 ble det av den grunn presisert følgende: «Regjeringen vil overføre bestemmelsen om rett til spesialpedagogisk hjelp i opplæringsloven § 5-7 til barnehageloven uten at rettigheten svekkes» (Meld.St. 24:100).

Presentasjonen av dagens regler for det spesialpedagogiske området viste at også *andre* bestemmelser, ikke bare opplæringsloven § 5-7, har relevans for barn under opplæringspliktig alder (og deres foreldre) som trenger spesialpedagogisk hjelp. Dette gjaldt særlig følgende bestemmelser i opplæringsloven: §§ 5-3, 5-4, andre og tredje ledd, § 5-5, andre ledd og § 5-6. Dette er regler som omhandler selve saksbehandlingen, inklusiv sakkyndig vurdering og veien fram til vedtak, samt PPTs mandat. Dersom ikke rettigheten skal svekkes, må også disse reglene innarbeides i ny barnehagelov. De nevnte regler diskuteres her, med unntak av § 5-3 om innhold i sakkyndig vurdering. Denne behandles under del om *Inkludering – en barnehage for alle?*

Hverken opplæringsloven § 5-4, andre og tredje ledd eller § 5-5, andre ledd nevnes spesifikt i stortingsmeldingen. Opplæringsloven § 5-4, andre og tredje ledd omhandler som nevnt krav til samtykke fra foreldrene og samarbeid med dem i forbindelse med utredning og tiltak om spesialpedagogisk hjelp. Foreldrenes syn skal tillegges stor vekt. § 5-5, andre ledd omhandler foreldrenes rett til å motta oversikt over tiltak som er iverksatt, og vurderingen av hvordan disse virker i forhold til barnets behov. Øie-utvalget mener at reglene må videreføres i ny barnehagelovgivning (NOU 2012:1, s. 297). Selv om ikke disse reglene er eksplisitt nevnt i stortingsmeldingen, er de implisitt nevnt via opplæringsloven § 5-7, og det kan antas at det materielle innholdet i reglene videreføres i ny barnehagelov. Når det gjaldt § 5-5, første ledd om retten til *individuell opplæringsplan* (IOP), var denne regelen ikke omfattet av barn under opplæringspliktig alder, fordi disse barna ikke er under opplæring. Øie-utvalget foreslo å innføre en regel om *individuell tiltaksplan* (ITP) for barn under opplæringspliktig alder som har rett til spesialpedagogisk hjelp, og planen skulle vise mål for og innholdet i hjelpen m.m. (NOU 2012:1, s. 389). Dette forslaget ble verken drøftet eller tatt inn i stortingsmeldingen og heller ikke kommentert av

stortingsrepresentantene under behandlingen av saken i Stortinget. Barn under opplæringspliktig alder som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har imidlertid rett til en annen plan, *individuell plan* (IP), etter barnevern- og helselovgivningen. Hjemmelsgrunnlaget for disse finnes i helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1, spesialisthelsetjenesteloven § 2-5 og barnevernloven § 3-2a. Vilkåret for å kunne motta en slik plan er at barnet har behov for langvarige og koordinerte tiltak eller tjenester, og har ingen nedre aldersgrense (Eriksen og Germeten, 2012:211–214). Retten til individuell plan vil i mange tilfeller omfatte barn som har særskilte behov. Likevel, IP må ikke forveksles med IOP eller ITP, men vil gi mange foreldre med barn som har spesialpedagogiske behov, rett til en plan der mål og tiltak for deres barn skisseres. I stortingsmeldingen er barnehagens rolle diskutert for barnehagebarn som trenger IP, fordi både Midtlyng-utvalget og Øie-utvalget ga forslag om dette (NOU 2009:18, s. 192; NOU 2012:1, s. 307). Departementet støtter utvalgenes konklusjoner og skriver at de vil «vurdere å innføre bestemmelser om samarbeid om og utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan» (Meld.St. 24 (2012–2013):106). Da familie- og kulturkomiteen behandlet saken på Stortinget, ble dette forslaget ikke kommentert. Det kan av den grunn antas at det er tverrpolitisk enighet om forslaget. For barn som har særskilte behov og deres foreldre, vil en innføring av en slik bestemmelse være viktig, fordi barnehagen er stedet der barnet tilbringer mest tid, og de ansatte der er, foruten foreldrene, de som antakelig kjenner barnet best. En slik bestemmelse vil dermed styrke barns rett på dette området.

Når det gjelder PPT og deres rolle i barnehagen, er den som nevnt hjemlet i opplæringsloven § 5-6. Dagens regler slår fast at PPT skal utarbeide sakkyndig vurdering for å avklare et barn under opplæringspliktig alders rett til spesialpedagogisk hjelp, jf. § 5-3. Dette er ofte betegnet som det *individrettede arbeidet* ved PPT. I § 5-6, annet ledd, 1. setning heter det: «Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov», og er betegnet som det *systemrettede arbeidet* for PPT. Når det gjelder barnehagene, har regelverket «trukket klart i retning av at det er begrenset til skolen» (St.meld. 24, s. 98). PPT har dermed ikke rettslig sett ansvar for å arbeide systemrettet i barnehagene. Likevel viser undersøkelser at PPT er en samarbeidspartner som nesten alle barnehagene med barn som har *nedsett funksjonsevne*, har etablerte rutiner og samarbeid med (Gulbrandsen og Eliassen, 2013:124), og at systemrettet arbeid i barnehagen faktisk gjøres av PPT (Cameron, Kovac og Tveit, 2011:58–63). Øie-utvalget skriver at praksis i dag er at mange PPT-kontorer yter slik tjeneste til barnehagene, og konkluderer med: «Når tjenesten nå også skal hjemles særskilt i barnehageloven, er det naturlig at også kravet til å arbeide systemrettet

overfor barnehagene hjemles her» (NOU 2012:1, s. 324 og 375). Dette diskuteres i stortingsmeldingen, og departementet konkluderer med at rådgivnings- og veiledningsansvaret til PPT bør lovfestes til også å omfatte barnehagene (Meld.St. 24 (2012–2013):100). Dette er et godt eksempel på at praksisfeltet selv, her PPT, er med på å endre og å utvikle retten på området, gjennom at de selv over tid yter tjenester som rettslig sett ikke er del av deres mandat, og der den pedagogiske diskurs blir gyldig. Rettighetene for barn med særskilte behov vil dermed reelt sett styrkes på dette området ved at en slik bestemmelse vedtas. Cameron, Kovac og Tveit (2011:17) skriver at forholdet mellom det individrettede og det systemrettede arbeidet PPT gjør, lett kan oppfattes som to motpoler. Det samme kan kanskje sies om artikkelens analysefokusbegreper *barnets beste* og *inkludering*. Jeg ser imidlertid disse begrepspar i sammenheng og oppfatter at et systemrettet arbeid i barnehagene kan føre til inkludering av barn med særskilte behov og samtidig bidra til et bedre læringsmiljø for *alle* barn. Et godt systemrettet arbeid kan også føre til at færre barnehagebarn får behov for spesialpedagogisk hjelp, fordi for eksempel barnehagerommene organiseres for mangfold. Dette handler samtidig om utviklingen av PPT som tjeneste. Det kan tenkes at PPT på lengre sikt vil være tjent med en egen lov som regulerer deres oppgaver og ansvar. Midtlyng-utvalget førte også diskusjonen om forholdet mellom det individuelle og det systemrettede arbeidet i sitt arbeid og konkluderte med slik: «En tydeliggjøring av dette mandatet og en kompetanseoppbygging i PP-tjenesten vil slik sett være et viktig skritt i retning av å endre PP-tjenestens rolle fra individorientering til økt fokus på læringsmiljøets betydning» (NOU 2009:18, s. 96).

OMFANGET OG REKKEVIDDEN AV BESTEMMELSE OM BARNETS BESTE I NY BARNEHAGELOV

I innledningen kom det fram at det i dagens barnehagelov ikke finnes en egen bestemmelse om prinsippet barnets beste, og at Øie-utvalget foreslår at en slik bestemmelse skal vedtas i den nye barnehageloven. Den foreslåtte ordlyden til ny bestemmelse fra utvalget er nær identisk med barnevernloven § 4-1 og er foreslått utformet slik: «Ved anvendelse av bestemmelsene i denne loven skal det legges avgjørende vekt på barnets beste» (NOU 2012:1, s. 382). Begrunnelsen for forslaget var at hensynet til barnets beste må «være en grunnleggende forutsetning i et regelverk som skal regulere en virksomhet som gjelder samfunnets yngste borgere» (NOU 2012:1, s. 192). Da utredningen ble sendt på høring, var

det 198 ulike instanser som ga høringssvar. Mange av høringsinstansene¹⁸ støttet forslaget fra Øie-utvalget og var enig i behovet for å lovfeste prinsippet i ny barnehagelov. Da departementet la fram Meld.St. 24 (2012–2013), var prinsippet om barnets beste omhandlet i meldingen. Søk i denne Stortingsmeldningen på begrepet *barnets beste* viser at prinsippet om barnets beste var sentralt for arbeidet med nye lovregler for barnehagene. Departementet bruker begrepet *barnets beste* atten ganger i den løpende teksten. I tillegg bruker de betegnelsen *barnas beste* en gang og formen *barns beste* en gang. Departementet skriver: «Barnehagelovutvalget foreslo også at FNs barnekonvensjonens bestemmelser om barnets beste ble inntatt i ny barnehagelov» (Meld.St. 24 (2012–2013):39), og sier videre på neste side:

Departementet har merket seg Barnehagelovutvalgets vurdering om at et nytt regelverk skal bygge på hensynet til barnets beste. Departementet vil derfor vurdere å innføre en ny bestemmelse om barnets beste i barnehageloven om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn (Meld.St. 24 (2012–2013):40).

Barnehagelovutvalgets forslag om å ta inn prinsippet om barnets beste er likevel forskjellig fra barnekonvensjonen (departementets forslag), der barnets beste kun skal være *et grunnleggende hensyn*. Som det framgår ovenfor, ønsker utvalget at det ved beslutninger med utgangspunkt i barnehageloven *skal legges avgjørende vekt* på barnets beste. Det er utvilsomt at Øie-utvalgets forslag går lenger enn barnekonvensjonen og må ses på som et ønske om skjerping av prinsippet om barnets beste i nasjonal rett. En tekstgjennomgang av stortingsmeldingen viser at departementet ikke nevner den signifikante forskjellen noen steder i meldingen, men i stedet langt på vei kommuniserer at forslaget fra dem er det samme som Øie-utvalget presenterer. Den politiske diskursen gjøres gyldig, mens det tilsynelatende ser ut som det var den pedagogiske diskursen som vant fram.

Hva vil forskjellen være dersom Stortinget vedtar at prinsippet skal være *et grunnleggende hensyn*, framfor at det *skal legges avgjørende vekt* på barnets beste? Indirekte svarer departementet selv på spørsmålet: Flere steder i stortingsmeldingen er drøftingene koplet til prinsippet om barnets beste, blant annet under diskusjonen om bemanning i barnehagen. Om dette skriver departementet: «Departementet viser til hensynet til barnets beste som et viktig nasjonalt argument for å innføre kvalitetssikrende tiltak i barnehagen, utformet som et krav til grunnbemanningen, jf. kapittel 5.2» (Meld.St. 24 (2012–2013):53). Et

18 Høring – NOU 2012:1 Til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2012/horing---nou-2012-1-til-barnas-beste--ny/horingsuttalelser.html?id=672399>

annet sted i meldingen står det: «Prisen skal være så lav at alle som ønsker det, skal ha råd til å ha barn i barnehage. Hensynet til barnets beste skal tillegges vekt» (Meld.St. 24 (2012–2013):11). Med andre ord får prinsippet om barnets beste betydning både for grunnbemanningen i barnehagen og for hvor mye en barnehageplass kan koste. Prinsippet får likevel ikke *avgjørende* betydning, men er et argument, noe som skal tas hensyn til, eller noe som skal vektlegges. En slik forståelse vil da innebære at når det gjelder pris på barnehageplass og antall ansatte i en barnegruppe, så vil *barnets beste* være *ett av flere hensyn*, for eksempel sammen med hensynet til økonomi. I mange tilfeller kan man si at økonomi, og helst begrensede økonomiske rammer, kan stå i en direkte motsetning til hva som er det enkelte barns beste. Dersom en ved prisfastsetting legger til grunn at barnets beste skal være et *avgjørende* hensyn, vil det enkelte barns behov og nytte av en barnehageplass være det avgjørende hensyn og kan bety at noen barns foreldre har moderasjoner på inntil 100 prosent. Det samme forhold vil måtte gjelde grunnbemanning. Enkelte barn vil ha behov for større voksentetthet enn andre barn.

Når det gjelder foreldrebetaling og barn som har særskilte behov, er dagens praksis at foreldre gis fradrag i foreldrebetalingen for de timene barnet er tildelt spesialpedagogisk hjelp (NOU 2012:1). Begrunnelsen for denne praksisen er at reglene om spesialpedagogisk hjelp i dag er regulert av opplæringsloven, og her er det slått fast at opplæringen er gratis. Barnehagelovutvalget foreslår å videreføre denne ordningen med begrunnelsen at redusert foreldrebetaling kan stimulere til økt barnehagedeltakelse for barn med behov for spesialpedagogisk hjelp (NOU 2012:1, s. 299). I stortingsmeldingen under del om foreldrebetaling nevnes moderasjonsordningen med hjemmel i opplæringsloven § 5-7, men det kommenteres ikke hvorvidt ordningen vil videreføres eller ei. I stedet argumenteres det for satsing på universelle ordninger med maksimalpriser i foreldrebetalingen fordi regjeringen mener at «et universelt tilbud vil sannsynligvis, i motsetning til en statlig gratisordning for enkeltgrupper, være en mer sikker måte å nå ut til alle på» (Meld.St. 24 (2012–2013):34).

Gjennom eksemplene ovenfor om foreldrebetaling og grunnbemanning kan en legge merke til at departementet kopler prinsippet om barnets beste til det som generelt er bra for barn, og ikke til det individuelle barnet, til tross for at det skrives barnets beste. Det er barnas beste, generelt sett, som er utgangspunktet for departementet. Når det er sagt, finnes det også flere eksempler i stortingsmeldingen der fokus rettes mot det individuelle barnets beste. I meldingen står det for eksempel: «Det bør være opp til foreldrene å ta ansvar for at barna ikke får for lang oppholdstid i barnehagen. Barnehagepersonalet bør kunne ha en dialog med foreldrene om oppholdstid der barnets beste blir drøftet dersom det er grunn til bekymring» (Meld.St. 24 (2012–2013):29). I denne konteksten

er det her klart at det må være det individuelle barnets behov det er tale om. Når det gjelder oppholdstid i barnehagen, hviler hovedansvaret, ifølge departementet, for ivaretagelse av barnets beste på foreldrene.

Prinsippet om barnets beste og fortolkningen av det har gjennom lengre tid vært omdiskutert i Norge. Debatten om fortolkningen av prinsippet har særlig vært knyttet til mindreårige asylsøkeres rett til opphold i landet, til fortolkning av prinsippet i barnevernssaker og i barnefordelingssaker etter barneloven, men også til diskusjoner av mer generell karakter om prinsippet (Haugli, 2008; Hjermand, 2009; Andersland, 2010; Stang, 2012 og 2013). Da familie- og kulturkomiteen på Stortinget behandlet stortingsmeldingen og spørsmålet om å innføre en bestemmelse om barnets beste i barnehageloven, ble dette problematisert av komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet:

Disse medlemmer viser til at begrepet «barnets beste» mangler et konkret og juridisk innhold i stortingsmeldingen, og mener derfor at regjeringen må vise hva dette begrepet faktisk betyr for barnas rettigheter før det har noen hensikt å ta inn en slik bestemmelse i loven (Innst. 380S (2012–2013):33).

Ved stortingsvalget 2013 var det Høyre og Fremskrittspartiet som fikk regjeringsmakt. Det kan bety at prinsippet likevel ikke blir innført i barnehageloven. Disse to partiene har imidlertid ikke flertall på Stortinget og er avhengig av støtte hos andre partier for å få gjennomslag. Det er derfor uklart hvilket utfall denne saken vil få. Til sist kan det nevnes at FNs komité for barnets rettigheter har kritisert norske myndigheter for ikke å ha implementert prinsippet godt nok i lovverket og ber om at prinsippet om barnets beste blir innarbeidet i alle lovverk som har innvirkning på barn (FNs komité for barns rettigheter, 2010:5).

INKLUDERING – EN BARNEHAGE FOR ALLE?

I innledningen ble inkluderingsbegrepet kort presentert som det andre analysefokusbegrepet med relevans til det spesialpedagogiske arbeidet i framtidens barnehage. I artikkelen er forholdet mellom det individuelle og fellesskapsperspektivet for barn som trenger spesialpedagogisk hjelp, belyst. I denne delen rettes først fokus mot selve inkluderingsbegrepet og hvordan dette er brukt i stortingsmeldingen, deretter diskuteres opplæringsloven § 5-3 om barns rett til sakkyndig vurdering og innholdet i denne, drøftet i lys av forholdet mellom det enkelte barn og miljøet.

Mens begrepet *barnets beste* blir benyttet mange steder i Meld.St. 24 (2012–2013), er det annerledes med inkluderingsbegrepet. Ordet *inkludering* benyttes

fire ganger i meldingen, og de gangene begrepet brukes, er det i stor grad relatert til barnehagebarn med særskilte behov. For eksempel skriver departementet:

Barnehagen er en viktig arena for å sette inn forebyggende tiltak som skal fremme god helse, sosial inkludering og livslang læring. I et godt barnehagemiljø deltar alle barn på egne premisser og møtes med respekt og anerkjennelse, uavhengig av funksjonsnivå og sosial bakgrunn (Meld.St 24 (2012–2013):94).

Denne formuleringen viser også koplingen til fellesskapsperspektivet. Det handler om at *alle* barn må gis mulighet til å delta i barnehagefellesskapet. Det andre stedet der begrepet inkludering benyttes, er relatert til minoritetsbarns behov for støtte til utvikling av sitt språk gjennom et godt språkmiljø og til disse barnas behov for hjelp til språkutvikling i majoritetsspråket (Meld.St. 24 (2012–2013):82). Det framgår et tredje sted i meldingen at departementet kopleter begrepet *inkludering* til ansattes kompetansestrategi når det gjelder barn med særskilte behov. Om det skrives følgende: «Temaområdet Barn med særskilte behov skal bidra til å øke de ansattes kompetanse på områder som handler om inkludering, samarbeid med andre instanser, mangfold og tidlig innsats» (Meld. St. 24 (2012–2013):65). Når det gjelder koplingen til mangfold og verdsetting av variasjoner, viser det fjerde stedet i teksten der inkludering som begrep er benyttet, at dette perspektivet sto sterkt hos regjeringen Stoltenberg, selv om begrepet er benyttet relativt få ganger i dokumentet. Her brukes imidlertid den grammatiske formen å *inkludere*. Departementet skriver dette i innledningen av stortingsmeldingen:

Gjennom meldingen gir regjeringen en tydelig retning for framtidens barnehagepolitikk, både når det gjelder kvalitet og innhold, ansattes kompetanse og styringen av sektoren. Mangfoldsperspektivet, det å inkludere og verdsette kulturelle variasjoner, står sentralt for å videreutvikle barnehagens rolle som arena for forebygging, inkludering og sosial utjevning (Meld.St. 24 (2012–2013):12).

Dersom en i Meld.St. 24 (2012–2013) i stedet for *inkludering* leter etter begrepet *inkluderende*, forsterkes inntrykket om oppfatningen av et perspektiv som orienterer mot fellesskapet. I alle syv treff i søket etter begrepet *inkluderende* er det påfølgende ordet enten *fellesskap*, *miljø* eller *arena*. Forholdet til enkeltbarnet i fellesskapet kommer også til uttrykk under diskusjonen om innholdet i § 5-3.

Når det gjelder opplæringsloven § 5-3 om retten til sakkyndig vurdering og innholdet i denne, vil en *overføring* av regelen først og fremst måtte tilpasses barnehagens egenart og kultur. I dag er regelen tilpasset barn som går på skolen. Barnehagelovutvalget refererer til veiledningen fra Utdanningsdirektoratet når det gjelder innholdet i sakkyndig vurdering, der det blant annet skal tas hensyn til om barnet har sen utvikling eller lærevansker, og andre forhold som er viktige for barnets utvikling. I tillegg skal det utredes og tas stilling til realistiske mål for barnets utvikling og læring og hva slags spesialpedagogisk hjelp som vil gi barnet en forsvarlig utvikling (NOU 2012:1, s. 298). I denne diskusjonen berøres forholdet mellom det enkelte barn og miljøet, og utvalget slår fast at «dagens rett innebærer at vurderingen må gjøres ut fra barnets behov og skal ikke sees i relasjon til barnehagens miljø, kompetansesammensetning og mulighet til tilrettelegging» (ibid.). Øie-utvalget foretar så en pro et contra-diskusjon om hvorvidt miljøet skal vektlegges eller ei i sakkyndig vurdering fra PPT, og konkluderer med slik:

Utvalget finner etter en samlet vurdering at det skal kunne legges vekt på barnets omgivelser/ miljø/kontekst ved tildeling av ressurser til spesialpedagogisk hjelp. Vurderingen må først og fremst gjøres med utgangspunkt i barnets behov. Deretter må det vurderes om barnehagene har de nødvendige ressursene og kompetansen til å gi barnet den nødvendige hjelpen innenfor det ordinære barnehagetilbudet. Dersom det ikke er mulig, vil barnet ha rett til spesialpedagogisk hjelp (NOU 2012:1, s. 298–299).

Departementet kommenterer ikke dette noen steder i stortingsmeldingen. Familie- og kulturkomiteen på Stortinget kommenter derimot eksplisitt forslaget fra Øie-utvalget. En samlet komité, også posisjonspartiene, mente at sakkyndig vurdering måtte gjøres ut fra *barnets behov* og hva som er dagens gjeldende rett. Slik vurdering skal dermed ikke ses i relasjon til barnehagens miljø, kompetansesammensetning og barnehagens mulighet for tilrettelegging (Innst. 380S (2012–2013):33). Når komiteen er enstemmig i sin merknad til forslaget, kan det antas at dette er det som blir gjeldende rett i ny barnehagelov. Begrunnelsen for deres oppfatning kan se ut til å ha basis i en bekymring over at noen kommuner i Norge har avslått eller redusert spesialpedagogisk hjelp for barn med begrunnelse i at barnehagen kan gi hjelp innenfor det ordinære barnehagetilbudet (ibid.). Den rettslige diskurs gjøres gjeldende, og setter dermed standard for hva innholdet i de sakkyndige vurderingene må ta utgangspunkt i.

OPPSUMMERING

Problemstillingen i artikkelen var hvilken betydning nye lovregler om spesialpedagogisk hjelp kan få for det spesialpedagogiske arbeidet i barnehagen i framtida. I artikkelen er det gjort forsøk på å «se inn i framtida» når det gjelder hvordan reglene *om* og *rundt* retten til spesialpedagogisk hjelp kan bli seende ut for de yngste barna, med utgangspunkt i hvordan Stortingetinget behandlet og fattet vedtak om dette sommeren 2013. Som analysefokus ble begrepene barnets beste og inkludering benyttet og forholdet mellom enkeltbarnet og enkeltbarnet i fellesskapet ble belyst. Utgangspunktet for regjeringen Stoltenberg var å «overføre bestemmelsen om rett til spesialpedagogisk hjelp i opplæringsloven § 5-7 til barnehageloven uten at rettigheten svekkes» (Meld.St. 24 (2012–2013):100). I artikkelen er det pekt på at rettighetene på visse områder ser ut til å bli ved gjeldende rett, mens reglene på andre områder ser ut til å kunne bli styrket. Denne utviklingen kan innebære en rettsliggjøring av barnehagen som institusjon og dens virksomhet. En ny barnehagelov vil få langt flere bestemmelser enn dagens lov. Barnehageeiere, de ansatte i barnehagene og PPTs arbeid rettsreguleres i større grad enn tidligere og i en mer detaljert form. Barnehagen er ikke lenger bare et sted hvor barn oppbevares når foreldrene er på arbeid, men er en pedagogisk institusjon som legger grunnlaget for det enkelte barns læring. Og som tidligere kunnskapsminister Kristin Halvorsen skriver i innledningen av Meld.St. 24 (2012–2013), er barnehagen en institusjon som legger grunnlaget for «barns aktive deltakelse i fellesskapet og demokratiet».

REFERANSER

- Andersland, G.K. (2010). Barnets rettigheter på barnets premisser – Utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett. I: *Lov og rett* 9: 561–563.
- Barneombudet (2012). *Barnas stemme stilner i stormen – En bedre prosess for barn som opplever samlivsbrudd*. Hentet på internett 15.12.2013: http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2013/09/barnas_stemme_stilner_i-_stormen.pdf.
- Brekke, M. (2006). Analyse og fortolkning av tekst i forskningen. I: M. Brekke (red.). *Å begripe teksten. Om grep og begrep i tekstanalyse*. Kristiansand: Høy-skoleforlaget.
- Cameron, D.L., V.B. Kovac og A.D. Tveit (2011). *En undersøkelse om PP-tjenestens arbeid med barnehagen*. Skriftserien nr. 155. Kristiansand: Universitetet i Agder.
- Collin, F. (2003). *Konstruktivisme*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Eriksen, E. (2014). Prinsippet om barnets beste i barnehagen. *Norsk pedagogisk tidsskrift* 1/2014.

- Eriksen, E. og S. Germeten (2012). *Barnevern i barnehage og skole – møte mellom barn, foreldre og profesjoner*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- FNs komite for barns rettigheter (2010). *Vurdering av rapportene som partene har lagt fram i henhold til konvensjonens artikkel 44. Avsluttende merknader*. Norge. Hentet 10.08.2013: [http://www.regjeringen.no/pages/2354993/BK4-eksaminasjonen %20- %20Avsluttende %20merknader %208 %204 %2010.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/2354993/BK4-eksaminasjonen%20-%20Avsluttende%20merknader%208%204%2010.pdf).
- Gilje, N. og H. Grimen (1993). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger. Innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. (2. utgave) Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gulbrandsen L. og E. Eliassen (2013). *Kvalitet i barnehager. Rapport fra en undersøkelse av strukturell kvalitet høsten 2012*. NOVA rapport 1/2013. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Haugli, T. (2008). Hensynet til barnets beste. I: N. Høstmælingen, E.S. Kjørholt og K. Sandberg (red.). *Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hjermann, R. (2009). *Hva er barnets beste?* Hentet 17.12.2013 fra: <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Hva-er-barnets-beste-6610427.html>.
- Hovdenak, S.S. (2006). Tekstanalyse i diskursanalytisk og hermeneutisk perspektiv. I: M. Brekke (red.). *Å begripe teksten. Om grep og begrep i tekstanalyse*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Innst. 380 S. (2012–2013). *Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen om framtidens barnehage*.
- Kunnskapsdepartementet, (2010) Proposisjoner og meldinger. Hentet 17.12.2013 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl.html?id=616>.
- Melding St. 24 (2012–2013) *Framtidens barnehage*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2009: 18. *Rett til læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2010:7 *Mangfold og mestring – Flerspråklige barn, unge og voksne i opplærings-systemet*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2010:8. *Med forskertrang og lekelyst Systematisk pedagogisk tilbud til alle førskolebarn*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2012:1. *Til barnas beste. Ny lovgiving for barnehagene*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Opplæringsloven.(1998). Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 nr. 61. Hentet 15.12.2013, fra <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>.
- Stang, E.G. (2013). Om barn og grunnverdier. I: *Velferd og rettferd: Festskrift til Asbjørn Kjøntstad 70 år*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

- Stang, E.G. (2012). Den rettslige reguleringen av omsorgssituasjonen. I: K. Eide (red.). *Barn på flukt. Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Stortinget (2013). *Løse forslag til saken*. Hentet 17.12.2013 fra: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Lose-forslag/?p=56892>.
- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode* (3. utgave). Bergen: Fagbokforlaget.
- Østerud, Ø. (2010). *Maktfordeling og rettsliggjøring*. Hentet 15.12.2013 fra: <http://www.sv.uio.no/mutr/kronikk/osterud0200.html>.