



DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 41

(2008–2009)

---

## Kvalitet i barnehagen





# Innhold

<b>1</b>	<b>En god start</b> .....	5	5.4	Vurderinger og tiltak – Styrke samarbeidet mellom hjem og barnehage .....	40
1.1	Et godt pedagogisk tilbud .....	6			
1.2	Fra barnehage for de få til en rett for alle .....	7	5.4.1	Nasjonalt foreldreutvalg for barnehagen (FUB) .....	40
1.3	Omsorg, lek og læring .....	7			
1.4	Hva er en god barnehage? .....	8	5.4.2	Kommunale foreldreutvalg .....	41
1.5	Mål for kvalitet i barnehagesektoren ...	9			
1.5.1	Vurdering av måloppnåelse .....	9	<b>6</b>	<b>Kunnskap om barnehager</b> .....	42
1.6	Sammendrag av innholdet i meldingen.....	10	6.1	Kunnskap om barnehagefeltet i dag ...	42
<b>2</b>	<b>Barnehagesektorens framvekst i Norge</b> .....	12	6.1.1	Tema for barnehageforskning .....	42
2.1	Fra de første asylene til dagens barnehager .....	12	6.1.2	Statistikkgrunnlaget for barnehagesektoren .....	43
2.2	Utbygging, finansiering og foreldrebetaling .....	13	6.2	Forskningsprogrammer .....	43
2.3	Barnehagen i Norge i et internasjonalt perspektiv .....	15	6.2.1	PRAKSISFOU .....	44
<b>Del I</b>	<b>Sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager</b> .....	19	6.2.2	Utdanning 2020 .....	44
<b>3</b>	<b>Innledning</b> .....	21	6.2.3	Andre FoU-prosjekter i regi av Norges forskningsråd .....	44
<b>4</b>	<b>Barnehagens personale</b> .....	22	6.3	Forskningsmiljøer og forskerkompetanse .....	44
4.1	Personalets utdanning .....	22	6.4	Vurderinger og tiltak – Styrke kunnskapsgrunnlaget .....	46
4.1.1	Styrere og pedagogiske ledere .....	22	6.4.1	Forskning .....	46
4.1.2	Annet personale .....	25	6.4.2	Statistikk.....	48
4.2	Rekruttering av pedagoger til barnehagene .....	26	6.4.3	System for å følge med på utviklingen av kvalitet i barnehagesektoren .....	48
4.2.1	Tiltak i rekrutteringsstrategien .....	26	<b>7</b>	<b>Ansvarsfordeling og styring av barnehagesektoren</b> .....	50
4.2.2	Førskolelærerutdanningen.....	27	7.1	Barnehageeier .....	50
4.3	Rekruttering av menn til barnehagene .....	28	7.2	Kommunen som barnehagemyndighet.....	50
4.4	Kompetanse og kompetansebehov i barnehagesektoren .....	29	7.3	Statlig styring av barnehagesektoren .....	51
4.5	Vurderinger og tiltak .....	31	7.4	Vurderinger og tiltak – Sikre god styring av barnehagesektoren .....	52
4.5.1	Øke rekrutteringen av pedagoger .....	31	7.4.1	Kommunens dobbeltrolle som eier og myndighet .....	53
4.5.2	Behov for å styrke personalets kompetanse .....	33	7.4.2	Kommunalt tilsyn .....	53
<b>5</b>	<b>Samarbeid mellom hjem og barnehage</b> .....	36	7.4.3	Statlig tilsyn .....	54
5.1	Informasjon og dialog .....	37	7.4.4	Forvaltningsapparat .....	54
5.1.1	Foreldres kjennskap til rammeplanen.....	37	7.5	Familiebarnehager .....	55
5.2	Langvarige tendenser til stor foreldretilfredshet.....	38	7.6	Vurderinger og tiltak – Økte kvalitetskrav til familiebarnehager .....	55
5.3	Foreldrenes medvirkning .....	39	<b>Del II</b>	<b>Styrke barnehagen som læringsarena</b> .....	57
			<b>8</b>	<b>Innledning</b> .....	59

<b>9</b>	<b>Barnehagens innhold</b> .....	60
9.1	Lek og læring i trygge omgivelser.....	60
9.2	Helhetlig tilnærming til omsorg, lek og læring .....	61
9.2.1	Rammeplanens fagområder .....	62
9.2.2	Samarbeid med kompetansemiljø .....	64
9.3	Sosial kompetanse .....	64
9.3.1	Barns medvirkning.....	66
9.4	Barnehagen som språkarena .....	67
9.4.1	Betydningen av et rikt språkmiljø .....	68
9.4.2	Språkstimulering .....	68
9.5	Barnehagen som kulturarena.....	70
9.5.1	Kunst og kultur for og med barnehagebarn.....	71
9.6	Fysisk aktivitet, kosthold og helse ....	71
9.6.1	Fysisk aktivitet.....	71
9.6.2	Barnehagens uteareal og bruk av natur og nærområder .....	72
9.6.3	Kosthold og helse.....	72
9.7	IKT i barnehagen .....	73
9.8	Likestilling mellom gutter og jenter.....	74
9.9	Vurderinger og tiltak.....	75
9.9.1	Godt omsorgs- og læringsmiljø for alle barn .....	76
9.9.2	Fortsatt vekt på språk og fagområdene .....	77
9.10	Planlegging, dokumentasjon og vurdering .....	78
9.11	Vurderinger og tiltak – Dokumentasjon krever kunnskap og etisk bevissthet.....	79
<b>10</b>	<b>Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole</b> .....	81
10.1	Det siste året i barnehagen .....	81
10.2	Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole prioriteres .....	82
10.2.1	Samarbeid krever kunnskap, evne og vilje.....	83
10.3	Vurderinger og tiltak.....	84
10.3.1	Styrke sammenheng og samarbeid mellom barnehage og skole .....	84
10.3.2	Overføring av dokumentasjon fra barnehage til skole .....	85

<b>Del III</b>	<b>Alle barn skal få delta aktivt i et inkluderende fellesskap</b> .....	87
<b>11</b>	<b>Innledning</b> .....	89
<b>12</b>	<b>Barnehagen – et inkluderende fellesskap</b> .....	90
12.1	Sosial utjevning.....	90
12.2	Barn med nedsatt funksjonsevne .....	91
12.3	Barn med minoritetsbakgrunn .....	93
12.4	Vurdering og kartlegging av barns språk i barnehagen.....	95
12.5	Barn i barnehage som får hjelp av barnevernet.....	96
12.6	Vurderinger og tiltak .....	97
12.6.1	Sikre språkstimulering for barn med forsinket språkutvikling .....	97
12.6.2	Styrke kunnskapen om barn som ikke går i barnehage .....	98
12.6.3	Sikre at barn med særlige behov får den støtte og hjelp de trenger .....	98
12.6.4	Utvalg om pedagogisk tilbud til alle førskolebarn.....	98
<b>13</b>	<b>Koordinert innsats for barn som har behov for særskilt oppfølging</b> .....	100
13.1	Barnet og familien.....	100
13.2	Mange aktører og tjenester.....	101
13.2.1	Pedagogisk–psykologisk tjeneste .....	101
13.2.2	Statlig spesialpedagogisk støttesystem.....	101
13.2.3	Barnevernstjenesten .....	101
13.2.4	Helsestasjonstjenesten .....	104
13.2.5	Kommune- og spesialisthelsetjenesten .....	104
13.3	Samarbeid mellom tjenestene.....	105
13.4	Vurderinger og tiltak – Styrke samarbeidet mellom tjenestene .....	107
13.4.1	Styrke samarbeidet mellom barnehage og barnevern .....	107
<b>14</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	109
<b>Vedlegg</b>		
1	Historisk gjennomgang .....	111
2	Litteraturliste .....	118



DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 41

(2008–2009)

## Kvalitet i barnehagen

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 29. mai 2009,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 En god start

En milepæl i norsk barnehagehistorie er nådd. I 2009 trådte retten til barnehageplass i kraft. Rett til plass i barnehage betyr at foreldre får en bedre forutsigbarhet, og alle barn gis like muligheter til en plass i barnehage. Det har vært tatt et krafttak over de siste årene for å sikre full barnehagedekning. Samtidig som plasser er bygd ut, er prisen kraftig redusert.

Regjeringen har lagt vekt på å fullføre barnehageutbyggingen uten å senke kravet til kvalitet i tilbudet. Med denne stortingsmeldingen tydeliggjør regjeringen ambisjonene om å sikre et barnehagetilbud av høy kvalitet til alle. Det store flertallet av barn i alderen ett til fem år tilbringer mye tid i barnehagen. Barnehagen har derfor en viktig rolle i samfunnet og et stort medansvar for at barn får en trygg og god oppvekst.

Alle barn skal sikres gode og trygge oppvekst- og opplæringsvilkår. I Soria Moria-erklæringen heter det at «Menneskene er samfunnets viktigste ressurs. Derfor er satsing på barn, utdanning, forskning noe av det viktigste vi som samfunn kan gjøre. Både for å gjøre samfunnet rikere, men også for å gjøre menneskenes liv bedre.» Den store barnehagesatsingen de siste årene inngår som en viktig del av dette.

En gjennomgående målsetting for regjeringens utdanningspolitikk har vært å skape et utdannings-

system som gir alle like muligheter for læring, og som utjevner dagens sosiale skjevheter i elevenes læringsutbytte. Dette er viktig for at den enkelte skal ha mulighet for å realisere sine evner, for å skape seg en trygg framtid og for at vi som samfunn skal få den kompetansen vi har behov for. Et barnehagetilbud av høy kvalitet kan bidra til sosial utjevning, tidlig innsats og livslang læring. I St.meld. nr. 16 (2006-2007) *...og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring* og St.meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen* har regjeringen uttrykt at tidlig innsats og kvalitetsheving gjennom hele opplæringsløpet er nøkkelen til et utdanningssystem som bidrar til sosial utjevning. Med tidlig innsats menes både et godt pedagogisk tilbud fra barna er små, og at problemer forebygges eller løses tidlig i hele utdanningsløpet. Tidlig og god hjelp til barn som av ulike grunner trenger ekstra oppfølging, kan bidra til å forebygge senere vansker og sosial ulikhet. Alle barn må få like muligheter.

Fordelingsutvalget, som nylig la fram sin innstilling, påpeker at deltakelse i barnehage og det øvrige utdanningssystemet har stor innvirkning på sosiale forskjeller senere i livet.<sup>1</sup> Dette underbygges også av forskning som viser at forebyggende arbeid lønner seg og at tidlig innsats i små-

<sup>1</sup> NOU 2009:10 Fordelingsutvalget

barnsalderen gir stor avkastning både for den enkelte og for samfunnet.<sup>2</sup> Fordelingsutvalget mener at kvaliteten på barnehagetilbudet som gis er helt avgjørende for barnas trivsel og utvikling i barnehagen.<sup>3</sup> Dette omfatter både kvaliteten på relasjonene mellom ansatte og barn, de ansattes kompetanse, fysiske omgivelser, antall barn per ansatt, kontroll og innholdskrav.

Regjeringen legger i denne meldingen til grunn at de ansattes kompetanse er avgjørende for kvaliteten i barnehagen. Regjeringen vil bidra til rekruttering og utdanning av et tilstrekkelig antall førskolelærere, at styrerne i barnehagene skal ha god lederkompetanse og at flest mulig av det øvrige personalet i barnehagen har god kompetanse.

Ved å legge barnehagene inn under Kunnskapsdepartementets ansvarsområde, har regjeringen understreket at barnehagetilbudet skal være et godt tilrettelagt pedagogisk tilbud. Dette gir gode forutsetninger for en mer helhetlig satsing på oppvekst og opplæring. Regjeringen mener at små barns behov for og evne til å lære i enda større grad må anerkjennes av samfunnet. Det samme må den jobben som gjøres av personalet i barnehagene.

Et godt barnehagetilbud er med på å gi barn en god start i livet. Regjeringen vil ta vare på og videreutvikle det beste i den norske barnehagetradisjonen. Den bygger på en helhetlige pedagogisk tilnærming til omsorg og læring og respekten for barndommens egenverdi. Den norske og nordiske barnehagemodellen høster internasjonal anerkjennelse og blir ofte brukt som et eksempel til etterfølgelse. Barnehagens egenart skal bevares, samtidig som barnehagens innhold og oppgaver skal utvikles videre i takt med samfunnsendringene og ny kunnskap og innsikt.

Etter en periode med sterk vekst i antallet barnehageplasser, innføring av maksimalpris for foreldrebetalingen og rett til plass, skal regjeringens innsats nå rettes mer mot kvalitet og innhold i barnehagene. Mye tyder på at det er store variasjoner i dagens barnehagesektor. Alle barn fortjener et godt barnehagetilbud. Dette må sikres uavhengig om de går i en privat eller offentlig barnehage, om det er store eller små barnehager, gamle eller nye.

I forbindelse med Familie- og kulturkomiteens behandling av Ot.prp. nr. 57 (2007-2008) *Om lov om endringer i barnehageloven (finansiering av*

*ikke-kommunale barnehager)* har departementet mottatt spørsmål om hvilke lovendringer som er nødvendig for å sikre likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnhager og hvordan de økonomiske konsekvensene av slike lovendringer kan ivaretas. Lovfesting av likeverdig behandling av godkjente barnehager vil bidra til å forhindre at det utvikler seg kvalitetsforskjeller mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Regjeringen har valgt tre hovedmål for kvalitetsarbeidet i barnehagen:

- Sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager
- Styrke barnehagen som læringsarena
- Alle barn skal få delta aktivt i et inkluderende fellesskap.

## 1.1 Et godt pedagogisk tilbud

Barnehager skal være til barns beste. Barn skal oppleve glede og mestring i barnehagen. De skal få leke, lære og utvikle seg og delta aktivt i et sosialt og kulturelt fellesskap. Gode barnehager formidler verdier og holdninger, gir barn grunnleggende ferdigheter og kunnskaper og trening i å delta aktivt i et fellesskap med andre barn og med voksne utenfor familien. Barnehagen skal være en god støttespiller for foreldrene i omsorgen for barna og bidra med god stimulering til læring.

Kunnskapssamfunnet stiller krav om sosial kompetanse og læringsevne hos den enkelte. Det er viktig at barnehagen tilbyr alle barn, uansett forutsetninger og familiebakgrunn, gode utviklings- og aktivitetsmuligheter. Barn fra språklige og kulturelle minoriteter og urbefolkning skal få støtte til å være en del av både majoritets- og minoritetskulturen. Barnehager med et godt pedagogisk tilbud er i seg selv et forebyggende tiltak. Barnehagen har samtidig ansvar for å iverksette ytterligere tiltak ved behov. Barnehagen skal bl.a. samarbeide med helsestasjon, Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), skole og barnevern for å sikre en god og helhetlig oppfølging av det enkelte barn. Barnehagens betydning for forebyggende arbeid og tidlig innsats kan neppe overvurderes.

For om lag 97 prosent av barna i Norge er barnehagen i dag det første møtet med utdannings-systemet. Trygghet og trivsel er en forutsetning for barns livskvalitet og læringsmuligheter. En god barndom er et godt fundament for det videre livsløpet. Omsorg og læring i småbarnsalderen må derfor bygge både på et her-og-nå-perspektiv

<sup>2</sup> Cunha and Heckman 2007, Bremnes m.fl. 2006

<sup>3</sup> NOU 2009:10 Fordelingsutvalget, Mogstad og Rege 2009

og et framtidsperspektiv (danning og utdanning). Vi får stadig mer kunnskap om små barns læring og utvikling og dokumentasjon om hvor viktig kvaliteten i barnehagen er. Kravene til kvalitet og innhold må derfor være høye.

Et godt barnehagetilbud er et av de viktigste tiltakene for å sikre barn et godt utgangspunkt før skolestart. Dette framheves også i St.meld. nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen*.

## 1.2 Fra barnehage for de få til en rett for alle

I løpet av få tiår har barnehagetilbudet gått fra å være et tilbud for de få til et universelt velferds gode. I 1975 hadde 7 prosent av barn i alderen 1-5 år barnehageplass, og i dag går 87 prosent av barn i denne aldersgruppen i barnehage. Endringene i sektoren de siste årene er så omfattende at vi står overfor et nytt barnehagelandskap sammenliknet med situasjonen da forrige stortingsmelding, som omhandlet kvalitet ble lagt fram: St.meld. nr. 27 (1999-2000) *Barnehage til beste for barn og foreldre*.

Barnehageforliket i 2003 ga grunnlaget for innføring av maksimalpris på foreldrebetalingen og kommunal finansieringsplikt for private barnehager i 2004, for å sikre bedre tilgang til barnehageplass, uavhengig av familiens økonomi. Ansvar for barnehagesektoren ble overført til Kunnskapsdepartementet høsten 2005, og barnehagen ble med dette en del av det samlede utdanningsløpet. Ny barnehage lov og revidert Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver trådte i kraft i 2006. I 2008 ble den nye formålsparagrafen for barnehagene vedtatt, og lovfestet individuell rett til barnehageplass ble innført 1. januar 2009. Fra 2003 til 2008 økte antall barnehagebarn fra 205 200 til rundt 261 900.<sup>4</sup> I denne perioden har det vært en særlig stor økning av barn under tre år og minoritetsspråklige barn i barnehage. Regjeringen tar sikte på å oppnå likeverdig behandling av godkjente barnehager gjennom en opptrappingsplan i løpet av en periode på inntil fem år.

Omfattende kvantitative og kvalitative endringer gjør at sektoren står overfor flere utfordringer i årene framover: Det er behov for førskolelærere og personale med relevant kompetanse. Mye tyder på at det er til dels store kvalitetsforskjeller mellom barnehagene, og det er manglende systematisk kunnskap om tilstanden i sektoren.

I den offentlige debatten har det vært uttrykt bekymring for at den raske utbyggingen skulle gå ut over kvaliteten på tilbudet til barna. Regjeringen har tatt denne bekymringen på alvor. Stortingsmeldingen gir derfor en grundig tilstandsbeskrivelse av kvaliteten i sektoren. Departementet har fått gjennomført undersøkelser om både barn, foreldre, barnehagens ansatte, kommuner og fylkesmenn sine vurderinger av hvordan samfunnsmandatet i rammeplanen blir fulgt opp i barnehagene. Hovedinntrykket fra disse undersøkelsene er at kvaliteten i sektoren ikke ser ut til å ha blitt redusert de senere årene. En samlet optelling av i alt 30 ulike kvalitetsmål i 2004 og 2008 viser en tendens til at barnehagene skårer litt høyere i 2008 enn de gjorde i 2004. Undersøkelsen viser at kvaliteten i dagens barnehager ikke bare er bra, men også bedre enn ved forrige måling.<sup>5</sup> Foreldrene ser i stor grad ut til å være fornøyd med barnehagetilbudet<sup>6</sup> og barnehagene arbeider systematisk med å innføre den nye rammeplanen.<sup>7</sup>

## 1.3 Omsorg, lek og læring

Stortinget har i barnehage loven gitt barnehagene et omfattende samfunnsmandat. Samfunnsmandatet er særlig uttrykt i formålsbestemmelsen. Dagens formålsbestemmelse er i hovedsak uendret siden Norge fikk sin første barnehage lov i 1975. Stortinget vedtok høsten 2008 en ny, omfattende formålsbestemmelse for barnehagen. Denne tydeliggjør mer enn tidligere hvilket overordnet formål samfunnet har gitt barnehagene. Barnehagens formålsparagraf gir uttrykk for samfunnets normer og verdier. Den nye formålsparagrafen vektlegger verdier som er samlende i et samfunn som preges av kulturelt og religiøst mangfold. Den sier også hva barn skal få oppleve og lære i barnehagen og stiller krav til barnehagens møte med barna. Begrepet oppdragelse er erstattet med danning, som er et videre begrep. Med danning menes det som skjer i barnets samspill med omgivelsene. Danning er en kontinuerlig prosess som forutsetter refleksjon og som foregår hele livet.

Før formålsbestemmelsen trer i kraft, vil regjeringen sende forslag til endringer i barnehage loven på høring, som en følge av den nye formålsbestemmelsen. Her vil bl.a. private barnehagers rett til å fastsette bestemmelser om tro og livssyn i vedtekter bli omtalt. Rammeplan for barnehagens

<sup>4</sup> Statistisk sentralbyrå 2008

<sup>5</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>6</sup> TNS Gallup 2008

<sup>7</sup> Østrem m.fl. 2009

### Boks 1.1 Barnehagens nye formålsparagraf

§ 1 Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek og fremme læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling. Barnehagen skal bygge på grunnleggende verdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfrihet, nestekjærlighet, tilgivelse, likeverd og solidaritet, verdier som kommer til uttrykk i ulike religioner og livssyn og som er forankret i menneskerettighetene.

Barna skal få utfolde skaperglede, undring og utforskertrang. De skal lære å ta vare på seg selv, hverandre og naturen. Barna skal utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter. De skal ha rett til medvirkning tilpasset alder og forutsetninger.

Barnehagen skal møte barna med tillit og respekt, og anerkjenne barndommens egenverdi. Den skal bidra til trivsel og glede i lek og læring, og være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap. Barnehagen skal fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering.

innhold og oppgaver utdyper dagens formåls- og innholdsbestemmelse. Den nye formålsbestemmelsen medfører også behov for noen justeringer av rammeplanen. Forslag til revidert rammeplan vil bli sendt på høring.

Dagens samfunnsmandat er utdypet i forskriften Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Målet med rammeplanen er å gi barnehagens styrer, pedagogiske ledere og det øvrige personalet en forpliktende ramme for planlegging, gjennomføring og vurdering av barnehagens virksomhet. Planen retter seg også mot foreldre/foresatte, barnehageeiere og kommunen som barnehagemyndighet.

Rammeplanen slår fast at barnehagen både er en pedagogisk virksomhet for barn i alderen 0-5 år og et velferdstilbud for småbarnsforeldre. Barnehagens innhold skal være allsidig og variert. Rammeplanen angir sju læringsområder som skal integreres i barnehagens daglige virke. Barnehagen skal støtte og ta hensyn til det enkelte barn, samtidig som hensynet til fellesskapet skal ivare-

tas. Barnehagen skal sikre barn under opplæringspliktig alder et oppvekstmiljø som både gir utfordringer som er tilpasset barnets alder og funksjonsnivå og trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger. Barnehagen skal styrke barns muligheter for læring og aktiv deltakelse i et fellesskap med jevnaldrende. Barnehagen skal ha de fysiske, sosiale og kulturelle kvaliteter som til enhver tid er i samsvar med eksisterende kunnskap og innsikt om barndom og barns behov. Barnehagen skal ha en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller. Barnehagen har en samfunnsoppgave i tidlig forebygging av diskriminering og mobbing. Barnehagen skal støtte barn ut fra deres egne kulturelle og individuelle forutsetninger. Det samiske perspektivet er en integrert del av rammeplanen.

### 1.4 Hva er en god barnehage?

Gjennom barnehageloven og Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver er det lagt statlige føringer for å sikre kvaliteten i barnehagetilbudet og oppfyllelse av barnehagens samfunnsmandat.

Barnehagens samfunnsmandat er omfattende, og kvalitet er et begrep som vanskelig lar seg fange i en enkel og entydig definisjon. Vesentlige sider ved kvaliteten i barnehagen er vanskelig å måle, men må bedømmes ut i fra for eksempel barnets uttrykk for trivsel eller mistrivsel.

Det er godt dokumentert at kvaliteten på tilbudet som gis i barnehagen er avgjørende for de resultatene som oppnås. Forskning som foreligger, antyder at de viktigste faktorene for å fremme barns utvikling i et barnehagetilbud er følgende:<sup>8</sup>

- Samspillet mellom voksne og barn er kjennetegnet av at de voksne er lyttende, omsorgsfulle og tilgjengelige
- Godt utdannet personalet som er engasjert i sitt arbeid med barn
- Fasiliteter som er sikre, hygieniske og tilgjengelige for foreldre
- Gruppestørrelser som gjør det mulig for de voksne å samhandle med barna på en god måte
- Kontroll som sikrer konsistent behandling
- Personalutvikling som sikrer kontinuitet, stabilitet og forbedringer
- En utviklingsorientert læreplan

<sup>8</sup> Melhuish 2004



Tett og systematisk kontakt mellom foreldre og personalet i barnehagen er også viktig for å kunne vurdere og utvikle kvaliteten i barnehagen.

Med utgangspunkt i barnehagens samfunnsmandat, vil meldingen framheve følgende områder som sentrale for kvalitet i barnehagen: personale, barnehagens innhold, et inkluderende barnehagetilbud for alle barn, samarbeid mellom barnehage og hjem og barnehage og skole, koordinert innsats for barn som har behov for særlig oppfølging, forskning og statistikk og ansvarsfordeling og styring av sektoren. Disse områdene omtales i meldingen.

## 1.5 Mål for kvalitet i barnehagesektoren

Det overordnede målet i stortingsmeldingen er å bidra til god kvalitetsutvikling i barnehagene. Barnehageloven og rammeplanen definerer hva et godt barnehagetilbud skal være.

Med utgangspunkt i barnehagens samfunnsmandat, har regjeringen tre hovedmål for barnehagesektoren i årene som kommer. Målene er dels overlappende og må ses i sammenheng. For disse målene presenteres noen indikatorer som skal gi departementet grunnlag for å vurdere hvor langt barnehagene og kommunene har kommet i arbeidet med å nå målene. Flere av indikatorene vil kunne si noe om oppnåelsen av flere mål, og indikatorene presenteres derfor samlet.

Indikatorene som presenteres i meldingen skal videreutvikles, og det skal utvikles nye indikatorer. Informasjon om måloppnåelse vil blant annet bli innhentet ved hjelp av årlig statistikk, periodiske kartlegginger, undersøkelser og rapporter fra kommuner og fylkesmenn. Grad av måloppnåelse vil også bli evaluert gjennom forskning og kvalitative vurderinger.

### *Mål 1. Sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager*

Regjeringen har som mål at det skal være god kvalitet i alle barnehager; både gamle og nye, store og små, offentlige og private barnehager. Det er store variasjoner i barnehagesektoren i Norge når det gjelder eierform, størrelse, organisering og kompetansen til personalet. Store utilsiktede ulikheter i barnehagetilbudet som medfører at tilbudet ikke er likeverdig, er uakseptabelt. Når rammefinansiering av sektoren innføres, etter planen i 2011, er det viktig at virkemidlene sikrer li-

keverdige tilbud av god kvalitet og bidrar til utvikling av sektoren.

### *Mål 2. Styrke barnehagen som læringsarena*

For å sikre at alle barn får gode utviklingsmuligheter vil regjeringen styrke barnehagen som læringsarena. Barnehagens læringsmiljø skal gi utfordringer innenfor trygge rammer. Innholdet skal være variert og tilpasset det enkelte barns alder og forutsetninger. Barn i barnehage skal få en felles plattform og en god start på den livslange læringen. Alle barn skal få utfolde seg, lære og være godt forberedt når de begynner på skolen.

### *Mål 3. Alle barn skal få delta aktivt i et inkluderende fellesskap*

Regjeringen vil at alle barn skal få et tilrettelagt omsorgs- og læringsmiljø i barnehagen, som bidrar til det enkelte barnets utvikling og læring. I barnehagen møtes barn med ulike forutsetninger og familiebakgrunn. Det er særlig viktig å gi god og tidlig støtte til barn som trenger ekstra omsorg og tilrettelagte tilbud. Barnehagen er et sentralt virkemiddel for en helhetlig oppvekstpolitikk. Et godt samarbeid mellom barnehage, foreldre, PPT, barnevern, helsestasjon og andre instanser er viktig for å sikre alle barn en god oppvekst.

#### 1.5.1 Vurdering av måloppnåelse

I skolesektoren er det utviklet et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for å kunne vurdere både ressursinnsatsen og kvaliteten på innholdet i opplæringen. Barnehagesektoren skiller seg fra skolen på en rekke områder, men også her er det viktig med gode indikatorer som kan vise om utviklingen går i riktig retning i forhold til overordnede mål. Departementet vil utvikle et sett med indikatorer, samle inn data knyttet til disse og bruke dette for å kunne følge utviklingen tett. Dette vil danne grunnlag for framtidig styring av sektoren.

Indikatorene som i dag innhentes gjennom statistikk, kartlegginger og undersøkelser som kan si noe om oppnåelse av de tre målene er blant annet:

- Andel ansatte med førskolelærerutdanning/ pedagogisk utdanning
- Andel styrere med godkjent utdanning
- Andel pedagogiske ledere med godkjent utdanning

- Andel ansatte med barne- og ungdomsarbeiderutdanning
- Andel menn i barnehagen
- Antall barn per årsverk
- Andel kommuner/barnehager som har etablert rutiner for samarbeid mellom barnehager og skoler
- Andel barnehager som er godkjent etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehage og skole mv.
- Andel barnehager det er ført tilsyn med (både kommunale og private)
- Andel barnehager som er universelt utformet
- Leke- og oppholdsareal for barn under/over tre år
- Andel barn med nedsatt funksjonsevne som får ekstra ressurser
- Andel minoritetsspråklige barn som får særskilt tilbud om språkstimulering
- Andel kommuner/barnehager som har etablert rutiner for samarbeid mellom barnehager, helsestasjon, barnevern og PPT
- Foreldres tilfredshet med barnehage tilbudet

Disse indikatorene skal videreutvikles, og departementet vil vurdere om det kan utvikles nye indikatorer som kan gi grunnlag for å vurdere hvor langt barnehagene og kommunene har kommet i arbeidet med å nå målene. Det vil særlig bli lagt vekt på å videreutvikle eller utarbeide nye indikatorer på følgende områder:

#### Personalets kompetanse

- supplere med indikatorer om kompetansenivå og kompetanseutvikling for alle ansatte og ulike grupper av ansatte i barnehagene
- supplere med indikatorer om kompetansenivå og kompetanseutvikling for andre yrkesgrupper med relevant utdanning for å jobbe i barnehage

#### Kvaliteten på læringsmiljøet i barnehagen

- for eksempel barnehagenes oppfølging av rammeplanen, herunder fagområdene, barnehagenes arbeid med de yngste barna, barnehager med særskilt pedagogisk opplegg for femåringer, særskilt opplegg for språkstimulering og overføring av skriftlig informasjon til skolen.

#### Barn med behov for særskilt oppfølging

- indikatorutviklingen vil blant annet ta utgangspunkt i tilrådninger fra Midtlyng-, Flatø- og Østberg-utvalget når disse foreligger, og behov for særskilt oppfølging av enkelte grupper som følge av innføring av rammefinansiering fra 2011.

## 1.6 Sammenheng av innholdet i meldingen

Regjeringen har fastsatt tre hovedmål for barnehagepolitikken: sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager, styrke barnehagen som læringsarena og alle barn skal få delta aktivt i et inkluderende fellesskap. Førskolelærerne og det øvrige personalet i barnehagen er den viktigste innsatsfaktoren for kvaliteten i tilbudet.

Kapittel 2 gir en kort historisk beskrivelse av framveksten av barnehagene i Norge fra de første barneasylene til dagens barnehager, med vekt på hvilken rolle barnehagene har hatt til ulike tider, og hva som har preget kvaliteten i sektoren. Kapitlet redegjør videre for barnehageforliket fra 2003 og om utbygging, finansiering av barnehagene og foreldrebetaling. Til slutt redegjøres det kort for barnehagesektoren i Norge i et internasjonalt perspektiv.

Kapitlene 3-13 er organisert etter regjeringens tre hovedmål, og inneholder en statusbeskrivelse av sentrale innsatsområder for kvalitet i barnehagen. Statusrapporten bygger på nyere undersøkelser, forskning og statistikk. Hvert kapittel avsluttes med departementets vurderinger og forslag til tiltak.

Kapitlene 3-7 omhandler målet om å sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager. Kapittel 4 redegjør for behovet for flere førskolelærere og andre pedagoger i barnehagene, og omtaler variasjoner i personalets utdanning og kompetanse. Regjeringen har en målsetting om å øke andelen med barne- og barnehagefaglig kompetanse i barnehagen. Departementet vil øke studiekapasiteten med til sammen 940 plasser til ordinær førskolelærerutdanning, arbeidsplassbasert førskolelærerutdanning, videreutdanning i barnehagepedagogikk og etter- og videreutdanning av førskolelærere, styrere og assistenter i 2009. Departementet vil videreføre tiltakene i rekrutterings- og kompetansestrategien og utrede nærmere muligheten for å få flere yrkesgrupper inn i barnehagene. Departementet vil tilby alle nyutdannede førskolelærere veiledning fra 2011-2012 ved å utvide programmet *Veiledning av nyutdannede lærere*. Departementet tar sikte på å endre tittelen førskolelærer til barnehagelærer. Regjeringen tar sikte på å oppnå likeverdig behandling av godkjente barnehager gjennom en opptrappingsplan i løpet av en periode på inntil fem år.

Kapittel 5 redegjør for samarbeidet mellom hjem og barnehage og foreldrenes medvirkning i utforming og vurdering av tilbudet. En rekke un-

dersøkelser viser at foreldrenes tilfredshet med tilbudet er stor, selv om en stor andel av foreldrene ikke kjenner barnehagens innhold og oppgaver godt. Det er også variasjoner i foreldrenes opplevelse av medvirkning. For å styrke samarbeidet mellom hjem og barnehage både nasjonalt og lokalt, foreslår departementet å sende på høring et forslag om at alle barnehager skal tilby minst to foreldresamtaler i året. Departementet vil etablere et nasjonalt foreldreutvalg for barnehager (FUB).

Kapittel 6 omhandler forskning og statistikk i barnehagesektoren, og viser at det tidligere har vært lite forskning og systematisk kunnskap om tilstanden i sektoren. Dette er nå i ferd med å endres, bl.a. med bakgrunn i initiativ og tiltak fra departementet de siste årene. Departementet foreslår flere tiltak for å bedre kunnskapsgrunnlaget, bl.a. videreutvikling av statistikk og kvalitetsindikatorer, tiltak for å styrke forskningsmiljøene i sektoren og igangsetting av langsiktige og kort-siktige forskningsprosjekter, undersøkelser og kunnskapsoversikter og utarbeidelse av en årlig nasjonal tilstandsrapport. Departementet vil sette i gang arbeidet med å utvikle et nasjonalt system for å følge med på utviklingen av kvaliteten i sektoren.

Kapittel 7 redegjør for status for ansvarsfordelingen og styringen av barnehagesektoren og hvilke utfordringer sektoren står overfor i årene som kommer. Tiltak som foreslås, er bl.a. gjennomgang av barnehageloven for å vurdere om styringsverktøyet er godt nok tilpasset dagens og framtidens barnehagesektor, og å vurdere kompetansebehovet til kommunen som barnehagemyndighet. Kapitlet omtaler familiebarnehager spesielt og varsler at departementet vil vurdere behov for endringer i forskriften om familiebarnehager for å sikre god kvalitet.

Kapitlene 8-10 omhandler målet om å styrke barnehagen som læringsarena. Kapittel 9 redegjør for status for barnehagenes arbeid med rammeplanens innhold og oppgaver, herunder barnehagen som arena for omsorg, lek og læring, sosial kompetanse, barns medvirkning, utvikling av språk, barnehagens fagområder, helse, kosthold, fysisk aktivitet og likestilling. Rammeplanen vil bli

revidert, og det vil være et mål å klargjøre barnehagens arbeid med planlegging, dokumentasjon og vurdering av barnehagens virksomhet. Departementet vil utarbeide en veileder om dokumentasjon og vurdering.

Kapittel 10 redegjør for samarbeidet og sammenhengen mellom barnehage og skole, og hvordan barnehagen kan bidra til å forberede barna til å begynne på skolen. Samarbeidet mellom barnehage og skole må bygge på prinsippet om likeverdig partnerskap. Departementet vil sende på høring forslag om å innføre krav til alle barnehager om å overføre skriftlig dokumentasjon fra barnehage til skole om barns interesser, lek, læring og utvikling. Formålet skal være å sikre alle barn en god skolestart, og at skolen skal kunne dra nytte av den kompetansen det pedagogiske personalet i barnehagen har om barnets utvikling. Departementet vil også vurdere om det er behov for bestemmelser i grunnskolens regelverk om samarbeid mellom barnehage og skole.

Kapitlene 11-13 omhandler målet om at alle barn skal få delta aktivt i et inkluderende fellesskap. Kapittel 12 redegjør for barnehagens potensial som forebyggende arena for alle barn og for å oppdage om barn har et særlig behov for oppfølging. Det redegjøres spesielt for barn med nedsett funksjonsevne, minoritetsspråklige barn og barn som har barnehagen som et barnevernstiltak. Departementet vil nedsette et utvalg som skal se nærmere på pedagogiske tilbud til alle førskolebarn. Departementet foreslår å innføre et krav om at alle barnehager skal gi tilbud om språkkartlegging til alle barn som går i barnehage. Formålet med tiltaket er å oppdage barn som trenger ekstra språkstimulering tidlig og å kunne tilby dem tilrettelagte språkstimuleringstiltak. Dette vil bli innført når en faglig vurdering av språkkartleggingsverktøy foreligger. Videre omtales i kapittel 13 samarbeid mellom barnehagen og andre tjenester og større igangsatte arbeider på dette feltet. Departementet vil følge opp disse arbeidene, og vurdere å styrke førskolelærerutdanningen innenfor tema om vold og omsorgssvikt.

Kapittel 14 redegjør for økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene i meldingen.

## 2 Barnehagesektorens framvekst i Norge

### 2.1 Fra de første asylene til dagens barnehager

---

Barnehagens framvekst i Norge har skjedd langsomt og med utgangspunkt i skiftende begrunnelser. Asylbevegelsen la grunnlaget for barnehagens sosiale tradisjon. Det første barneasylet i Norge ble etablert i Trondheim i 1837. De første asylene og daghjemmene skulle i hovedsak ha en kompensierende funksjon for barn med vanskelige oppvekstbetingelser. De skulle gi barn tilsyn, omsorg og oppdragelse. Den tyske filosofen Fröbel var opphavsmannen til barnehagens pedagogiske tradisjon. Han var opptatt av barnas frie lek og positive læringsprosesser. Frøbels ideer om småbarns oppdragelse fikk innpass i Norge rundt overgangen til 1900-tallet. Frøbels tanke var at barnehagen skulle være for barn fra alle sosiale lag, og dette lå til grunn for folkebarnehagene. Oslos første kommunale barnehage (en folkebarnehage) ble åpnet i 1920. Asylene ble gradvis utviklet eller omorganisert til barnehager fra 1920-30-årene. Husmødrenes barnehager ble etablert i 1937, og etter frigjøringen i 1945 oppsto Barnehagekretsen i Oslo, en sammenslutning av frivillige organisasjoner og yrkesorganisasjoner. Kvinners innsats og engasjement var avgjørende for både etablering og utforming av barnehagene.<sup>1</sup> Den samiske barnehagesektoren har ingen lang tradisjon. Den første barnehagen i et samisk distrikt ble etablert i Kautokeino i 1969.

Private aktører har vært pådrivere og spiller fortsatt en viktig rolle i barnehagesektoren. Det var først for vel 50 år siden at staten tok ansvar for finansiering og styring av barnehagesektoren. I løpet av disse årene er oppmerksomheten når det gjelder kvalitet endret, fra detaljerte bestemmelser om innsatsfaktorer, for eksempel kvaliteten på leker og møbler, til bestemmelser om hva barn skal få lære og oppleve i barnehagen. Sosial utjevning har vært et mål gjennom hele barnehagens historie.

Barnehagenes departementstilknytning gjennom tidene illustrerer at barnehager har vært

knyttet til ulike politikkområder: fra sosial-, familie- og likestillingspolitikk til også å være barne- og utdanningspolitikk. Ingen av disse funksjonene har vært rendyrket. Det er heller slik at ulike sider av barnehagens oppdrag har vært tillagt ulik vekt gjennom historien. I dag er barnehagen både et velferdstilbud, et frivillig første steg i barns utdanningsløp og en samfunnsinstitusjon som har stor betydning for barn, småbarnsforeldre, lokalsamfunn, arbeidslivet og samfunnsutviklingen på kort og lang sikt.

Det nasjonale engasjementet og styringen av barnehagens kvalitet og innhold har økt i takt med sektorens vekst og samfunnsmessige betydning. Ny kunnskap om barns læring og utvikling og om barndommens betydning for videre livsløp, har også bidratt til økende nasjonal og internasjonal oppmerksomhet om barnehagens innhold og kvaliteten på barnehagens pedagogiske tilbud.

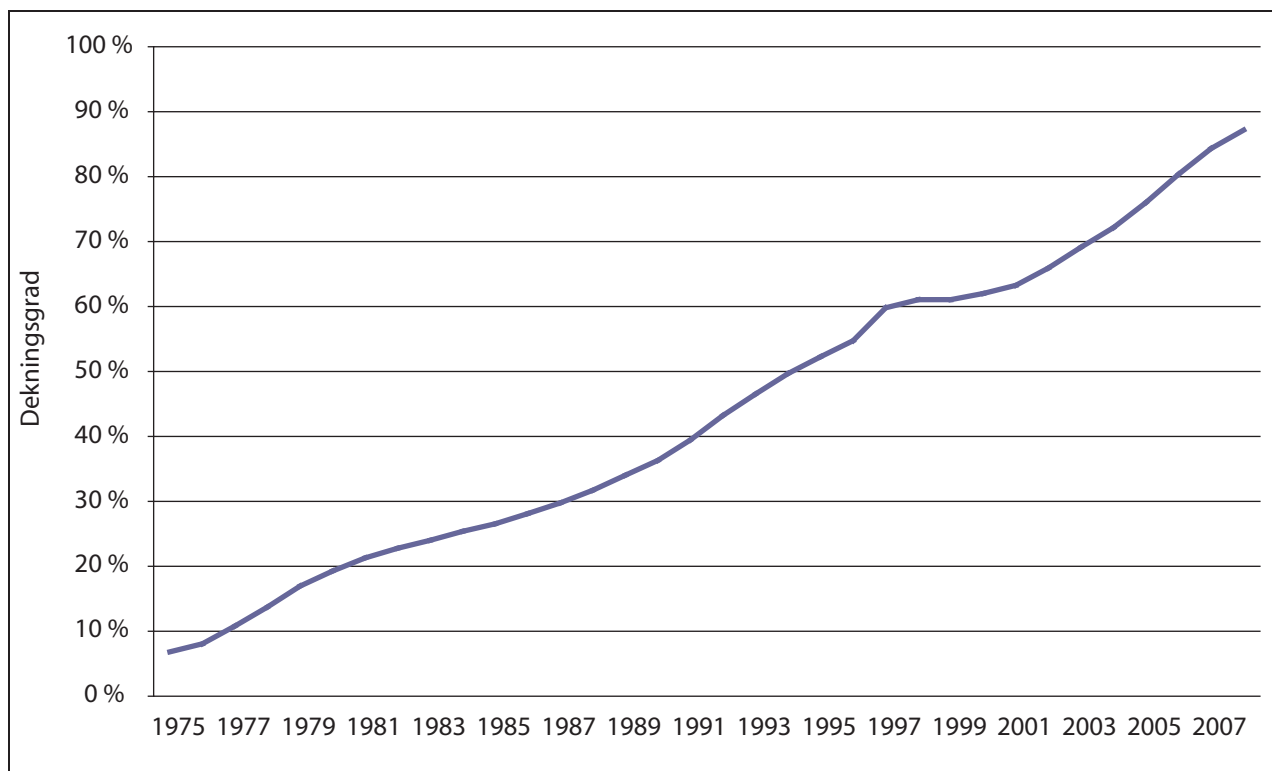
Dagens bestemmelser om innsatsfaktorer som personalets utdanning, barnegruppenes størrelse, barnehagens arealer, fysiske miljø, kosthold og helse, bygger i stor grad på regelverket som ble fastsatt allerede i de første forskriftene i 1954. Barnehagens pedagogiske oppdrag, med vekt på oppdragelse, lek, læring og omsorg står i hovedtrekk ved lag den dag i dag. Regelverket om antall barn per pedagog (pedagognormen) har også vært tilnærmet uendret de siste femti årene. Pedagogutdanningens innhold og omfang har imidlertid forandret seg, fra toårig barnehagelærerutdanning med vekt på praksis til treårig førskolelærerutdanning med større vekt på forskningsbasert kunnskap. Med loven om lærerutdanning av 1973 ble utdanningen av førskolelærere et statlig ansvar.

Dagens bestemmelser om barnehagens kvalitet er mindre detaljerte på noen områder, mens nasjonale krav om innholdet i barnehagen er mer omfattende enn tidligere. Før den første rammeplanen ble innført i 1996, sto barnehagene fritt til å velge innhold og arbeidsmåter i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem. Førskolelærere ble betraktet som garantister for kvaliteten.<sup>2</sup> Bar-

---

<sup>1</sup> Korsvold 1998

<sup>2</sup> Korsvold 1998



Figur 2.1 Utvikling i barnehagedeltakelse for barn 1-5 år fra 1975 til 2008, målt i dekningsgrad.

Kilde: Barnehagestatistikk, Statistisk sentralbyrå.

nehagens formål var i loven uttrykt som å gi barn gode utviklings- og aktivitetsmuligheter, en formulering som vil stå ved lag til den nye formålsbestemmelsen trer i kraft. Med innføringen av Rammeplan for barnehagen (1996) fikk barnehagene et forpliktende samfunnsmandat. Den reviderte Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (2006) gir barnehagene et omfattende samfunnsmandat som skal bidra til at alle barn får et godt barnehagetilbud. Dagens samfunnsmandat stiller store krav til barnehagens ansatte. Selv om de nasjonale føringene for barnehagens innhold er blitt tydeligere de siste årene, har barnehagene fortsatt stor lokal frihet til å velge innhold og arbeidsmåter tilpasset enkeltbarn og barnegruppene. Likeverdige barnehager av god kvalitet betyr ikke at alle barn skal lære det samme, men alle barn skal få et godt pedagogisk tilbud som bygger på nasjonale bestemmelser om verdigrunnlag og innhold.

Spørsmålet om hvorvidt barnehager først og fremst skal være en arena for livsutfoldelse i småbarnsalderen eller en forberedelse til skolegang og voksenliv, har vært et tema som har opptatt mange. Dagens barnehager har et sammensatt og uttalt samfunnsmandat som slår fast at oppdraget

dreier seg om både og – ikke enten eller. Se vedlegg 1 for nærmere redegjørelse for barnehagesektorens framvekst i Norge.

## 2.2 Utbygging, finansiering og foreldrebetaling

### Utbygging

Kommunen har hatt ansvaret for utbygging og drift av barnehager siden den første barnehageloven kom i 1975. Det er imidlertid først på 2000-tallet at loven har lagt et klarere ansvar på kommunene. Siden 2004 har kommunene hatt plikt til å skaffe et tilstrekkelig antall barnehageplasser til barn under opplæringspliktig alder, mens retten til plass i barnehage trådte i kraft i 2009, og ett av regjeringens mål på barnehageområdet er dermed oppfylt.

Utbygging av barnehageplasser har stått høyt på dagsordenen de senere årene, både på nasjonalt og lokalt plan. Figur 2.1 viser utvikling i barnehagedeltakelse for barn i alderen ett til fem år fra 1975 til 2008. I 1975 gikk 7 prosent av barna i alderen ett til fem år i barnehage (om lag 30 500 barn), mens

denne andelen var 87 prosent i 2008. I 2008 hadde 261 884 barn plass i ordinær barnehage eller familiebarnehage. Av disse hadde rundt 141 500 barn plass i offentlig barnehage, og 120 380 gikk i privat barnehage. Av totalt antall barn i barnehage gikk om lag 9 200 barn i familiebarnehage i 2008. I tillegg gikk rundt 7 200 barn i åpen barnehage samme år. I 2008 var det i alt 41 samiske barnehager i Norge med 905 barn. 19 norske barnehager med 35 samiske barn fikk tilskudd til samisk språkopplæring. De aller fleste barn som vokser opp i Norge har nå barnehageerfaring. Barnehagen er blitt en svært viktig samfunnsinstitusjon og på linje med skole, helse og omsorg et betydelig tjenesteområde i kommunene.

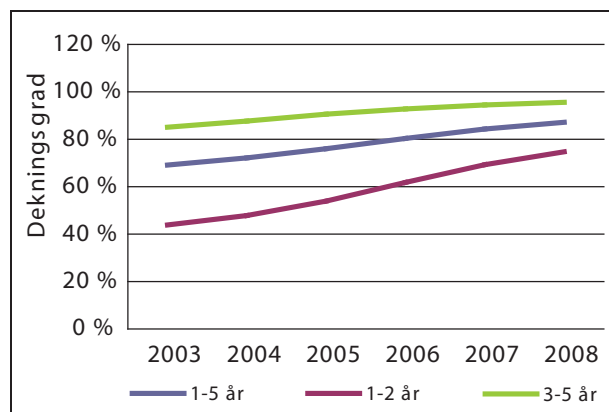
Sammensetningen av barn i barnehagen er også endret siden 1975. Fra å være et tilbud som i hovedsak gjaldt barn med særlige behov, er barnehagen i dag blitt et tilbud for alle barn.

### Barnehageforliket

I 2003 inngikk alle partier på Stortinget (unntatt Kystpartiet) et forlik om barnehagepolitikken (barnehageforliket). Sentrale elementer i barnehageforliket var innføringen av maksimalpris på foreldrebetaling, en plikt til økonomisk likeverdig behandling av private og offentlige barnehager i forbindelse med offentlige tilskudd og økt barnehageutbygging. Det tverrpolitiske barnehageforliket er en vesentlig årsak til den høye utbyggings-takten de siste årene. 1. mai 2004 ble det innført en maksimalpris på foreldrebetaling i både kommunale og ikke-kommunale barnehager. Betaling for kost kan komme i tillegg. I tillegg ble det innført regler som ga rett til søskenmoderasjon i foreldrebetalingen.

Barnehagedekningen har steget med om lag 18 prosentpoeng fra 2003 til 2008, og rundt 56 700 nye barn har fått tilbud om en barnehageplass i denne perioden. I de senere årene har det særlig vært en kraftig økning i antall ett- til toåringer og barn med minoritetsspråklig bakgrunn i barnehage. Dekningsgraden for de yngste barna har økt fra 44 prosent i 2003 til 75 prosent i 2008, jf. figur 2.2. Rundt 12 050 barn med minoritetsspråklig bakgrunn gikk i barnehage i 2003. Dette utgjorde 6 prosent av totalt antall barn i barnehage dette året. Om lag 22 200 barn med minoritetsspråklig bakgrunn hadde plass i barnehage i 2008, og de utgjorde 8,5 prosent av totalt antall barn i barnehage.

Avtalt oppholdstid i barnehage har også økt siden 2003. I 2003 hadde 61 prosent av alle barn et



Figur 2.2 Utvikling i barnehagedeltakelse for barn 1-5 år, 1-2 år og 3-5 år fra 2003 til 2008, målt som dekningsgrad.

Kilde: Barnehagestatistikk, Statistisk sentralbyrå.

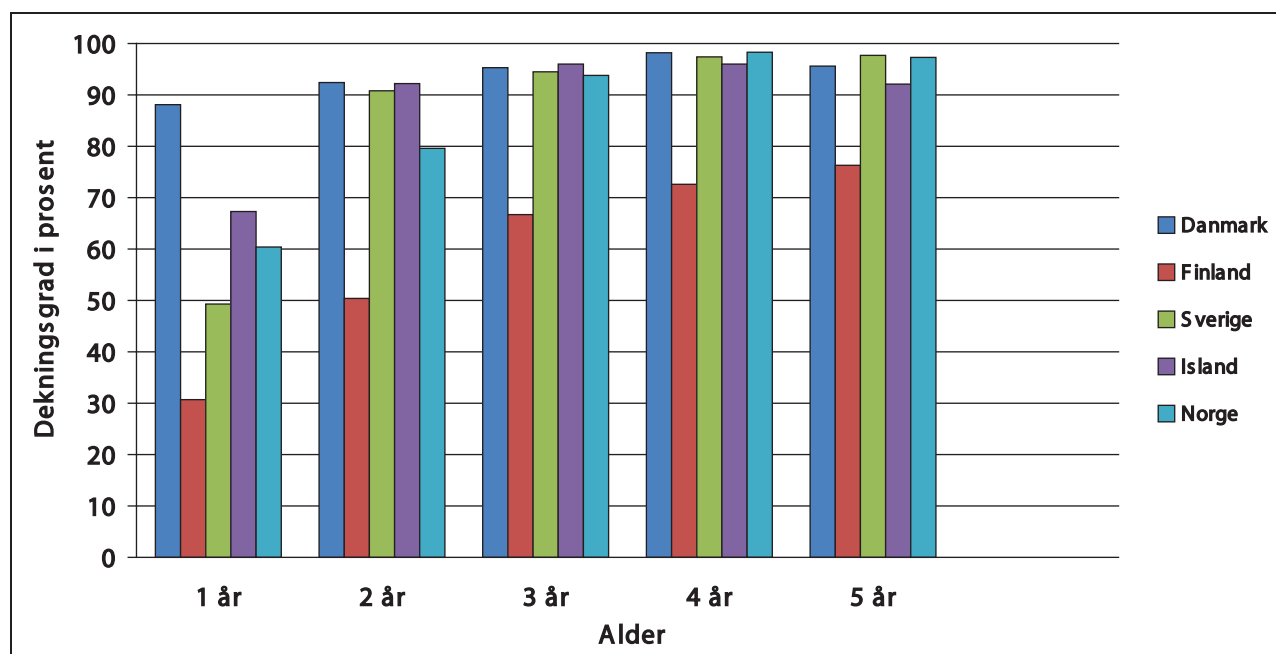
heltidstilbud, mens 83 prosent hadde et heltidstilbud i 2008. Tall fra Barnehagekartet viser at 91 prosent av kommunene hadde nådd full barnehagedekning ved utgangen av 2008. I 2008 var det om lag 6700 barnehager i Norge, og 54 prosent av disse var private.

Av landene i Norden hadde Danmark flest barn i alderen ett til to år i barnehage i 2007, målt som andel av befolkningen i hvert av disse alderskullene (dekningsgrad), jf. figur 2.3. Norge har høyest dekningsgrad for fire- og femåringer, og Danmark og Sverige ligger tett oppunder samme nivå. Island har høyest andel treåringer i barnehage av de nordiske landene. Finland hadde lavest dekningsgrad av alle de nordiske landene i hver av aldersgruppene ett til fem år i 2007.

### Finansiering og pris

Barnehagene finansieres i dag hovedsakelig gjennom tre inntektskilder: statstilskudd, kommunalt tilskudd og foreldrebetaling. Etter planen vil de fleste øremerkede statlige tilskuddene bli innlemmet i rammetilskuddet til kommunene fra 2011. Fram til barnehageforliket var det bare statstilskuddet som var regulert fra statlig hold. Maksimalprisen på foreldrebetalingen for en barnehageplass i 2009 er 2330 kroner i måneden. Regjeringen vil videreføre maksimalprisen på foreldrebetalingen på samme nominelle nivå hvert år til maksimalprisen på 1750 kroner per måned i 2005-kroner er nådd.

I 2004 fikk kommunene et lovpålagt finansieringsansvar for ikke-kommunale barnehager.



Figur 2.3 Barn i barnehage i nordiske land i 2007, målt i dekningsgrad for barn i alderen 1-5 år.

Kilde: Nordisk statistisk årbok 2008

Forskriften om likeverdig behandling av barnehager i forbindelse med offentlige tilskudd fastslår at kommunene som hovedregel skal dekke alle kostnadene, som ikke dekkes gjennom foreldrebetaling og andre offentlige tilskudd. Fra og med 1. august 2005 ble det også et krav om at, uavhengig av kostnadsnivået i barnehagen, kommunens tilskudd skal sørge for at den samlede offentlige finansieringen utgjør minst 85 prosent av det som tilsvarende barnehage eid av kommunen i gjennomsnitt mottar. I Ot.prp. nr. 57 (2007-2008) *Om lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager)*, som er til behandling i Stortinget, foreslår departementet at kommunene får en plikt til å finansiere eksisterende ikke-kommunale barnehager.

Alle godkjente barnehager har rett til statlig driftstilskudd, og tilskuddet fastsettes av Stortinget gjennom de årlige budsjettvedtakene. Statstilskuddet til private barnehager er noe høyere enn til offentlige barnehager. Denne differensieringen ble innført fra 1. august 2003 og ble begrunnet i behovet for økt offentlig finansiering slik at private barnehager kunne redusere foreldrebetalingen, og som et ledd i å skape økonomisk likeverdig behandling. Det gis også statlige tilskudd til tiltak for barn som trenger særskilt tilrettelegging av barnehagetilbudet. Bevilgningene til barnehagene har nominelt økt fra 7,8 mrd. kroner i 2003 til 24,3 mrd. kroner i 2009. Dette inkluderer også

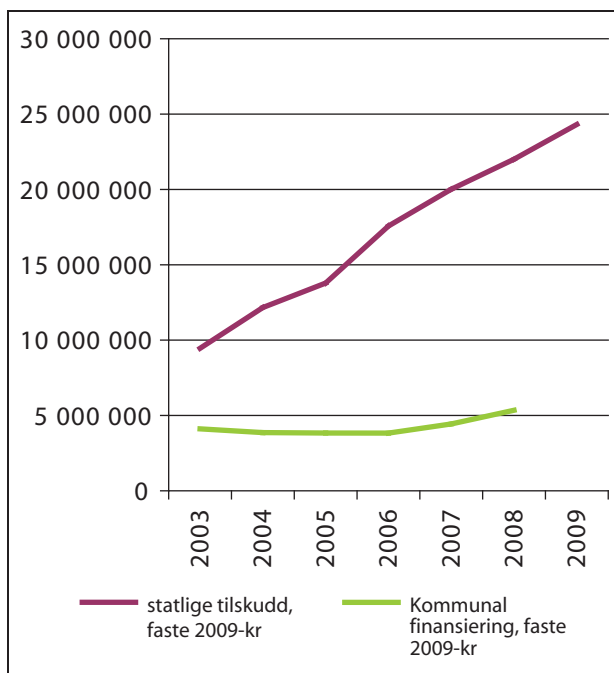
det særskilte tilskuddet til samiske barnehager og tilskudd til samisk språkopplæring for samiske barn i norske barnehager, som Sametinget forvalter.

### 2.3 Barnehagen i Norge i et internasjonalt perspektiv

Barnehagens betydning som samfunnsinstitusjon får stadig større oppmerksomhet internasjonalt. Antall barn i barnehage har økt kraftig, ikke bare i Norge, men også internasjonalt de senere årene. Dekningen av ulike typer barnehagetilbud på verdensbasis økte fra 33 prosent til 40 prosent mellom 1999 og 2005, og alle verdens regioner har registrert en økning.<sup>3</sup> I Europa har treåringers deltakelse i førskoletilbud (pre-primary education) økt i gjennomsnitt med om lag 10 prosent siden 2000/2001. 74 prosent av treåringene, 87 prosent av fireåringene og 93 prosent av femåringene i Europa deltar i en formell førskole- (pre-primary) eller grunnskoleutdanning (primary education programme). Når det gjelder deltakelsen til barn under tre år i førskoletilbud i Europa, er det store variasjoner, fra 0,5 prosent i Den tsjekkiske republikk til 83 prosent i Danmark.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> UNESCO 2008

<sup>4</sup> Eurydice Network 2009



Figur 2.4 Utvikling i statlig og kommunal finansiering av barnehager 2002-2008, faste 2009-kroner

Kilde: Statsregnskapet, Finansdepartementet. Statlig tilskudd for 2009: Budsjett-innst. S. nr 2 (2008-2009), KOSTRA, Statistisk sentralbyrå. Kommunale tilskudd for 2008 er foreløpige tall.

Internasjonale organisasjoner som UNESCO, EU og OECD vektlegger verdien av gode tilbud til barn i førskolealder, og ser barnehagen som en del av utdanningsløpet og livslang læring. Det fremheves at barnehagen er spesielt viktig for barn fra sårbare grupper og for barn med særlige behov. Tilbud til barn i førskolealder er ulikt organisert fra land til land. UNESCO mener at pedagogikken i barnehager i ulike deler av verden kan deles inn i to hovedmodeller; en skoleforberedende og en sosialpedagogisk. Den skoleforberedende pedagogikken legger vekt på at barnet skal tilegne seg faglige ferdigheter, som for eksempel matematikkunnskap og en vitenskapelig tenkemåte. Den sosialpedagogiske tradisjonen ser på tiden i barnehagen som en forberedelse til livet generelt, hvor omsorg og læring ses i sammenheng og hvor barns medvirkning er en sentral komponent. UNESCO mener den skoleforberedende

modellen er mest utbredt i engelsk- og fransktalende land, mens den sosialpedagogiske modellen er mest vanlig i Skandinavia og noen land i Sentral-Europa.<sup>5</sup>

Trekk ved de nordiske landene som blir fremhevet av OECD i rapportene *Starting Strong*<sup>6</sup> og *Starting Strong II*<sup>7</sup>, er spesielt den helhetlige tilnærmingen til læring og omsorg og synet på barn og barndommen som en livsfase med egenverdi. Andre sider ved den norske barnehagepolitikken som blir trukket fram, er god dekning, god kvalitet for alle aldersgrupper, at det offentlige gir store økonomiske bidrag til barnehageområdet og at Norge også har en barnehagesatsing for barn under tre år. I en nylig utgitt rapport fra Eurydice Network blir det antydnet at det helhetlige systemet «the unitary system», der alle barn i alderen 0-6 år er del av det samme systemet, er den riktige veien å gå for barnehagen i framtiden. Norge blir her trukket fram som et eksempel.<sup>8</sup>

I sine rapporter peker OECD også på utfordringer for den norske barnehagesektoren. Mange av disse utfordringene har vært fulgt opp i de siste årene. Det er innført lovfestet rett til barnehageplass fra 2009, maksimalpris er innført, og ansvaret for sektoren ble i 2005 flyttet til Kunnskapsdepartementet. I tillegg har Norge etter OECDs syn for lav pedagogtetthet og for lite langsiktig forskning. Dette er utfordringer som det arbeides med, men der målene ennå ikke er nådd. Det er satt i gang mer forskning, og departementet støtter nå to programmer i regi av Norges forskningsråd. Det er også gjennomført ulike evalueringer og kartlegginger av kvaliteten i sektoren. For å øke andelen pedagoger har departementet utarbeidet en rekrutteringsstrategi, og det er utarbeidet en strategi for å øke kompetansen i barnehagesektoren. I rapporten *Starting Strong II* oppsummerer OECD Education Committee sine anbefalinger om barnehagepolitikk i ti punkter (jf. boks 2.1). Den norske barnehagepolitikken samsvarer i stor grad med disse anbefalingene.

<sup>5</sup> UNESCO 2008

<sup>6</sup> OECD 2001

<sup>7</sup> OECD 2006

<sup>8</sup> Eurydice Network 2009



**Boks 2.1 OECDs ti punkter om barnehagepolitikken**

- Være oppmerksom på den sosiale konteksten i småbarnas utvikling
- Plassere trivsel, tidlig utvikling og læring som kjernen i barnehagens arbeid, og respektere barns egen agenda og naturlige læringsstrategier
- Skape nødvendige styringsstrukturer som sikrer et ansvarlig system og kvalitetssikring
- Utvikle brede retningslinjer og læreplanstandarder for alle småbarnstilbud i samråd med øvrige interessenter
- Dimensjonere offentlige tilskudd for å nå kvalitative pedagogiske mål
- Redusere fattigdom hos og eksklusjon av barn via økonomisk politikk, sosial- og arbeidspolitikk, og øke ressursene for barn med ulike rettigheter innenfor universelle ordninger
- Oppmuntre familier og lokalsamfunn til engasjement i småbarnstilbudene
- Forbedre arbeidsbetingelsene og den profesjonelle utdanningen til personalet
- Sørge for autonomi, finansiering og støtte til tjenester for småbarn
- Oppfordre til barnehagesystemer som støtter bred læring, deltakelse og demokrati:
  - Learning to be
  - Learning to do
  - Learning to learn
  - Learning to live together



## *Del I*

*Sikre likeverdige og høy kvalitet i alle barnehager*



Figur 3.1 Illustrasjon: Hannah 5 år, Ullern barnehage

### 3 Innledning

Kvalitet i barnehagene er først og fremst avhengig av de menneskelige ressursene, det vil si barna, foreldrene og barnehagens personale.

Barnehagesektoren har de siste årene vært gjennom store endringer. Myndighetenes satsing på barnehager gjennom en vekst i statlige overføringer til kommunene, har ført til en kraftig økning i antall barnehageplasser. Samtidig har det vært en økt satsing på kompetansetiltak for barnehagepersonalet og ulike rekrutteringstiltak. Kravene til innhold og kvalitet i barnehagen har økt gjennom den reviderte rammeplanen. Om lag halvparten av barnehagene har ikke-kommunale eiere. Barnehagesektoren har de siste årene blitt mer kompleks, både med henblikk på volum, innhold og struktur, og det er viktig å vurdere om alle barn får det tilbudet de har krav på. Barnehageloven og forskrift om rammeplan for barnehagers innhold og oppgaver skal sikre at alle barn får et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet.

Kravet om likeverdig behandling av godkjente barnehager vil bedre rammevilkårene til ikke-

kommunale barnehager og vil bidra til å utvikle tilbudet og kvaliteten i alle barnehagene, jf. kap. 1. Regjeringen forventer at eierne lar det økte tilskuddet komme barna og de ansatte til gode, slik at dette bidrar til å sikre kvaliteten på barnehagetilbudet.

Tilstrekkelig personale med relevant kompetanse er barnehagens viktigste innsatsfaktor. Barnehageeierne har ansvar for at barnehagen til enhver tid har de personalressurser som kreves for å kunne drive barnehagen i tråd med nasjonale føringer. Departementet mener det er helt avgjørende at hver barnehage har en styrer med pedagogisk kompetanse, og at det er en kvalifisert pedagogisk leder i alle barnegrupper, slik barnehageloven krever.

Et godt og tillitsfullt samarbeid mellom barnehage og hjem er grunnleggende for kvaliteten i tilbudet. God kunnskap om tilstanden i barnehagesektoren er avgjørende for kvalitetsutviklingen og for å kunne styre og utvikle sektoren i riktig retning.

## 4 Barnehagens personale

Barnehagens personale har en sentral rolle i barnehagebarns og deres familiers liv. Rammepplan for barnehagens innhold og oppgaver har fastsatt krav for hvordan personalet skal arbeide for å gi barna gode utviklingsmuligheter. De første årene i barnets liv er avgjørende for barnets videre utvikling. Personalet har ansvar for at alle barn, uansett funksjonsnivå, alder, kjønn og familiebakgrunn, får oppleve at de selv og alle de andre barna i barnehagen er betydningsfulle personer for fellesskapet. Personalet må også ha en aktiv rolle når det gjelder barnas læringsprosesser. De må dele av sin kunnskap og utvise engasjement og oppfinnsomhet for å vekke interesse hos barna. Kvaliteten på samspillet mellom barna og personalet har betydning for barnets læring.

Personalets faglige og personlige kompetanse er barnehagens viktigste ressurs og en forutsetning for at barnehagen skal være en god arena for omsorg, lek, læring og sosial utjevning. Alle ansatte har ansvar for å møte barna med omsorg og respekt og bidra til at læringsmiljøet byr på utfordringer tilpasset det enkelte barnets alder og funksjonsnivå. Kunnskap om barns utvikling og læringsstrategier på ulike alderstrinn er nødvendig for å kunne drive en pedagogisk virksomhet som gir alle barn gode utviklingsmuligheter. Kunnskap om barn er også en forutsetning for å kunne oppdage om barn trenger ekstra støtte, og for å kunne gi god og tidlig hjelp til barn med særskilte behov.

Styrer og pedagogisk leder har ansvar for at barnehagens samfunnsmandat blir klarlagt for hele personalgruppen, at det utvikles en felles forståelse for målene blant medarbeiderne, og for at foreldrene får god og tilstrekkelig informasjon om barnehagens virksomhet. Barnehagens ledelse har også et særlig ansvar for at den pedagogiske virksomheten planlegges, gjennomføres, dokumenteres og vurderes i tråd med barnehagelovens og rammeplanens føringer. Barnehagens styrer har hovedansvaret for å etablere et godt samarbeid med ulike instanser/etater som har medansvar for barns oppvekstmiljø.

### 4.1 Personalets utdanning

Antall årsverk i barnehagesektoren økte med 30 prosent fra 2004 til 2007, jf tabell 4.1. Til sammenlikning var tilsvarende økning i omsorgssektoren på nesten 9 prosent.<sup>1</sup> Antall ansatte i barnehagene økte med over 20 000 personer, det vil si med hele 39 prosent fra 2003 til 2008. Veksten i antall barn i barnehage var i samme periode på om lag 28 prosent. Hovedforklaringen på at det har vært en større vekst i antall ansatte enn i antall barn, er den sterke veksten i antall barn under tre år.

Ansatte i barnehagen er en mangfoldig gruppe. Personalet består av førskolelærere, personer med annen pedagogisk utdanning, personer med barne- og ungdomsarbeiderfag fra videregående skole, assistenter og annet personale. Andelen personale med førskolelærerutdanning er relativt stabil. I Sverige er andelen med førskolelærerutdanning i barnehagene 49 prosent (rundt 52 prosent inkludert lærer- og fritidspedagogutdanning)<sup>2</sup>, mens andelen er på 37 prosent i Danmark.<sup>3</sup> Finland ligger på samme nivå som Norge, med 33 prosent pedagoger i barnehagene.<sup>4</sup> Det har vært en økning i antall ansatte med barne- og ungdomsarbeiderutdanning de senere årene. I en tid med sterk utbygging av barnehageplasser er det positivt at andelen ansatte uten pedagogisk utdanning eller barne- og ungdomsarbeiderutdanning har gått ned fra rundt 60 til 53 prosent i perioden 2003-2008. Norge er likevel det eneste av 25 undersøkte OECD-land som verken har 50 prosent pedagoger eller 80 prosent av ansatte med barnefaglig («child care staff training») kompetanse.<sup>5</sup>

#### 4.1.1 Styrere og pedagogiske ledere

Styrer (daglig leder) skal lede barnehagen og legge til rette for den pedagogiske virksomheten. Pedagogisk leder har et spesielt ansvar for å lede

<sup>1</sup> Helse- og omsorgsdepartementet 2009

<sup>2</sup> Sveriges officiella statistik 2007

<sup>3</sup> Statistikbanken i Danmark 2007

<sup>4</sup> Social- och Hälsovårdsministeriet i Finland 2008

<sup>5</sup> UNICEF 2008

Tabell 4.1 Barn i barnehage og ansatte i barnehagene etter utdanning 2003–2008<sup>a</sup>

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Barn i barnehage	205 172	213 097	223 501	234 948	249 815	261 884
Antall ansatte i barnehagen	58 422	60 470	64 728	69 655	76 089	81 433
Antall årsverk	44 388	46 540	50 331	54 896	60 525	65 149
Barn per årsverk	4,6	4,6	4,4	4,3	4,1	4,0
Antall ansatte med førskolelærer- utdanning	19 442 (33,3)	20 277 (33,5)	21 803 (33,7)	22 893 (32,9)	24 093 (31,7)	26 774 (32,9)
Antall ansatte med pedagogisk utdanning <sup>b</sup>	19 442 (33,3)	20 277 (33,5)	21 803 (33,7)	24 895 (35,7)	26 597 (35,0)	29 825 (36,6)
Antall ansatte uten pedagogisk utdanning eller barne- og ungdomsarbeiderutdanning	34 916 (59,8)	35 411 (58,6)	37 616 (58,1)	38 563 (55,4)	42 309 (55,6)	42 856 (52,6)
Antall ansatte med barne- og ungdomsarbeiderutdanning	4 064 (7,0)	4 752 (7,9)	5 309 (8,2)	6 197 (8,9)	7 183 (9,4)	8 752 (10,7)
Annet lønnet hjelp (vaktmester, rengjøring)	4 996 (8,6)	4 738 (7,8)	4 749 (7,3)	4 879 (7,0)	4 966 (6,5)	5 760 (7,1)

<sup>a</sup> Andel ansatte i parentes.

<sup>b</sup> Ansatte med førskolelærerutdanning eller annen pedagogisk utdanning. Tall for ansatte med annen pedagogisk utdanning er kun tilgjengelig f.o.m. 2006.

Kilde: Barnehagestatistikk, Statistisk sentralbyrå (tall for 2008 er foreløpige tall).

barnegruppen og arbeidet på avdelingen. Barnehageloven med forskrifter fastsetter krav til pedagogisk bemanning og utdanningskrav for styrere og pedagogiske ledere.

Barnehagen skal ha forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Videre skal barnehagen ha en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen høleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse. Det stilles også krav om at hver barnehage skal ha en styrer, jf. barnehageloven § 17. Rent unntaksvis kan flere små barnehager organiseres sammen som én felles virksomhet med én styrer, for eksempel der det er vanskelig å få kvalifisert personale. Kommunen må ved godkjenning og tilsyn vurdere om den samlede virksomheten oppfyller barnehagelovens krav. Tilsyn med kommunene utført i 2007 og 2008, viser imidlertid at enkelte flere kommuner ikke har en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse i tråd med barnehageloven § 17.

Etter dagens forskrift i barnehageloven skal det være minimum én pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år, og én pedagogisk leder per 7-9 barn når barna er under tre år (pedagognorm). I henhold til barnehageloven § 18 skal pedagogisk leder ha førskolelærerutdanning. Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treåring pedagogisk utdanning på høgsolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder dersom det ikke finnes søkere som oppfyller lovens krav til utdanning. En undersøkelse utført av Agderforskning i 2007 om bruk av dispensasjoner i kommunene, viser at den typiske innehaver av dispensasjon har lang erfaring som assistent, pedagogisk leder eller styrer i barnehagen. En stor andel har også utdanning som lærer eller barne- og ungdomsarbeider.<sup>6</sup> Videre viser denne undersøkelsen at flere som er ansatt på dispensasjon ønsker å utdanne seg som førskolelærer, men at det må legges praktisk til rette for at dispensasjonsinnehaveren skal kunne gjennomføre utdanningen.

Om lag 27 000 personer arbeidet som styrer eller pedagogisk leder i barnehagen i 2008, en økning på om lag 8900 personer siden 2003, jf. tabell 4.2.

Andelen styrere og pedagogiske ledere uten godkjent utdanning var 11,5 prosent i 2008, en økning fra 2003. Styrere uten godkjent utdanning utgjorde i 2008 6,7 prosent av totalt antall styrere, mens andelen pedagogiske ledere uten godkjent utdanning var 13,2 prosent av totalt antall pedagogiske ledere i samme år.

<sup>6</sup> Jensen 2007

Tabell 4.2 Styrere og pedagogiske ledere etter utdanning 2003–2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Antall styrere og pedagogiske ledere	18 088	19 064	20 649	22 334	24 612	27 035 <sup>a</sup>
Antall styrere og pedagogiske ledere med pedagogisk utdanning, <sup>b</sup> andel av ansatte i parentes	16 513 (28,3)	17 028 (28,2)	18 405 (28,4)	20 377 (29,3)	21 727 (28,6)	23 932 (29,4)
Herav styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning, andel av ansatte i parentes	16 513 (28,3)	17 028 (28,2)	18 405 (28,4)	19 402 (27,9)	20 432 (26,9)	22 640 (27,8)
Herav styrere og pedagogiske ledere med annen pedagogisk utdanning	.	.	.	975 <sup>c</sup>	1 295	1 292
Styrere og pedagogiske ledere uten pedagogisk utdanning, andel av styrere og pedagogiske ledere i parentes	1 575 (8,7)	2 036 (10,7)	2 244 (10,9)	1 957 (8,8)	2 885 (11,7)	3 103 (11,5)

a Styrerassistent, som tidligere år ble ført som «assistent» føres som «styrer» fra 2008.

b Med førskolelærerutdanning eller annen pedagogisk utdanning. Tall for styrere og pedagogiske ledere med annen pedagogisk utdanning er kun tilgjengelig f.o.m. 2006.

c Opplysninger om pedagogisk utdanning for styrere og pedagogiske ledere er usikre på grunn av mulig manglende eller feil opplysninger i statistikken.

Kilde: Barnehagestatistikk fra Statistisk sentralbyrå (tall for 2008 er foreløpige tall) og Kunnskapsdepartementet

Det er også mangel på samisktalende pedagoger i samiske barnehager og i barnehager med samiske barn.

Det har skjedd en endring i aldersprofilen til nyutdannede førskolelærere. Andelen under 30 år som fullførte utdanningen i 1990-årene, var 77 prosent, mens den ble redusert til 68 prosent i eksamensåret 2006-2007.<sup>7</sup> Gruppen av personer i henholdsvis alderen 35-39 år og 40 år eller eldre sto for den største økningen av nyutdannede førskolelærere fra eksamensårene 2000-2005 til eksamensåret 2006-2007. Økningen var på noe i overkant av 2,5 prosent for begge gruppene. Nye førskolelærere i alderen 25-29 år hadde en nedgang i samme periode.<sup>8</sup>

Mange førskolelærere tar videreutdanning, men få tar videreutdanning på master eller hovedfagsnivå. 52 prosent av alle førskolelærere har en eller annen form for videreutdanning. Av disse har vel 2,5 prosent tatt utdanning på master- eller hovedfagsnivå.<sup>9</sup>

### Stabilitet i yrket

Stabilitet i førskolelæreryrket kan måles ved å se på andelen med førskolelærerutdanning som var ansatt i barnehagen noen år etter fullført utdanning. Statistikken viser en god stabilitet hos før-

skolelærerne, noe som er positivt for kvaliteten i tilbudet. Flere førskolelærere som var nyutdannet i 2005 enn i 2003, arbeidet i barnehage to år etter utdanningen.<sup>10</sup> Om lag 84 prosent av førskolelærerne som var ansatt i barnehage i 2003, var også ansatt i barnehage i 2007.<sup>11</sup> Tilsvarende arbeidet om lag 63,5 prosent av gruppen andre ansatte i barnehage i 2003 fortsatt i barnehage i 2007. Dette kan gi en indikasjon på at førskolelærere er en mer stabil yrkesgruppe enn andre ansatte i barnehagen. Dette underbygges av en undersøkelse om kvalitet i barnehagene.<sup>12</sup>

Det ser ut til å være en tendens til at flere førskolelærere kommer tilbake til førskolelæreryrket i barnehagene. I 2008 var det langt flere nye førskolelærere som begynte i barnehage enn de som ble uteksaminert. 1365 studenter ble uteksaminert fra førskolelærerutdanningen, mens det kom 2680 nye førskolelærere inn i barnehagene. Til sammenlikning ble det i 2004 uteksaminert 1290 studenter fra førskolelærerutdanningen, og veksten i nye førskolelærere i barnehagene var på 835 personer.

Rundt 53 prosent av førskolelærerne som har fullført utdanning som førskolelærer fra og med 1971, arbeidet i barnehage i 2007. Dette gjaldt 50,5 prosent i 2005.<sup>13</sup> Den andre store arbeidsplassen for førskolelærere er grunnskolen (17,5

<sup>7</sup> Gulbrandsen 2007 og 2009

<sup>8</sup> Gulbrandsen 2009

<sup>9</sup> Gulbrandsen 2009

<sup>10</sup> Gulbrandsen 2007, 2009

<sup>11</sup> Gulbrandsen 2009

<sup>12</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>13</sup> Gulbrandsen 2009



Tabell 4.3 Annet personale etter utdanning 2003-2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Antall assistenter, andel av ansatte i parentes	28 889 (49,4)	30 427 (50,3)	32 676 (50,5)	35 911 (51,6)	39 536 (52,0)	41 310 (50,7) <sup>a</sup>
med førskolelærerutdanning	696	898	1 020	1 286	1 520	1 820
med annen pedagogisk utdanning	.	.	.	425	555	935
med barne- og ungdomsarbeiderutdanning	3 860	4 551	5 108	5 644	6 405	7 890
Antall tospråklige assistenter	1 231	878	1 015	911	1 070	1 028
med førskolelærerutdanning	22	19	27	12	34	59
med annen pedagogisk utdanning	.	.	.	21	27	60
med barne- og ungdomsarbeiderutdanning	28	19	18	19	22	60
Annet personale <sup>b</sup>	5 218	5 363	5 639	5 620	5 905	6 299
med førskolelærerutdanning	2 211	2 332	2 351	2 193	2 107	2 255
med annen pedagogisk utdanning	.	.	.	581	627	764
med barne- og ungdomsarbeiderutdanning	.	.	.	285	317	328

<sup>a</sup> Andelen assistenter har trolig gått ned som følge av registreringsendring for styrerassistenter fra 2008. Før 2008 ble disse registrert som assistenter, men føres under styrere fra 2008.

<sup>b</sup> Opplysninger om annet personale med barne- og ungdomsfagutdanning er kun tilgjengelig f.o.m. 2006.

Kilde: Barnehagestatistikk, Statistisk sentralbyrå

prosent i 2007 og 19,5 prosent i 2005).<sup>14</sup> I 2007 ble kompetanseforskriften for grunnskolen endret slik at førskolelærere må ha videreutdanning i begynnende lese- og skriveopplæring for å kunne arbeide på grunnskolen sine fire første trinn. Endring av kompetanseforskriften kan muligens bidra til at færre førskolelærere begynner å arbeide i grunnskolen. Rundt 21 prosent av personer som hadde førskolelærerutdanning, var sysselsatt i andre yrker enn i barnehage og skole i 2007.

#### 4.1.2 Annet personale

Rundt halvparten av de ansatte i barnehagen er assistenter. De er en viktig gruppe fordi de står for mye av oppfølgingen og kontakten med barna. Av assistentene hadde om lag 26 prosent barnehagefaglig utdanning (førskolelærerutdanning, annen pedagogisk utdanning eller barne- og ungdomsarbeider utdanning) i 2008, jf. tabell 4.3. Andelen med fagbrev i barne- og ungdomsarbeid har vært økende siden 2003 og utgjorde 10,7 prosent av ansatte i barnehagene i 2008, jf. tabell 4.1. Barne- og ungdomsarbeidere er kvalifisert til arbeid i pedagogiske institusjoner, som for eksempel bar-

nehage, fritidsklubb og skolefritidsordning. Det finnes to veier til fagbrev. Den ene veien er gjennom yrkesfaglig utdanning med to år i videregående skole og to år i lærebedrift. Den andre veien er fagprøve på grunnlag av allsidig praksis i faget. Dette er den såkalte praksiskandidatordningen. I dette tilfellet er det fylkeskommunen som avgjør om praksisen til kandidaten kan godkjennes. Mange kommuner har tilrettelagt for at assistenter kan ta fagbrev gjennom praksiskandidatordningen, blant annet ved å innvilge permisjons- og hospiteringsmuligheter til de ansatte.

Tospråklige assistenter i barnehagene utgjør kun én prosent av de ansatte i barnehagene. Av disse hadde rundt 17,4 prosent fagbrev i barne- og ungdomsarbeidutdanning i 2008, jf. tabell 4.3. I 2007 var om lag 6100 av de ansatte i barnehagene (7,5 prosent) innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre, og av disse hadde om lag 19 prosent pedagogisk utdanning.<sup>15</sup>

Om lag 23 prosent av de som var ansatt i barnehagene i 2007 har kun grunnskoleutdanning. Denne andelen er høyest blant de yngste og i aldersgruppen 45-49 år og de aller eldste.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Gulbrandsen 2009

<sup>15</sup> Statistisk sentralbyrå 2007

<sup>16</sup> Gulbrandsen 2009

## 4.2 Rekruttering av pedagoger til barnehagene

Barnehageeierne skal sørge for å ha tilstrekkelig bemanning i barnehagene. For å kunne videreutvikle barnehagen som en lærende organisasjon og oppfylle krav til utdanning i barnehageloven, må barnehagene få flere personer med pedagogisk kompetanse. Departementet har støttet opp om dette arbeidet med tiltak gjennom *Strategi for rekruttering av førskolelærere til barnehagen 2007–2011* (rekrutteringsstrategien). Rekrutteringsstrategien skal bidra til å rekruttere og beholde førskolelærere i barnehagene. Strategien følges opp med årlige tiltaksplaner. Rekruttering av førskolelærere er også et prioritert område i Sametingets *Strategisk plan for samiske barnehager (2008-2011) Tiden er den beste læreren*.

Database for statistikk om høyere utdanning (DBH) viser at opptaket av studenter til førskolelærerutdanningen har økt med 560 personer siden 2003. Antall uteksaminerte førskolelærere økte fram til 2007, men ble redusert med rundt 5 prosent fra 2007 til 2008.<sup>17</sup> I tillegg har antall søkere til studiet økt de siste årene. Tall fra Samordna opptak viser at søkningen har økt med over 15 prosent fra 2007 til 2008. I 2009 gikk imidlertid søkertallet til førskolelærerutdanningen ned med om lag 3,5 prosent. Det har vært en økning i søkningen til deltids førskolelærerutdanning.<sup>18</sup>

Statistisk sentralbyrå (SSB) har, på bakgrunn av ulike forutsetninger om utvikling i etterspørsel etter barnehageplasser og tilbud av førskolelærere, gjennomført framskrivninger for behov for utdanning av førskolelærere mot 2020.<sup>19</sup> Resultatet tyder på en balanse i arbeidsmarkedet for førskolelærere i 2013. Dette resultatet er bygd på et mellomalternativ for etterspørselen etter barnehageplasser. I dette alternativet vil dekningsgraden for barn i alderen ett til fem år i barnehage vokse videre i 2009 ved at den gjenstående køen for barn på venteliste blir avvirket, jf. tall fra kommunene over barn i barnehage og på venteliste per 20. september 2008. I tillegg har SSB lagt inn en framtidig befolkningsutvikling for barn under skolepliktig alder, noe som har betydning for etterspørselen etter barnehageplasser. Forutsetningen for tilbudet av førskolelærere er hovedalternativet, der studentopptaket til førskolelærerutdanningen utgjør et gjennomsnitt av opptakene i perioden

2006-2008. Videre er det forutsatt at 70 prosent av studentene fullfører førskolelærerutdanningen. Framskrivningene er bygd på forenklinger, og resultatene er derfor usikre. Departementets egne beregninger indikerer at vi vil mangle om lag 3000 pedagoger for å kunne innfri barnehagelovens krav til utdanning i barnehagene ved utgangen av 2009.

Det er store regionale forskjeller i mangelen på pedagoger. Oslo og Akershus er fylkene som mangler flest pedagoger i barnehagene.<sup>20</sup> Andelen førskolelærere som har annen beskjeftigelse enn arbeid i barnehage eller i grunnskole, er klart høyere blant dem som bor i Oslo enn andre steder i landet.<sup>21</sup>

### 4.2.1 Tiltak i rekrutteringsstrategien

Mange barnehageansatte som ønsker å ta førskolelærerutdanning, har ikke mulighet til å studere på heltid. De ønsker derfor å få studiet tilrettelagt arbeidssituasjonen sin.<sup>22</sup> Arbeidsplassbasert førskolelærerutdanning er et studietilbud for assistenter, inkludert barne- og ungdomsarbeidere, i barnehagene. Studiet gjennomføres på deltid, og utdanningsinstitusjonene og arbeidsgiverne samarbeider om ordningen. Enkelte i fagmiljøet har uttrykt bekymring for at den akademiske kvaliteten på studiet ikke er god nok.<sup>23</sup> Kravene i studiet er imidlertid de samme som for den ordinære førskolelærerutdanningen. Arbeidsplassbasert førskolelærerutdanning gis i dag bl.a. ved Universitetet i Stavanger (UiS) og Høgskolen i Oslo (HiO). I 2008 bidro Kunnskapsdepartementet med midler til 120 studieplasser til denne ordningen, som vil bli ytterligere styrket i 2009. Studenter, flertallet av lærerne og koordinatorene, styrene og pedagogiske ledere uttaler seg positivt om dette studiet.<sup>24</sup> Det pekes spesielt på gevinsten ved at studiet har nærhet til praksisfeltet og til koblingen mellom teori og praksis. Arbeidsplassen blir en læringsarena og brukes aktivt i kvalifiseringen av arbeidstakeren. Departementet har i tillegg lagt bevilgningsmessig til grunn for økt studiekapasitet ved førskolelærerutdanningen med 150 studieplasser i 2009.

På bakgrunn av en endring i barnehageloven i 2005, har departementet gitt midler til et ettårig videreutdanningstilbud i barnehagepedagogikk

<sup>17</sup> Database for statistikk om høyere utdanning (DBH) 2009

<sup>18</sup> Samordna opptak

<sup>19</sup> Texmon (ikke publisert)

<sup>20</sup> Statistisk sentralbyrå, barnehagestatistikk 2008

<sup>21</sup> Gulbrandsen 2009

<sup>22</sup> Jensen 2007

<sup>23</sup> Utdanning nr. 22/2008

<sup>24</sup> Granholt 2008

for ansatte med annen barnefaglig og pedagogisk høyskoleutdanning. UiS og Høgskolen i Telemark fikk 10 heltidsstudieplasser i 2006 og har selv utvidet tilbudet senere. Ordningen vil bli styrket i 2009 med 150 studieplasser på deltid. HiO har på eget initiativ, i samarbeid med Fylkesmannen i Oslo og Akershus, opprettet et slikt studietilbud. Dette studiet kan forholdsvis raskt bidra til å øke antallet pedagogiske ledere med godkjent pedagogisk utdanning i barnehagene.

For mange nyutdannede førskolelærere er møtet med yrkeslivet i barnehagen vanskelig.<sup>25</sup> Veiledning og støtte den første tiden i yrket kan være av avgjørende betydning for å sikre at førskolelæreren blir værende i barnehagen. Det er barnehageeierne som har ansvaret for å ta i mot og motivere nyansatte på en god måte. Mange barnehageeiere har egne opplegg for å ivareta nyutdannede førskolelærere. Kunnskapsdepartementet finansierer ordningen *Veiledning av nyutdannede lærere*, som ble innført i 2003 og administreres av Utdanningsdirektoratet. Lærerutdanningene tilbyr skole- og barnehageeiere støtte i deres arbeid med oppfølging og veiledning av nyutdannede førskolelærere og lærere i barnehage og skole. Tilbudet gis til alle fylker, men ikke alle kommuner deltar. Dette er et samarbeid mellom universiteter, høyskoler, barnehager og skoler. I 2007-2008 omfattet dette tiltaket om lag 400 nyutdannede førskolelærere. Formålet med ordningen er at flere nyutdannede førskolelærere begynner i barnehage og at flere velger å bli i barnehagen. Ordningen ble evaluert av SINTEF i 2006, og resultatene viser at overgangen fra studiet til yrkeslivet blir bedre.<sup>26</sup> To av tre som har deltatt i ordningen, er svært godt eller godt fornøyd med veiledningen. De nyutdannede, ledelsen ved de involverte barnehager og skoler og de lokale veilederne synes veiledningen har bidratt til bedre evner til refleksjon over egen praksis. De mener også at veiledning har bidratt til bedre evner til refleksjon over hva som fører til et godt læringsmiljø, tro på egne evner, bedre håndtering og mestring av møtet med barna, og bedre håndtering og mestring av arbeidssituasjonen.

Høsten 2007 hadde 6,1 prosent av studentene i førskolelærerutdanningen minoritetsspråklig bakgrunn. Åtte høyskoler har fått midler til å utvikle og gjennomføre ulike tiltak for å øke rekruttering og gjennomstrømning av tospråklige studenter/assistenter i førskolelærerutdanningen i perioden

2007-2010. Generelt vil det settes søkelys på utvikling av fagplaner og ekstratiltak for å støtte de tospråklige studentene, særlig i norskfaget. Ved noen høyskoler er det øremerkede studieplasser til studenter med tospråklig bakgrunn.

Kunnskapsdepartementet har satt ned en arbeidsgruppe med representanter fra sentrale organisasjoner og aktører i barnehagesektoren som skal bidra til å sikre et forpliktende samarbeid om tiltakene i rekrutteringsstrategien. Arbeidsgruppen gir også innspill til vurdering av måloppnåelse underveis i strategiperioden og til de årlige tiltaksplanene.

#### 4.2.2 Førskolelærerutdanningen

Førskolelæreren har gjennom sin utdanning fått en særlig kompetanse om barns utvikling og læring og om barnehagen som omsorgs- og læringsarena.

Rammeplan for førskolelærerutdanning fra 2003 har fastsatt følgende krav for hva slags kompetanse førskolelæreren skal utvikle gjennom utdanningen:

- *Faglig kompetanse*: kunnskap om barn, barndom og pedagogisk arbeid med små barn og kunnskap om teorier og arbeidsformer innenfor og på tvers av fag.
- *Didaktisk kompetanse*: evne til å vurdere, planlegge og gjennomføre tilpasset opplæring for barn med og uten særskilte behov, og evne til å sette i verk forebyggende tiltak.
- *Sosial kompetanse*: forståelsen av betydningen av et omsorgs- og læringsmiljø preget av samspill, varme, kreativitet, glede og humor og opplevelse av mestring for alle – og de må også ha evne til nært samarbeid mellom barnehage, hjem og andre samarbeidspartnere og kunnskap om og ferdigheter i ledelse, samarbeid og pedagogisk veiledning.
- *Endrings- og utviklingskompetanse*: evne til å vurdere organisasjonsutvikling og samfunnsendringer som har betydning for barnehagen, til å initiere og takle endringer og til å kunne prege utviklingen i barnehagen.
- *Yrkesetisk kompetanse*: evne til å reflektere over barnehagens og skolens verdigrunnlag, over egne verdier, holdninger og væremåte og over etiske utfordringer i yrket.

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NO-KUT) har, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, satt i gang en evaluering av førskolelærerutdanningen. Bakgrunnen er store omlegginger i

<sup>25</sup> Hoel m.fl. 2007

<sup>26</sup> SINTEF 2006

#### Boks 4.1 Eksempel på samarbeid mellom høgskole og barnehagesektoren

Prosjektet «Utvikling av samarbeidsformer» mellom universitets- og høgskolesektoren og skole- og barnehageeier er finansiert av Kunnskapsdepartementet. Høgskolen i Bodø deltar i prosjektet i et samarbeid med kommunene Bodø, Hadsel og Sortland. Samarbeidet omfatter både kommunale og private barnehager. Kartlegging og analyse av eksisterende samarbeid avdekket et behov for en sterkere bevissthet om at høgskole og praksisfelt har et felles ansvar for kvaliteten både i barnehagen og i lærerutdanningen. Hovedmålet med prosjektet har vært å utvikle en felles forståelse av felles oppgaver. Det er utviklet en modell for samarbeidet der høgskole og barnehageeier er likeverdige partnere som sammen definerer innhold, mål og forventninger i samarbeidet om utvikling av kvaliteten. De ulike aktørene har hvert sitt samfunnsmandat, uttrykt gjennom rammeplaner og lovverk, og dermed også ulike roller i samarbeidet. Erfaringene fra samarbeidsprosjektet i Bodø viser at en forutsetning for å lykkes er at de ulike aktørene møtes jevnlig, noe som gir mulighet til refleksjon og samhandling.

universitets- og høgskolesektoren siden innføringen av kvalitetsreformen, med bl.a. større frihet til ulik organisering av studietilbud og Rammeplan for førskolelærerutdanningen. Evalueringen skal særlig legge vekt på profesjonsinnretningen på utdanningen. Deltidsutdanning, desentralisert førskolelærerutdanning, nettbasert deltidsutdanning og forsøkene med arbeidsplassbasert deltidsutdanning inngår også i evalueringen. Evalueringen ble påbegynt høsten 2008 og vil bli avsluttet høsten 2010.

Det er avgjørende med et godt samarbeid mellom førskolelærerutdanningene og barnehagene, både for å sikre at førskolelærerutdanningen har nærhet til praksis og at studentene opplever sammenheng mellom teori og praksis i studiet. En undersøkelse om praksisopplæringen i lærerutdanningene gjennomført, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, viser at samarbeid og arenaer for dialog er viktige suksesskriterier for god praksis.<sup>27</sup> I tillegg er kvalifiserte og motiverte øvingslærere av betydning, særlig de med formell kom-

petanse i veiledning. Rapporten peker også på at mangel på praksisbarnehager er et problem, og at mange faglærere ved førskolelærerutdanningen har lite kontakt med praksisfeltet. Fra 2007 har departementet finansiert et treårig regionalt prosjekt for å styrke samarbeidet mellom lærerutdanning og barnehage/skoleeier. Målet er å strukturere eksisterende samarbeid og utvikle lokalt/regionalt tilpassede modeller for samarbeid, der lærerutdanningene og barnehage/skoleeier deltar som likeverdige partnere.

#### 4.3 Rekruttering av menn til barnehagene

Det europeiske Gender Loops-prosjektet<sup>28</sup> viser at Norge er et foregangsland når det gjelder forankring av likestilling i styringsdokumenter og antall menn som jobber i barnehage.<sup>29</sup> OECD pekte på at Norge er et av få land som tar utfordringen med å rekruttere menn til barnehagene alvorlig.<sup>30</sup>

Kunnskapsdepartementet har utarbeidet *Handlingsplan for likestilling i barnehage og grunnopplæring 2008-2010*, der ett av målene er at 20 prosent av de ansatte skal være menn. Det pedagogiske likestillingsarbeidet i barnehagen er omtalt i kapittel 9. For å påvirke kjønnsbalansen iverksettes det tiltak som bl.a. å:

- påvirke skole- og barnehageeiere til å ha jevnere kjønnsbalanse som et kvalitetsmål i planene sine
- oppfordre virksomheten til å ta i bruk forskriften om særbehandling av menn i forbindelse med undervisning av og omsorg for barn
- kåre demonstrasjonsbarnehager
- opprette rekrutteringsteam
- stimulere til lokalt arbeid med likestilling og dele ut en pris for arbeidet med å øke andelen menn i barnehagen.

Andelen menn ansatt i barnehagene økte fra 7,9 prosent til 9,3 prosent i perioden 2003-2008.<sup>31</sup> 830 barnehager nådde målet om 20 prosent menn i barnehagene i 2007.<sup>32</sup> Opptaket av menn til før-

<sup>27</sup> Rambøll Management 2007

<sup>28</sup> Gender Loops er et toårig europeisk prosjekt, der partnerorganisasjoner fra Litauen, Norge, Spania, Tyrkia og Tyskland studerte metoder og strategier for integrering av likestillings- og kjønnspektiver i barnehager og i utdanningen av førskolelærere

<sup>29</sup> Melitta 2008

<sup>30</sup> OECD 2006

<sup>31</sup> Statistisk sentralbyrå, barnehagestatistikk 2003-2008

<sup>32</sup> Statistisk sentralbyrå

skolelærerutdanningen har vært relativt stabilt i perioden 2004-2008, men noe høyere i 2005 og 2006. Andelen menn som fullfører førskolelærerutdanningen har økt gjennom hele perioden, og utgjorde om lag 11 prosent av studentene i 2008.<sup>33</sup>

42 prosent av uteksaminerte mannlige førskolelærere arbeidet i barnehage i 2007, mens 53,5 prosent av kvinnene gjorde det samme.<sup>34</sup> I 2008 var det minst én mannlige ansatt i 51 prosent av barnehagene, mens i 2002 var det minst én mannlige ansatt i 33 prosent av barnehagene.<sup>35</sup>

Det har også vært gjennomført tiltak rettet mot mannlige assistenter. 8 prosent av assistentene i 2008 var menn. Høgskolen i Oslo har bl.a. utviklet en etterutdanningsmodell som er tilpasset mannlige barnehageassistenter (*MiB-kompass*).<sup>36</sup>

#### 4.4 Kompetanse og kompetansebehov i barnehagesektoren

Barnehagen skal være en lærende organisasjon som skal være i stand til å møte nye krav og utfordringer, og som skal drive med kontinuerlig kvalitetsutvikling. Dette krever en stadig utvikling av kompetansen til alle grupper av ansatte i barnehagene. Alle ansatte er i kontakt med barna. Det er derfor viktig at alle ansatte har kunnskap om barn, barndom og barnehagens samfunnsmandat.

Barnehageloven har fastsatt krav til formell kompetanse for styrere og pedagogiske ledere i barnehagen, jf. 4.1.1. Loven har ikke fastsatt krav til formell kompetanse for andre ansatte i barnehagen, men fastsetter at bemanningen må være tilstrekkelig for å kunne drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet i tråd med kravene i loven og Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

I forbindelse med innføringen av revidert rammeplan i 2006 utarbeidet departementet *Kompetanse i barnehagen – strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren 2007-2010* (kompetansestrategien). Kartlegginger av kompetansebehov i sektoren var utgangspunktet for mål og satsingsområder i strategien.<sup>37</sup> Strategien skal bidra til å videreutvikle barnehagen som lærende organisasjon, med et aktivt forhold til kompetanseutvikling og med evne til å møte forventningene til barnehagens oppgaver og innhold som barnehageloven og rammeplanen definerer.

#### Boks 4.2 Kompetansestrategien

Målet med strategien er:

- at de ansattes kompetanse styrkes innenfor strategiens prioriterte satsingsområder og det mandatet loven og rammeplanen gir
- å styrke barnehageeiers og kommunens rolle i kompetanseutvikling
- at det utvikles praksisrettet og forskningsbasert kunnskap om barnehagen i et samarbeid mellom barnehager og relevante forskningsmiljøer

Satsingsområdene er:

- pedagogisk ledelse
- barns medvirkning
- språkmiljø og språkstimulering
- samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole

Målgruppen for satsingen er de ansatte i kommunale og ikke-kommunale barnehager. Strategien vektlegger barnehagemyndighetens ansvar for bl.a. å utvikle og gjennomføre planer for kompetanseutvikling innenfor de nasjonalt prioriterte områdene.

Fylkesmennene har en sentral rolle i gjennomføringen av kompetansestrategien og forvalter midler til kompetanseutvikling. Departementet og fylkesmennene samarbeider med Sametinget om tiltak rettet mot den samiske barnehagesektoren, jf. St.meld. nr. 28 (2007-2008) *Samepolitikken*.

Andre nasjonale tiltak er støtte til prosjektet *Kompetansetiltak i språkstimulering og flerkulturell pedagogikk* i regi av Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO), jf. omtale i kapittel 12, videreutdanning i pedagogisk utviklingsarbeid (PUB-studiet), utviklingstiltak knyttet til handlingsplanen for likestilling og forskning via Norges forskningsråd (PRAKSISFOU), jf. kapittel 6.

Asplan Viak og Fafo har fått i oppdrag av departementet å evaluere kompetansestrategien.<sup>38</sup> Første fase av evalueringen er samtaler med alle fylkesmenn, undersøkelser i alle kommuner og dybdeintervju med utvalgte aktører. Rapporten fra første fase viser at de statlige kompetansemidlene når de fleste kommunene i landet, og at de prioriterte satsingsområdene i stor grad svarer med sektorens egne behov. Den nasjonale strategien for kompetanseutvikling har hatt be-

<sup>33</sup> Database for statistikk om høyere utdanning (DBH) 2008

<sup>34</sup> Gulbrandsen 2009

<sup>35</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>36</sup> Pettersen 2008

<sup>37</sup> Klar, ferdig gå! Tyngre satsing på de små 2005 og Moser m.fl. 2006

<sup>38</sup> Asplan Viak og Fafo 2008

### Boks 4.3 Videreutdanning i pedagogisk utviklingsarbeid for førskolelærere 2001–2009

Videreutdanning i pedagogisk utviklingsarbeid, PUB-studiet, ble satt i gang i 2001, som en oppfølging av forrige stortingsmelding om kvalitet i barnehagen, jf. St.meld. nr. 27 (1999-2000) *Barnehage til beste for barn og foreldre*. Dette er en videreutdanning for førskolelærere som arbeider i barnehagene. Studiet innebærer deltids videreutdanning over ett år (30 studiepoeng), med heldagssamlinger ved høyskolene, veiledede nettverk og praktisk utviklingsarbeid i barnehagen. Departementet har i perioden fra 2001 til og med 2008 gitt midler til utvikling og gjennomføring av PUB-studier ved 13 høyskoler. Evalueringer viser at studiet bidrar til økt læring og engasjement, økt stabilitet blant førskolelærere og utvikling av barnehagen som lærende organisasjon. Studiet har positive ringvirkninger for didaktikk og utviklingsarbeid også ved høyskoler og universiteter. I 2009 ble tiltaket styrket, og departementet har satt av totalt 6 mill. kroner til dette studiet.

tydning for kommunenes satsing på tiltak for barnehageansatte. Evalueringen viser at det brukes mer midler (både statlige og kommunale) på kompetanseutviklingstiltak i 2008 enn i 2006. Ikke-kommunale barnehager mottar i mindre grad kompetansmidler enn de kommunale barnehagene. Asplan Viak og Fafø peker også på at strategien har bidratt til positive effekter i form av opplevd anerkjennelse av arbeidet som utføres av de barnehageansatte. Pedagogisk ledelse, språkmiljø og språkstimulering har vært hovedinnsatsområdene i kommunenes arbeid med kompetanseutvikling for de barnehageansatte. Barns medvirkning og samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole er noe lavere prioritert av kommunene. Kommunene svarer i undersøkelsen at det er behov for å øke det generelle kompetansenivået i barnehagene. Dette gjelder særlig den formelle kompetansen hos ufaglærte og faglærte assistenter, men også videreutdanning for høyskoleutdannede. 65 prosent av kommunene har gjennomført en kartlegging av kompetansebehov i 2007 eller 2008. Dette er en betydelig økning fra 2005/2006, da 37 pro-

sent av kommunene hadde gjennomført en tilsvarende kartlegging.<sup>39</sup>

Resultatene fra evalueringen viser at kommunene har tilrettelagt tiltak for alle grupper ansatte i barnehagene, men med en svak prioritering av styrere og pedagogiske ledere. Henholdsvis 97 og 96 prosent av kommunene svarer at disse to gruppene blir omfattet av tiltakene. Disse er også prioritert i kompetansestrategien. Videre svarte 91 prosent av kommunene at ufaglærte assistenter omfattes av tiltakene, og 86 prosent svarte at barne- og ungdomsarbeidere deltar.<sup>40</sup> Færre svarer at tospråklige assistenter, andre ansatte med annen høyskoleutdanning eller kommuneadministrasjonen er omfattet av tiltakene.

Kompetanseutviklingsmidlene har i stor grad gått til fellestiltak som seminarer og kurs. Slike tiltak gir mulighet til å nå mange uten store kostnader. Kommunene tilbyr et vidt spekter av kompetanseutviklingstiltak. 91 prosent tilbyr etterutdanning, 58 prosent videreutdanning og 75 prosent tiltak som gir uformell læring, for eksempel hosing, nettverk, studieturer og veiledning.<sup>41</sup>

44 prosent av kommunene gir støtte til lokale utviklingsarbeid i barnehagene.<sup>42</sup> Dette er tiltak som involverer hele personalet og bidrar til å utvikle barnehagens pedagogiske praksis.

I en undersøkelse om kompetansetiltak i kommunene for å styrke barnehageansattes kompetanse i språkstimulering og kartlegging av barns språk, svarte 18 prosent av kommunene at det ble tilbudt etterutdanning av tre dagers varighet eller mer, og 11 prosent av kommunene tilbød støtte til videreutdanning.<sup>43</sup> Mange kommuner svarer at kompetanseutvikling tar tid, og at det er vanskelig å organisere dette samtidig som barnehagene skal opprettholde ordinær drift.<sup>44</sup>

I evalueringen av Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver svarer styrerne at mangel på ressurser og tilgang til kvalifisert personell er de største hindringene for innføringen av rammeplanen.<sup>45</sup> Videre kommer det fram i denne evalueringen at førskolelærerne har en positiv holdning til rammeplanen, men at førskolelærerne kan mangle kompetanse til å forstå og analysere tekster og fenomener knyttet til forholdet mellom rammeplan og praksis. I denne evalueringen kommer det også fram at rammeplanen stiller store krav til

<sup>39</sup> Moser m.fl. 2006

<sup>40</sup> Asplan Viak og Fafø 2008

<sup>41</sup> Asplan Viak og Fafø 2008

<sup>42</sup> Asplan Viak og Fafø 2008

<sup>43</sup> Rambøll Management 2008a

<sup>44</sup> Asplan Viak og Fafø 2008

<sup>45</sup> Østrem m.fl. 2009

personalet. Dette forutsetter at personalet har mulighet til faglig fordypning. De ulike forvaltningsnivåene uttrykker bekymring for at den barnehagefaglige kompetansen ikke er blitt oppgradert i takt med økte oppgaver. Evalueringen har avdekket et stort kompetansebehov i hele sektoren. Dette gjelder også barnehagefaglig kompetanse i kommuneleddet.

Regionalt samarbeid i form av bl.a. nettverk og regionale kontorer spiller en rolle for mange kommuner i deres kompetanseutviklingsarbeid.<sup>46</sup> Barnehagemyndighet i både store og små kommuner ser betydningen av samarbeid på tvers av kommunene.<sup>47</sup>

En rekke undersøkelser viser behov for en ytterligere generell kompetanseheving av personalet i barnehagene, dette gjelder også for samiske barnehager.<sup>48</sup> Kompetansen i barnehagene bør styrkes innenfor personalsamarbeid, ramme- og læreplankompetanse, pedagogisk dokumentasjon, kommunikasjon og ledelse, barns medvirkning og språkstimulering.<sup>49</sup> Evalueringen av kompetansestrategien viser behov for kompetanseheving i rammeplanen og fagområdene, pedagogisk ledelse, språkmiljø og språkstimulering.<sup>50</sup>

Mange barnehager fungerer som læringsarena for elever og studenter i praksisopplæring. Mange barne- og ungdomsarbeidere har praksisperioder i barnehager. I tillegg har noen lærlingperioden sin i barnehage. Førskolelærerstudenter har 20 ukers praksisopplæring, hvorav 18 uker skal være knyttet til barnehage. Her skal studentene bli kjent med utfordringer og krav som blir stilt til en førskolelærer. I tillegg er det noen andre utdanningstyper som har deler av praksisopplæringen sin i barnehagen. Det er viktig at barnehagene stiller opp som praksisbarnehager for universitet, høyskoler og andre læresteder.

## 4.5 Vurderinger og tiltak

Regjeringen vil i løpet av 2009 styrke innsatsen for å rekruttere flere pedagoger og for å sikre relevant kompetanse i barnehagene. I statsbudsjettet for 2009 har regjeringen satt av noe over 25 mill. kr til rekrutteringstiltak, herunder økt studiekapasiteten med om lag 440 nye plasser til førskole-

lærerutdanning og videreutdanning. Regjeringen vil styrke innsatsen ytterligere, og foreslår derfor å øke bevilgningen med 10 mill. kr i revidert nasjonalbudsjett for 2009 til flere studieplasser til desentralisert førskolelærerutdanning og etter- og videreutdanning av førskolelærere, styrere og assistenter i barnehagene.<sup>51</sup> Dette utgjør om lag 365 plasser. I tillegg forslår regjeringen å øke bevilgningen til plasser i lærerutdanningene, herunder 145 plasser til førskolelærerutdanning og videreutdanningen i barnehagepedagogikk. Satsingen i revidert nasjonalbudsjett utgjør til sammen rundt 500 studieplasser.

Opptrapping av tilskuddet til ikke-kommunale barnehager vil sette disse i stand til å tilby likeverdige lønns- og arbeidsvilkår som i kommunale barnehager.

### 4.5.1 Øke rekrutteringen av pedagoger

Som tilstandsbeskrivelsen viser i punkt 4.2, er det behov for flere førskolelærere i barnehagene for å oppfylle pedagognormen. Den sterke veksten i antall barn i barnehage, flere små barn og overgang fra deltids- til heltidsopphold gir kommunene og barnehageeierne store utfordringer med å rekruttere nok førskolelærere og personer med annen pedagogisk utdanning til barnehagene (heretter kalt pedagoger). Dette gjelder særlig i storbykommuner og storbynære kommuner.

Selv om det er behov for flere førskolelærere i barnehagesektoren, er det likevel utviklingstrekk som tyder på at situasjonen gradvis vil bli bedre. Interessen for førskolelæreryrket har vært høy gjennom en lang periode. Førskolelærerne ser også ut til å være en stabil yrkesgruppe, og det er satt i gang flere tiltak for å øke rekrutteringen til utdanningen og til yrket. Departementet har, jf. punkt 4.5, økt antall ordinære studieplasser i førskolelærerutdanningen og gitt midler til Høgskolen i Oslo og Universitetet i Stavanger til ordningen arbeidsplassbasert førskolelærerutdanning for bl.a. assistenter som arbeider i barnehage. I tillegg har departementet tildelt midler til enkelte høyskoler og universiteter til studieplasser i videreutdanning i barnehagepedagogikk som kvalifiserer ansatte uten godkjent pedagogisk utdanning til å bli pedagogiske ledere.

Forutsetningene for framskrivningene til SSB om behovet for utdanning av førskolelærere fram mot 2020 er usikre, og det er derfor usikkert om mangelen på førskolelærere vil kunne vedvare til

<sup>46</sup> Asplan Viak og Fafo 2008

<sup>47</sup> Østrem m.fl. 2009

<sup>48</sup> Moser m.fl. 2006, Rambøll Management 2006, 2008a, Somby 2007 og Asplan Viak og Fafo 2009, Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>49</sup> Moser m.fl. 2006

<sup>50</sup> Asplan Viak og Fafo 2008

<sup>51</sup> St.prp. nr. 67 (2008-2009)

2013. Departementet vil følge med på utviklingen av søkertall og opptak av studenter til førskolelærerutdanningen, og følge opp med ev. tiltak i rekrutteringsstrategien. Departementet vil også følge med på de regionale forskjellene i førskolelærerdekningen.

Pedagoger er kjerneressursen for å styrke kvaliteten i barnehagetilbudet. Departementet ser behovet for å øke antallet pedagoger, slik at barnehagene over tid får en høyere pedagogtetthet. Departementet vil styrke innsatsen for å rekruttere flere førskolelærere, og foreslår i revidert nasjonalbudsjett for 2009 en økning i bevilgningen til flere studieplasser, jf. punkt 4.5. Dette vil bidra til å få flere pedagoger om noen år og styrke kompetansehevende studietilbudet til andre ansatte.

Fordelingsutvalget peker på at pedagogtettheten er lavere i Norge enn i Sverige og Danmark, og at det bør vurderes å øke pedagogtettheten i barnehagene ved å innføre en mer ambisiøs pedagognorm. Utvalget påpeker at dette kan lette rekrutteringen av førskolelærere, siden førskolelærere som jobber i barnehage da vil få et bedre faglig arbeidsmiljø.<sup>52</sup> 26 prosent av kommunene har vedtatt lokale mål om høyere pedagogtetthet.<sup>53</sup> Det er mange førskolelærere som arbeider i andre yrker, og det er ønskelig at flere av disse skal komme tilbake til førskolelæreryrket. Departementet mener at flere pedagoger i barnehagene vil bidra til økt kvalitet i barnehagene. Departementet vil videreføre innsatsen for å øke antall pedagoger i barnehagene med sikte på å kunne innfri dagens pedagognorm raskt. Det er også et mål å øke antall førskolelærere med innvandrerbakgrunn. Dette vil bidra til at personalet i barnehagene representerer det samme mangfoldet som barna, både når det gjelder landbakgrunn og kjønn.

Tilsyn med kommunene har avdekket at enkelte kommuner organiserer styrerressursene i strid med barnehageloven. I noen tilfeller har dette ført til at pedagognormen ikke oppfylles. Barnehageeier har da ikke søkt om dispensasjon og kommunen har ikke vurdert dette i tråd med regelverket om dispensasjoner. Departementet vil gi ut en veileder til kommunene om barnehagelovens krav til pedagogisk bemanning.

Departementet ønsker å styrke mangfoldet i personalet, og vil arbeide for å få flere personer med annen faglig bakgrunn til å jobbe i barnehagene. Dette kan for eksempel være personer med

#### **Boks 4.4 Barnehager som har flere førskolelærere enn pedagognormen**

Kommunen Aurskog-Høland har ansatt 14 flere førskolelærere i sine syv barnehager enn det barnehagelovens krav tilsier. Målet er å øke kvaliteten på tilbudet til barna i barnehagen. Dette kan ses i lys av verdigrunnlaget til kommunen, som har fått navnet RAUS: Respekt, ansvar, utvikling og service, og skal prege kommunens tjenestetilbud. Det er videre utarbeidet en modell som skal sikre det tverrfaglige samarbeidet i et forebyggende perspektiv (Aurskog-Høland modellen).

Flere førskolelærere i barnehagene enn det kravene stiller, vil gi førskolelærerne mer tid til å være sammen med barna og mer tid til utviklingsarbeid og samarbeid i et faglig miljø.

Et annet viktig argument for å øke bemanningen er at kommunen er med i Kvalitetskommuneprogrammet (med mål om tidlig intervensjon) hvor «Modellkommuneforsøket» er inkludert i dette arbeidet. Målet med tidlig intervensjon innebærer å senke gjennomsnittsalderen for når det settes inn tiltak fra ni år i dag til 6,5 år. Det jobbes tverrfaglig i kommunen med et forebyggende perspektiv.

kunstfaglig utdanning, idretts- og friluftsfag og barnevernspedagoger. For å kunne gi barn med behov for særskilt oppfølging et godt tilbud, kan det for eksempel være en styrke at barnehagene rekrutterer fagpersonale med spesialkompetanse på enkelte områder. Flere yrkesgrupper i barnehagen kan i større grad bidra til å ivareta barnehagens mange oppgaver. Disse yrkesgruppene skal ikke erstatte pedagogene, men de kan være et viktig supplement til barnehagens samlede kompetanse. Departementet vil utrede hvordan det kan legges til rette for andre yrkesgrupper i barnehagen.

#### *Bedre overgang mellom utdanning og arbeidsliv*

Mulighet for kompetanseutvikling og faglig oppdatering er svært viktig for å øke barnehageansattes stabilitet i yrket. Førskolelærerutdanningen skal gi studentene best mulig forutsetning for å bli dyktige profesjonsutøvere, men kan ikke fullt ut forberede dem på hverdagen som venter ute i

<sup>52</sup> NOU 2009:10 Fordelingsutvalget

<sup>53</sup> Asplan Viak og Fafo 2008



barnehagene. Enkelte deler av yrkesutøvelsen erfares og læres best i praksis.

Førskolelærerens første år i barnehagen er viktig. Det er her grunnlaget for videre yrkesliv legges. De nyutdannede førskolelærerne får prøvd ut det de har lært i utdanningen og testet sine idealer for å drive en god pedagogisk virksomhet. Mange nyutdannede førskolelærere opplever møtet med yrkeslivet i barnehagen som krevende. Dette kan føre til at de velger å slutte i barnehagen etter kun få år i yrket. Departementet mener det er behov for systematisk oppfølging og veiledning de første årene førskolelærerne er i arbeidslivet. God veiledning kan bidra til at flere velger å bli i yrket.

Departementet har satt av 2 mill. kroner til ordningen *Veiledning av nyutdannede lærere* i 2009 til veiledning av nyutdannede førskolelærere. Departementet mener at erfaringene med denne ordningen er så gode at alle nyutdannede lærere i barnehage og skole bør tilbys veiledning det første året i yrket. Veiledning bidrar bl.a. til at de nyutdannede bedre ser nytten av det de har lært i utdanningen og styrker sin faglige identitet. KS legger i sin Utdanningspolitiske plattform til grunn at alle kommuner skal tilby mentorordning for nytilsatte lærere i barnehage og skole. KS og Kunnskapsdepartementet har i forbindelse med St.meld. nr. 11 (2008-2009) *Læreren – rollen og utdanningen* inngått et forpliktende samarbeid for å kunne tilby veiledning til alle nyutdannede lærere i barnehage, grunnskole og videregående opplæring. For lærere i grunnskolen og den videregående skolen gjelder dette fra skoleåret 2010-2011. For nyutdannede førskolelærere i barnehage gjelder det fra barnehageåret 2011-2012. Dette vil ha stor betydning for å rekruttere flere førskolelærere inn til barnehagene og til at flere av disse blir i barnehagene.

#### *Førskolelærerutdanning og yrkestittel*

Førskolelærerutdanningen evalueres som tidligere nevnt av NOKUT. Departementet vil utvikle førskolelærerutdanningen i tråd med resultatene fra evalueringen. Departementet vil ta sikte på å endre tittelen fra førskolelærer til barnehagelærer. Barnehagelærer er en tittel som viser direkte til profesjonens kompetanseområde og det arbeidslivsområdet utdanningen kvalifiserer for. Samsvar mellom betegnelsen på arbeidslivsområdet og yrkestittelen kan bidra til at barnehagen får en tydelig og selvstendig plass i utdanningssystemet.

#### *Rekruttering av menn til barnehagen*

I forbindelse med handlingsplanen for likestilling i perioden 2003-2007 ble det satt i gang utviklingsprosjekter i en rekke kommuner. Erfaringer fra likestillingsarbeidet i handlingsplanperioden 2003-2007 tyder på at barnehagene og kommunene arbeider med å rekruttere og beholde menn i barnehagene.<sup>54</sup> Mannlige rollemodeller og studier tilrettelagt for menn har vist seg å være effektive når det gjelder rekruttering av menn til førskolelærerstudiet. Departementet vil følge opp tiltakene i den nye *Handlingsplan for likestilling i barnehage og grunnopplæring 2008-2010*.

#### **4.5.2 Behov for å styrke personalets kompetanse**

Evalueringen av den første fasen i kompetansestrategien tyder på at strategien har hatt stor betydning for kommunenes satsing på kompetansetiltak for barnehageansatte. Mangelen på pedagoger og det varierende kompetansenivået blant personalet i barnehagene er imidlertid en utfordring. Det ser ut til at de private barnehagene i noe mindre grad har blitt inkludert i kommunenes kompetansetiltak.

Kontinuerlig kompetanseutvikling er viktig for å skape gode barnehager og for å utvikle barnehagen i tråd med samfunnets krav, foreldrenes forventninger og lov og rammeplan. Barnehageeiere har ansvaret for nødvendig kompetanseutvikling og etter- og videreutdanning for personalet. Departementet har støttet opp om dette gjennom tiltak i den nasjonale kompetansestrategien. Departementet vil understreke at kommunene som barnehagemyndighet i større grad må inkludere de ansatte i de ikke-kommunale barnehagene i sitt arbeid med kompetanseheving av ansatte i barnehagene. Departementet har initiert ulike kompetansetiltak, jf. omtale i statusbeskrivelsen i punkt 4.4. Det er satt av om lag 86 mill. kroner til kompetanse- og rekrutteringstiltak i 2009. Departementet vil videreføre tiltak knyttet til kompetansestrategien og styrke innsatsen på kompetansehevingstiltak for personalet i barnehagene. Regjeringen har derfor foreslått en økning i bevilgningen i revidert nasjonalbudsjett for 2009 til bl.a. etter- og videreutdanningstilbud for førskolelærere, styre- og assistenter i barnehagene, jf. punkt 4.5.

Som lærende organisasjon må barnehagen utvikle, fornye, forvalte og ta i bruk sine kunnskaps-

<sup>54</sup> Petterson 2008

ressurser på en slik måte at barn får et godt barnehagetilbud. Alle ansatte i barnehagene har mye kontakt med og ansvar for barna. Ulikt kompetansenivå blant ansatte i barnehagene vil kreve ulike kompetansetiltak.

#### *Styrking av den barnehagefaglige og barnefaglige kompetansen*

Utviklingen de siste årene, med flere ett- og to-åringer i barnehagene og større sosialt og kulturelt mangfold i barnegruppene, krever økt formell og reell kompetanse blant personalet. Barnehagen er en del av utdanningsløpet, noe som krever økt pedagogisk kompetanse blant de ansatte. En styrking av barnehagen som læringsarena kan ikke realiseres uten et kompetent personale. Alle som arbeider i barnehagen må ha kunnskap om barn, barndom og barnehagens samfunnsmandat. Det er også viktig at ansatte har tilstrekkelig med kompetanse for å møte kravene som ligger i barnehageloven og Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Det er derfor behov for at flere ansatte får barnehagefaglig eller barnefaglig kompetanse i tillegg til eventuell annen formell kompetanse. Kontinuerlig kompetanseutvikling er en forutsetning for å kunne utvikle barnehagen i samsvar med forventningene samfunnet har til barnehagen som arena for god oppvekst, tidlig innsats og sosial utjevning.

Regjeringens målsetting er å øke andelen ansatte med barnehagefaglig og barnefaglig kompetanse. Dette vil bidra til å heve kompetansenivået i barnehagene som i dag er lavt sammenlignet med andre OECD-land, jf. punkt 4.1. Ansatte med barnehagefaglig og barnefaglig kompetanse omfatter bl.a. førskolelærere, andre pedagoger og barne- og ungdomsarbeiderutdannede. I 2009 har departementet styrket innsatsen på kompetanseheving av personalet og økt studiekapasiteten til etter- og videreutdanningstilbud og førskolelærerutdanning, jf. punkt 4.5. Dette vil bidra til å øke antall med barnehagefaglig kompetanse på sikt. For å øke den barnefaglige kompetansen i barnehagen, vil det også være nødvendig å øke kompetansen til de ufaglærte assistentene.

#### *Styrernes kompetanse*

Styrer har ansvar for å lede hele barnehagens virksomhet og har en viktig rolle for oppfølging av det pedagogiske arbeidet. Utviklingen innenfor barnehagesektoren og barnehagens betydning som første trinn i et livslangt læringsløp stiller

krav til god ledelse i barnehagen. Barnehagene har mange oppgaver, barnehagene blir større og må være i stadig utvikling for å møte nye krav og utfordringer. God ledelse er nødvendig for å kunne imøtekomme disse endringene. Styreren må ha forutsetninger for å følge opp den enkelte ansatte, herunder drive kompetanse- og kvalitetsutvikling, og lede barnehagens samlede kompetanseutvikling. Styreren har også ansvar for barnehagens samarbeid med andre aktører, for eksempel barnevernstjeneste og helsestasjon og pedagogisk-psykologisk tjeneste.

Ledelse er ikke et eget fag innenfor førskolelærerutdanningen. Utviklingen mot større barnehager vil kreve økt kunnskap om administrasjon og ledelse. Ledelsen har stor betydning for at institusjonen skal klare å møte de mange og komplekse kravene som stilles til deres virksomhet. Barnehageeierne har ansvar for at styrerne får tilstrekkelig tilbud om kompetansetiltak. Departementet vil bidra til at slike tilbud videreutvikles. Det er kun 1 prosent av førskolelærerne som har videreutdanning i organisasjon og ledelse.<sup>55</sup> Departementet vil vurdere ev. nye tiltak for å styrke styrernes ledelseskompetanse.

#### *Pedagogenes kompetanse*

Etter- og videreutdanning for pedagogene er av betydning for å styrke deres kompetanse i tråd med endringer i kravene til kvalitet og innhold i barnehagene og ny kunnskap om barns læring og utvikling. Kompetanseutvikling er også viktig for å motivere ansatte til å bli i barnehagen, og vil kunne bidra til å rekruttere personale til barnehagen. Etter- og videreutdanning kan foregå på flere måter. Departementet har gode erfaringer med studiet Pedagogisk utviklingsarbeid i barnehagen (PUB-studiet). Denne videreutdanningen styrker førskolelærernes formelle kompetanse og utvikler spisskompetanse på arbeid i barnehagen. I tillegg fører den til en positiv utvikling for hele barnehagen, da studiet i stor grad baserer seg på utviklingsarbeid i egen barnehage. Departementet vil videreføre satsingen på PUB-studiet. I 2009 er satsingen styrket og det er utlyst midler til universiteter og høyskoler for utvikling og igangsettning av PUB-studier innenfor aktuelle fagområder. Studiet innrettes mot områder der det er behov for kompetanseutvikling. Departementet vil styrke innsatsen på PUB-studiene ytterligere i forslaget i revidert nasjonalbudsjett for 2009, jf. punkt

<sup>55</sup> Gulbrandsen 2009

4.5. Studiene knyttes i første omgang opp mot ett av følgende prioriterte fagområder:

- Kommunikasjon, språk og tekst
- Antall, rom og form
- Kunst, kultur og kreativitet
- Natur, miljø og teknikk.

#### *Kompetansen til andre ansatte*

Assistentene utgjør halvparten av de ansatte i barnehagen. De har stor betydning for hverdagen til barnehagebarna med hensyn til læring og omsorg. De skal iverksette store deler av det pedagogiske opplegget som den pedagogiske ledelsen legger opp til. Deres utdanning og kompetanse kan ha stor betydning for god kvalitet i tilbudet, for eksempel språkstimulering. Halvparten av de ansatte i barnehagene har ingen formell barnefaglig kompetanse. Departementet har en langsiktig ambisjon om å styrke kompetansen til denne gruppen ansatte.

Assistentene kan ta barne- og ungdomsarbeiderutdanning innenfor videregående opplæring. Fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget er en aktuell utdanning. Departementet vil styrke kunnskapsgrunnlaget om barne- og ungdomsarbeidere. Dette omfatter bl.a. hvilken arbeidsplass disse ønsker å gå til etter endt utdanning, hvilket yrke personer som avlegger fagprøve som praksiskandidater er i og omfanget av læreplasser i barnehagene. Med dette vil departementet få bedre grunnlag for å vurdere om det er behov for særskilte tiltak for å stimulere ansatte i barnehagene og personer på vei til å ta videregående utdanning til å velge denne fagutdanningen.

Barne- og ungdomsarbeidere i barnehagene har barnefaglig kompetanse fra videregående skole. Departementet mener at det er viktig at barne- og ungdomsarbeidere får styrket sin kompetanse gjennom tilpasset videreutdanning og kompetansetiltak.

Departementet vil videre følge med i utviklingen på kompetansebehovene innenfor ulike områ-

der og fagområder i rammeplanen. Departementet vil vurdere kompetansetilbudet og etter- og videreutdanningstilbudet for alle grupper ansatte og hvilke områder det er behov for kompetanseheving på.

Departementet vil invitere til et nasjonalt barnehageforum for rekruttering og kompetanseutvikling. Forumet skal være en møteplass for dialog, debatt og kunnskapsdeling mellom sentrale aktører i sektoren. Forumet skal bidra til økt samarbeid om rekruttering av personale og kompetanseutvikling i barnehagen. Formålet er å bidra til å styrke kvaliteten i barnehagen.

#### *Departementet vil:*

- øke andelen ansatte med barnehagefaglig og barnefaglig kompetanse i barnehagene
- øke antall studieplasser i 2009 med til sammen om lag 940 plasser til ordinær førskolelærerutdanning, arbeidsplassbasert førskolelærerutdanning, videreutdanning i barnehagepedagogikk, desentralisert førskolelærerutdanning og etter- og videreutdanning av førskolelærere, styрere og assistenter
- videreføre tiltak i rekrutteringsstrategien for å få flere pedagoger i barnehagene
- tilby alle nyutdannede førskolelærere veiledning gjennom å utvide programmet «veiledning av nyutdannede lærere» i 2011-2012
- utrede hvordan det kan legges til rette for andre yrkesgrupper i barnehagene
- vurdere tilrådingene i NOKUTs evaluering av førskolelærerutdanningen
- ta sikte på å endre tittelen førskolelærer til barnehagelærer
- videreføre satsingen på kompetansetiltak og etter- og videreutdanningstilbud for alle grupper ansatte i barnehagen
- utarbeide en veileder til kommunene om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter

## 5 Samarbeid mellom hjem og barnehage

Et godt og tillitsfullt samarbeid mellom hjem og barnehage er viktig for det enkelte barnets trivsel, utvikling og læring. Det første møtet med barnehagen kan være krevende for barn og foreldre/foresatte (heretter kalt foreldre). For barnet åpner det seg en ny verden som kan oppleves som både interessant og utfordrende.<sup>1</sup> Foreldrene overlater ansvaret for barna til et personale og en institusjon de i mange tilfeller ikke kjenner. Barnehagen og foreldre har daglig kontakt. Det gir mulighet til dialog og gjensidig informasjonsutveksling. Barnehagen må møte alle foreldre med åpenhet og legge til rette for et nært samarbeid om det enkelte barnets trivsel og utvikling.

Personalet i barnehagen har ansvar for å gi foreldrene nødvendig informasjon og invitere foreldrene til medvirkning. Gjensidig respekt og anerkjennelse er en betingelse for et godt samarbeid mellom foreldrene og personalet i barnehagen. Det er av stor betydning at samiske foreldre gis informasjon om hvilke rettigheter, tilbud og støtteordninger som finnes når det gjelder samiske barnehagetilbud. I *Handlingsplan for samiske språk* omtales tiltak om informasjon om etablering av barnehagetilbud til samiske barn.

Det er foreldrene som har hovedansvaret for barnets oppdragelse, jf. barneloven § 30. Foreldreansvaret innebærer at foreldrene har et omsorgsansvar for barnet, og at de har bestemmelsesrett på barnets vegne. I den tiden barnet er i barnehagen, tar barnehagen seg av deler av omsorgs- og oppdrageroppgavene. Barnehagen representerer et kompletterende miljø til hjemmet, og må vise forståelse og respekt for ulike familierformer.

Barnehageloven gir føringer for hvordan samarbeidet mellom foreldrene og barnehagen skal være. Barnehagen skal gi barn under opplæringspliktig alder gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem (barnehageloven § 1). Med begrepet forståelse menes gjensidig respekt og anerkjennelse for hverandres ansvar og oppgaver overfor barnet.

Med begrepet samarbeid menes regelmessig kontakt der informasjon og begrunnelser utveksles. Barnehagen skal bistå hjemmene i deres omsorgs- og oppdragsoppgaver og på den måten skape et godt grunnlag for barnas utvikling, livslange læring og aktive deltakelse i et demokratisk samfunn (barnehageloven § 2).

Foreldre er også viktige samarbeidspartnere for barnehagen i utviklingen av barnehagens kvalitet og innhold. For å sikre samarbeidet med barnas hjem skal hver barnehage ha et foreldreråd og et samarbeidsutvalg (barnehageloven § 4). Denne bestemmelsen skal sikre foreldrenes rett til medvirkning i tråd med FNs barnekonvensjon artikkel 5 om foreldrenes ansvar for oppdragelsen. Foreldrenes formelle rett til medvirkning er på denne måten ivaretatt i den enkelte barnehage.

Barnehageloven stiller ingen krav om kommunale foreldreutvalg. Det er opp til hver enkelt kommune å vurdere behovet for dette. Enkelte kommuner har valgt å opprette lokale foreldreutvalg for barnehager. Slike kommunale foreldreutvalg har representanter fra foreldrerådene i barnehagene, og bidrar som høringsinstans i utforming av den lokale barnehagepolitikken. De kommunale foreldreutvalgene skal bidra til å ivareta interessene til alle foreldre, og støtte foreldrenes rolle i barnehagen.

Det finnes ikke et nasjonalt foreldreutvalg for barnehagen eller en interesseorganisasjon for foreldre med barn i barnehage i dag. Mange har etterspurt et slikt utvalg, bl.a. i høringssvarene til den nye barnehageloven av 2005 ble behovet for et nasjonalt foreldreutvalg for barnehager påpekt av flere. På oppdrag fra den gang Barne- og familiedepartementet utarbeidet en bredt sammensatt arbeidsgruppe en rapport om kvalitet i barnehagen med anbefalinger for utvikling av en framtidig barnehagesektor.<sup>2</sup> Arbeidsgruppen foreslo et nasjonalt foreldreutvalg for barnehagene (FUB), etter mønster fra Foreldreutvalget i grunnopplæringen (FUG), og at et slikt utvalg måtte omfatte hele sektoren uansett barnehageeier.

<sup>1</sup> Løkken 2005

<sup>2</sup> Klar, ferdig gå! Tyngre satsing på de små 2005

## 5.1 Informasjon og dialog

God informasjonsflyt mellom hjem og barnehage er viktig for både barna, foreldrene og for barnehagens virksomhet. Det er først og fremst den daglige dialogen mellom foreldre og barnehagen som bidrar til god kvalitet for det enkelte barnet. Ni av ti foreldre oppga i 2008 at de var fornøyd med samarbeidet og måten de ble møtt på av personalet i barnehagen.<sup>3</sup>

Rutiner for informasjonsutveksling kan bidra til å sikre at alle foreldre blir behandlet likt. Undersøkelser tyder på at barnehagene i stor grad ivaretar sitt ansvar for å gi foreldrene tilstrekkelig informasjon.<sup>4</sup> I 2008 svarte hele 96 prosent av styrerne i barnehagene at de hadde nedskrevne rutiner for å informere nye foreldre om barnehagens innhold og arbeidsmåter. Denne andelen har vært stabil siden 2002.

Forekomsten av skrevne rutiner for utveksling av informasjon mellom barnehagen og foreldrene har økt de siste årene. I 2008 oppga 68 prosent av styrerne at barnehagene har nedskrevne rutiner for behandling av løpende informasjon til foreldrene. Dette er en økning på ni prosentpoeng fra 2004. Videre har 51 prosent av barnehagene nedskrevne rutiner for behandling av løpende informasjon fra foreldrene. I 2004 hadde 33 prosent av barnehagene dette på plass.<sup>5</sup>

Forekomsten av formelle kontaktpunkter mellom foreldre og barnehage har vært relativt stabil de siste årene, jf. tabell 5.1. De kommunale barnehagene svarer jevnt over noe mer bekreftende enn de private at de har slik formalisert kontakt mellom barnehage og foreldre. Små barnehager har i mindre grad møter med samarbeidsutvalget enn de større barnehagene. Ellers ser det ut som om det er liten forskjell mellom store og små barnehager når det gjelder jevnlig foreldresamtaler og foreldremøter.<sup>6</sup>

Kartlegging av foreldrenes tilfredshet er et hjelpemiddel i kvalitetsutviklingsarbeidet. Den gir barnehagen informasjon om foreldrenes synspunkter og meninger om det arbeidet som foregår i barnehagene. Det kan ofte være hensiktsmessig å gjennomføre brukerundersøkelser både før og etter større endringer i barnehagens arbeidsmåter eller organisering. På denne måten kan barnehagene få nyttige innspill til årsplanen og til en bevisst og planmessig utvikling av barnehagen. Regelmessige undersøkelser kan være ett av flere virkemidler for å følge med på utviklingen over tid.

Gjennomføring av brukerundersøkelser har økt i alle typer av barnehager i løpet av de siste årene, og ble i 2008 benyttet i nesten 90 prosent av barnehagene. Om lag 42 prosent av barnehagene bruker det hvert år, og 39 prosent hvert annet eller tredje år. Det er fortsatt i de store barnehagene at brukerundersøkelser blir mest brukt.<sup>7</sup>

Undersøkelser viser at det viktigste for foreldrene er at barnet får leke med andre barn. Sosial kompetanse, trygghet og omsorg vurderes også som viktig av foreldrene.<sup>8</sup>

### 5.1.1 Foreldres kjennskap til rammeplanen

Rammeplanen gir barnehagene en forpliktende ramme for planlegging, gjennomføring og vurdering av barnehagens virksomhet. Foreldre bør kjenne til rammeplanens krav til barnehagens innhold og oppgaver, slik at de kan delta i et reelt samarbeid om barnehagens innhold og kvalitetsutvikling.

Som nevnt har nesten alle barnehager nedskrevne rutiner for å informere nye foreldre om barnehagens innhold og arbeidsmåter. Kunnskapsdepartementet utarbeidet i 2006 en informasjonsfolder om rammeplanen til foreldre som har barn i barnehagen. Åtte av ti foreldre oppgir at de kjenner til at det finnes en nasjonal rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Mødre svarer i

<sup>3</sup> TNS Gallup 2008

<sup>4</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>5</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>6</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>7</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>8</sup> TNS Gallup 2008 og Østern m.fl. 2009

Tabell 5.1 Forekomst av formalisert kontakt mellom barnehage og foreldre. Prosentandeler som har svart ja

	2002	2004	2008
Barnehagen har foreldresamtaler minst to ganger per år	88	88	86
Barnehagen arrangerer foreldremøte minst to ganger per år	87	90	80
Det avholdes møte i samarbeidsutvalget minst to ganger per år	78	83	80

Kilde: Winsvold og Gulbrandsen 2009

Tabell 5.2 Foreldrenes vurdering av påstander om informasjon fra barnehagen.

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
Barnehagen informerer om planlagte aktiviteter	75	20	3	1	1
Barnehagen informerer om aktiviteter som er gjennomført	59	31	8	2	1
Barnehagen informerer om hva mitt barn opplever og lærer i barnehagen	44	41	12	2	1
Dokumentasjon av det enkelte barns utvikling skjer i forståelse med barnas foreldre	42	36	14	3	6
Barnehagen dokumenterer barnehagens aktiviteter gjennom for eksempel fortellinger, fotografier, video osv	57	31	7	4	2

Kilde: Østrem m.fl. 2009

noe større grad ja på dette spørsmålet enn fedre (89 prosent mot 74 prosent). Over halvparten svarer at de har fått kjennskap til rammeplanen gjennom informasjonsskriv fra barnehagen, barnehagens årsplan og foreldremøter.<sup>9</sup>

Til tross for at de fleste kjenner til at det finnes en rammeplan, vurderer et flertall av foreldrene sin egen kjennskap til rammeplanen som dårlig. På spørsmålet om hvor godt de kjenner innholdet i rammeplanen, svarer 41 prosent av foreldrene nok så dårlig og 18 prosent svært dårlig. TNS Gallups foreldreundersøkelse fra 2008 viser imidlertid at de aller fleste foreldrene er godt fornøyd med hvordan rammeplanen følges opp i barnehagen.<sup>10</sup>

Resultatene om foreldrenes svar på en rekke utsagn om informasjon fra barnehagene må jevnt over tolkes som positive, jf. tabell 5.2. Minst enige er respondentene i utsagnet knyttet til dokumentasjon av det enkelte barns utvikling. Om lag en av seks av foreldrene er helt eller delvis uenige i at dette skjer i forståelse med barnas foreldre. Rammeplanen understreker betydningen av at dokumentasjonen skjer i samarbeid og forståelse med barnas foreldre.

## 5.2 Langvarige tendenser til stor foreldretilfredshet

En rekke undersøkelser og evalueringer de siste 20 årene viser at foreldre som har barn i barnehager, jevnt over er fornøyd med barnehagetilbudet og opplever et godt samarbeid med barnehagen.<sup>11</sup> Sommeren 2008 gjennomførte TrygVesta

en landsomfattende undersøkelse blant foreldre med barn i alderen 0-20 år. Også denne viser at foreldrene er fornøyd med barnehagetilbudet. Bedrekommune.no er portalen for kommuner som ønsker å kartlegge kvalitet og gjennomføre nettbaserte brukerundersøkelser i skole, pleie- og omsorg, barnehage, barnevern, sosialtjeneste og byggesaker. I 2007 gjennomførte totalt 58 kommuner en barnehageundersøkelse ved hjelp av denne portalen.

Foreldrenes tilfredshet med barnehagetilbudet ble tidligere kartlagt jevnlig gjennom TNS Gallups nasjonale kommuneundersøkelse (1995-2004/2005). De siste årene er ikke dette gjort, men i november 2008 gjennomførte TNS Gallup en tilsvarende undersøkelse på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Denne undersøkelsen viser at er klart flertall på 91 prosent er fornøyd med samarbeidet mellom foreldre og personalet i barnehagen. Generelt sett er de fleste fornøyd med samtlige forhold som vurderes, og samlet sett vurderes barnehagetilbudet omtrent som ved forrige måling i 2004/2005. Måten foreldrene blir møtt på av personalet i barnehagen skårer høyest. Her svarer 89 prosent at de er fornøyd. Dårligst vurderes muligheten for medinnflytelse. Her svarer 81 prosent at de er fornøyd, mens 19 prosent svarer de er misfornøyd.<sup>12</sup>

Jevnt over virker det som om foreldrene i de private barnehagene svarer noe mer positivt på spørsmål som gjelder foreldresamarbeidet enn foreldre som har barn i offentlige barnehager, men forskjellene er ikke store.

Foreldre som har lav inntekt og utdanning, er mindre fornøyd med samarbeidet med personalet

<sup>9</sup> Østrem m.fl. 2009

<sup>10</sup> TNS Gallup 2008

<sup>11</sup> Gulbrandsen og Sundnes 2004

<sup>12</sup> TNS Gallup 2008

Tabell 5.3 Foreldres deltakelse i planlegging av barnehagens innhold og aktiviteter. Horisontal prosentuering

	Deltar mye	Deltar noe	Deltar lite	Deltar ikke	Ubesvart
2002	14	60	21	4	
2004	15	61	20	3	2
2008	8	65	24	1	2

Kilde: Winsvold og Gulbrandsen 2009

i barnehagen enn foreldre som har høyere inntekt og utdanning.

Undersøkelsene over viser at foreldrene er godt fornøyd med personalets innsats og med barnehagetilbudet. Foreldrenes perspektiv og synspunkter på barnehagekvaliteten blir bl.a. påvirket av foreldrenes forventninger og kunnskap om barnehagens samfunnsmandat slik det er uttrykt i rammeplanen. Forventninger mellom hjem og barnehage må avklares for at foreldre skal kunne delta aktivt i utvikling av barnehagens kvalitet.

### 5.3 Foreldrenes medvirkning

Rammeplanen sier at barnehagene bør legge til rette for en bredest mulig medvirkning fra barn, foreldre, barnehagens personale og eiere i planlegging, dokumentasjon og vurdering av barnehagens pedagogiske virksomhet. Rammeplanen stadfester at det er viktig å legge opp til drøftinger med foreldrene om hva de ønsker å medvirke i, og på hvilke måter de ønsker å delta.

På spørsmål om i hvor stor grad foreldrene deltar i planleggingen av barnehagens innhold og aktiviteter, rapporterer barnehagene at tre av fire foreldre deltar noe eller mye, jf. tabell 5.3.

Samme tendens finnes i evaluering av rammeplanen, der styrerne oppgir at fire av ti foreldre deltar lite eller ikke i planleggingen av barnehagens innhold. Hele sju av ti foreldre svarer imidlertid at de deltar lite eller ikke i planleggingen av barnehagens innhold og aktiviteter. Mødrene deltar litt mer enn fedrene, jf. tabell 5.4.<sup>13</sup> Forskjelle-

ne i styrernes og foreldrenes svar på dette spørsmålet, kan tyde på at styrerne og foreldrene ikke har samme oppfatning av hva det vil si å delta mye i planleggingen av barnehagens innhold og aktivitet.

Rammeplanen sier at foreldrene skal sikres medvirkning på barnehagens samlede virksomhet gjennom deltakelse i foreldreråd og samarbeidsutvalg. Om lag en av tre foreldre som er representert i valgte organer, svarer at de deltar lite eller ikke i planleggingen.<sup>14</sup>

Brukerundersøkelsen som TNS Gallup gjennomførte i november 2008, viser at fire av ti foreldre er enige i påstanden om at barnehagen stiller for små krav til foreldrenes medvirkning i barnehagens virksomhet. I overkant av halvparten av foreldrene ønsker ikke å ha mer medvirkning i barnehagens virksomhet, mens 44 prosent av foreldrene ønsker mer medvirkning. Temaet medvirkning er et område som skiller seg litt ut når det gjelder forskjellene mellom private og offentlige barnehager. På spørsmål om muligheten for medinnflytelse over tilbudet i barnehagen svarer nærmere 86 prosent av foreldrene i de private barnehagene at de er fornøyd, mens om lag 78 prosent av foreldrene i de offentlige barnehagene er fornøyd. 42 prosent av foreldrene i de private barnehagene ønsker å ha mer medvirkning i barnehagens virksomhet, mens 46 prosent av foreldrene i de kommunale barnehagene ønsker det samme. En forklaring på denne forskjellen kan være

<sup>13</sup> Østrem m.fl. 2009<sup>14</sup> Østrem m.fl. 2009

Tabell 5.4 Foreldres svar på deltakelse i planlegging av barnehagens innhold og aktiviteter – svar i prosent

	Deltar du i planlegging av barnehagens innhold og aktiviteter?				
	Jeg deltar ganske mye	Jeg deltar noe	Jeg deltar lite	Jeg deltar ikke	Vet ikke
Mann	3	20	38	38	0
Kvinne	6	26	38	28	2
Total	5	23	38	33	1

Kilde: Østrem m.fl. 2009

at flere foreldre er med på eiersiden i de private barnehagene.<sup>15</sup> Andelen foreldre som deltar i vurdering av barnehagens arbeid, har i følge styrerne økt fra 80 prosent i 2004 til 85 prosent i 2008. Samtidig har andelen som deltar mye, gått ned fra 24 til 18 prosent.<sup>16</sup>

## 5.4 Vurderinger og tiltak – Styrke samarbeidet mellom hjem og barnehage

Et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet forutsetter et godt og tillitsfullt samarbeid mellom barnehage og hjem. Jo yngre barna er, desto viktigere er det for både barna og foreldrene at personalet har tid til daglig kontakt og dialog om barnets trivsel og erfaringer. I barnehagen møtes barn, foreldre og personale med ulik sosial bakgrunn, kjønn, religion, etnisk tilhørighet eller funksjonsevne. Med nesten full barnehagedekning vil barnehagen i stor grad gjenspeile mangfoldet i samfunnet.

Departementet mener det er svært positivt at foreldrenes tilfredshet er opprettholdt i en periode med sterk utbygging og økte krav til kvalitet og innhold i barnehagene. Dette tyder på at personalet gjør en stor innsats i de daglige møtene med barn og foreldre.

Mødre og fedre utgjør en viktig ressurs for utviklingen av og kvaliteten på barnehagetilbudet lokalt og nasjonalt. Det må derfor legges til rette for et godt samarbeid mellom hjem og barnehage. Foreldre har rett til medvirkning, og barnehagens ledelse har ansvar for å invitere foreldre til å delta aktivt i planleggingen og vurderingen av barnehagens innhold. Departementet har merket seg at mange foreldre ønsker mer medvirkning i barnehagen.

Barnehagene og myndighetene har et felles ansvar for å gi god informasjon om barnehagens innhold og oppgaver til foreldrene. Barnehagens formål, verdigrunnlag og oppgaver er omfattende. Foreldre har varierende kjennskap til rammeplanen. Departementet mener det er viktig at alle foreldre får tilstrekkelig informasjon om barnehagens oppgaver og innhold, og at informasjon blir formidlet slik at den blir forstått av alle, uavhengig av foreldrenes språklige og kulturelle bakgrunn. Departementet utarbeidet en informasjonsfolder

på norsk til foreldrene da den reviderte rammeplanen ble innført i 2006. For å støtte barnehagene i arbeidet med å informere om rammeplanen, vil departementet sørge for at informasjon om rammeplanen blir utgitt på flere språk.

Foreldrerådene og samarbeidsutvalgene har en sentral rolle som deltakere i utvikling av barnehagens kvalitet. Det er viktig at samarbeidsutvalgene og foreldrerådene kjenner sitt mandat og sine muligheter til å påvirke barnehagens virksomhet. Undersøkelser kan tyde på at foreldre-medvirkningen i foreldrerådene og samarbeidsutvalgene kan bli bedre.<sup>17</sup>

De fleste barnehagene gjennomfører minst to foreldresamtaler årlig.<sup>18</sup> Departementet mener alle foreldre til barnehagebarn bør få tilbud om jevnlig samtaler med det pedagogiske personalet i barnehagen, og vil derfor sende på høring et forslag om at barnehagen skal tilby minst to foreldresamtaler per år.

### 5.4.1 Nasjonalt foreldreutvalg for barnehagen (FUB)

Departementet mener det er behov for å opprette et nasjonalt foreldreutvalg for barnehager (FUB) tilsvarende Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG). En lovfestet rett til barnehageplass, som nå er innført, vil kunne medføre et økende behov for veiledning og informasjon om denne rettigheten. I tillegg kan det forventes at barnehageforeldres engasjement i spørsmål knyttet til barnehagenes kvalitet og innhold vil øke når det er full barnehagedekning. Et nasjonalt FUB kan bidra til at foreldreressursen synliggjøres og foreldrestemmen høres i aktuelle barnehagepolitiske saker, og departementet vil få et rådgivende organ og en høringsinstans som ivaretar foreldreperspektivet. Utvalget kan bidra til å informere og veilede foreldre om deres rettigheter og muligheter til medvirkning på lokalt plan. Samarbeid mellom FUB og FUG vil stå sentralt i arbeidet med å skape sammenheng i utdanningsløpet og gode overganger fra barnehage til skole. Opprettelse av et nasjonalt foreldreutvalg for barnehagen markerer foreldrenes rett til å fremme sine interesser og foreldrenes ansvar for å bidra til samarbeid om barnas beste. Departementet vil utarbeide et mandat for foreldreutvalget for barnehagen.

<sup>15</sup> TNS Gallup 2008

<sup>16</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>17</sup> Østrem m.fl. 2009 og Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>18</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009



### 5.4.2 Kommunale foreldreutvalg

Kommuneloven gir kommunene stor frihet til selv å velge hvordan de vil organisere seg. Kommunene står fritt til å bestemme om de vil etablere et kommunalt foreldreutvalg for barnehager. Både kommunene og foreldrene kan ha nytte av et forum for dialog og samarbeid om saker av felles interesse. Enkelte kommuner har i dag kommunale foreldreutvalg for barnehager. Et nasjonalt FUB vil kunne gi råd og veiledning til kommuner som ønsker å opprette kommunale foreldreutvalg. Departementet mener at kommunale foreldreutvalg

kan gi verdifulle innspill i arbeidet med å styrke samarbeidet mellom hjem og barnehage, og vil derfor oppfordre kommuner til å etablere kommunale foreldreutvalg for barnehager.

*Departementet vil:*

- opprette et nasjonalt foreldreutvalg for barnehager i løpet av 2010
- sende på høring et forslag om at alle barnehager skal tilby minst to foreldresamtaler per år
- utarbeide informasjon om Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver på flere språk.

## 6 Kunnskap om barnehager

Forskningsbasert kunnskap er en forutsetning for kvalitetsutvikling i barnehagesektoren. Kunnskapsdepartementet har et overordnet ansvar for å sikre tilgjengelig kunnskap og statistikk innenfor barnehagesektoren. Departementet har også et ansvar for å sikre at det finnes forskningsmiljøer som har kompetanse til å utvikle relevant kunnskap om barnehager. Barnehagesektoren har gått gjennom store forandringer i løpet av de siste årene og står fortsatt overfor betydelige endringer i tiden som kommer. Dette påvirker i stor grad behovet for statistikk, forskning og utredninger.

### 6.1 Kunnskap om barnehagefeltet i dag

Forskning om og for barnehager er nødvendig både for å utvikle praksisfeltet og for å kunne drive god politikkutforming basert på oppdatert kunnskap. I dag er det en utbredt oppfatning at barnehager er et underforsket område og at kunnskapsgrunnlaget på barnehagefeltet ikke er godt nok.<sup>1</sup>

#### 6.1.1 Tema for barnehageforskning

Kvalitet har vært et sentralt tema i internasjonal barnehageforskning siden 1980-årene. Det har særlig vært fokusert på utvikling av kriterier for god kvalitet og på sammenhenger mellom innsatsfaktorer og resultater.<sup>2</sup>

Forskning om barnehagesektoren i Norge har i stor grad dreid seg om problemstillinger knyttet til antall og fordeling av barnehageplasser. Barnehagens fleksibilitet og brukertilpasning er også blant de temaene det har vært forsket på. Det har vært gjennomført noe forskning om relasjonene mellom barn og voksne i barnehagen. Studier hvor personalet har vært i søkelyset er ofte knyttet til spesialpedagogiske problemstillinger. I 1990-årene var det en økning i forskning på barnehage og integrering, særlig når det gjelder språklige minoriteter.<sup>3</sup> Barneperspektivet og barns

egne opplevelser i barnehagen har de senere årene vært inkludert i noe større grad enn tidligere. Forskningen har også vært mer opptatt av barn som medvirkende subjekter og meningsskapere i barnehagen. De siste årene har det dessuten vært en økning i antall studier som fokuserer på de yngste barna i barnehagen og på barnehagens fysiske miljø.<sup>4</sup> Til tross for denne økningen er det fortsatt en lav interesse for forskning der barn, og særlig de yngste, er studieobjekter.<sup>5</sup> Det er foretatt flere studier av språkopplæring i barnehagen både når det gjelder etnisk norske barn og andre etniske grupper.<sup>6</sup> Det finnes lite forskning om samiske barn, barnehager for samiske barn og samiske barns oppvekstvilkår.

Skandinavisk barnehageforskning i 2007 dreide seg i stor grad om temaer som kommunikasjon, relasjoner mellom barn og voksne og barns læringsprosesser. Effektstudier og undersøkelser med vekt på større samfunnsmessige sammenhenger som barnehager inngår i, ble viet mindre oppmerksomhet.<sup>7</sup>

#### *Sammenhengen mellom barnehagebruk og sosial utjevning*

Det finnes lite nordisk forskning på forhold i utdanningssystemet som har betydning for sosial utjevning. For å kunne gjennomføre slike undersøkelser er det nødvendig med longitudinelle studier på individnivå. Flere internasjonale undersøkelser viser positive sammenhenger mellom barnehagedeltakelse og senere skolerresultater.<sup>8</sup> En engelsk undersøkelse viser bl.a. at barnehagestart ved to- til treårsalderen førte til bedre intellektuell utvikling (språk, leseferdigheter og matematikk), større uavhengighet, bedre samarbeidsevner og sosial kompetanse da barna var 10-11 år. Barnehage bidro positivt til alle barns utvikling. Kvaliteten på tilbudet var viktig for alle barn, men særlig viktig for sårbare grupper.<sup>9</sup> Amerikansk

<sup>1</sup> Kjørholt 2009, Borg m.fl. 2008

<sup>2</sup> Klar, ferdig gå! Tyngre satsing på de små 2005

<sup>3</sup> Gulbrandsen m.fl. 2002

<sup>4</sup> Borg m.fl. 2008

<sup>5</sup> Kampmann m.fl. 2008

<sup>6</sup> Borg m.fl. 2008

<sup>7</sup> Nordenbo m.fl. 2009

<sup>8</sup> Melhuish 2004, NOU 2009:10 Fordelingsutvalget

<sup>9</sup> Melhuish 2004

forskning har vist at barn født i vanskeligstilte hjem tar høyere utdanning og deltar mer aktivt i arbeidslivet som voksne dersom de får et trygt og stimulerende læringsmiljø i førskolealderen.<sup>10</sup> Kunnskapsdepartementet gir støtte til Folkehelseinstituttets mor og barn-undersøkelse (MoBa). I denne undersøkelsen blir bl.a. barnehagens betydning for barns språklige, sosiale, følelsesmessige og kognitive utvikling undersøkt.<sup>11</sup>

### *Konsekvenser av barnehagepolitikken*

En kunnskapsoversikt utarbeidet av Forskningsrådet i 2002 peker på at det finnes lite kunnskap om tilsiktede og utilsiktede virkninger, normative føringer og konsekvenser av barnehagepolitikk både for barn og personale i barnehagen, for foreldre og barnehageeiere.<sup>12</sup> Med utgangspunkt i at barnehagen har vært et knapphetsgode, har problemstillinger knyttet til barnehageplasser stått svært sentralt i forskningen, det vil si fordelingsspørsmål, barnehagedekning og forskning om kontantstøtten. Det har i mindre grad vært forsket på innhold og praksis i barnehagene. Kunnskapsoversikten viser også at det er mangel på forskning som ser barnehagene i en bredere utdanningspolitisk og samfunnspolitisk sammenheng, og studier som vurderer hvordan ulike rammebetingelser som eierform, kommunelokaliserings- og regelverk påvirker kvaliteten i barnehagen. Det er en viktig forskningsoppgave å etterprøve politikken og å gjennomføre kritiske analyser. Denne typen studier er manglende, og i en framtidig, langsiktig forskningssatsing bør dette, ifølge forskerne som utarbeidet kunnskapsoversikten, være en viktig oppgave. Det vil være behov for forskning av høy kvalitet som kan dokumentere og analysere dagens praksis. Dette kan i sin tur både bidra til kvalitetsutvikling i praksisfeltet og gi grunnleggende innsikt for videre politisk og pedagogisk handling. Oppdatert og relevant forskning er også viktig for utdanningen av førskolelærere.

### **6.1.2 Statistikkgrunnlaget for barnehagesektoren**

Nasjonale myndigheter samler i dag inn data om den enkelte barnehage og barnehageeier. Opplysningene fra barnehagene er grunnlag for tildeling av statlig driftstilskudd. I tillegg er dataene grunn-

lag for offisiell norsk statistikk utarbeidet av Statistisk sentralbyrå (SSB).

Rapporteringen skjer ved at den enkelte barnehage sender inn en årsmelding per 15. desember. Årsmeldingen inneholder opplysninger om barnehagens navn, hvilken type barnehage det dreier seg om, barnehagens organisering og eierform, leke- og oppholdsareal, arealutnytting, åpningstid, antall barn fordelt på alder og avtalt oppholdstid per uke, antall minoritetsspråklige barn med annet morsmål enn norsk, samisk, svensk, dansk og engelsk, antall barn som får særlig tilbud om språkstimulering, hvilke tjenester barnehagen samarbeider med, prioritet ved opptak, foreldrebetalingen og tall på stillinger, årsverk, personalets utdanning og kjønn.

Fra og med 2008 rapporterte barnehagene årsmeldingen elektronisk gjennom det webbaserede rapporteringsverktøyet BASIL (BARnehage-STATistikk-Innrapporterings-Løsning). SSB bruker dataene fra årsmeldingen til å produsere og publisere statistikk på nasjonalt nivå, fylkesnivå og kommunalt nivå. På nasjonalt nivå publiseres det statistikk om antall barn i barnehage fordelt på alder, oppholdstid og barnehagens eierform, dekningsgrad for ulike aldersgrupper og de ulike betalingsordninger som gjelder i de enkelte kommunene. SSB utarbeider også nasjonal statistikk om ansatte og årsverk i barnehagene, fordelt etter stillingskategori og utdanning. Barnehagestatistikk på kommunenivå publiseres i KOSTRA (KOMMune-STAT-RAPPORTERING), et nasjonalt system som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. KOSTRA gir bl.a. mulighet til å sammenlikne kommunenes tjenestetilbud.

I samarbeid med flere departementer, Statistisk sentralbyrå, Helse- og omsorgsdepartementet og Nasjonalt folkehelseinstitutt, har Helse- og omsorgsdepartementet nedsatt et prosjekt som skal danne grunnlaget for et nasjonalt barnebarometer. Hensikten med barnebarometeret er å styrke kunnskapsgrunnlaget om barns helse og miljø, og gjøre kunnskapen tilgjengelig for myndigheter, forskere og befolkningen generelt. Barnebarometeret skal etter planen realiseres i 2010.<sup>13</sup>

### **6.2 Forskningsprogrammer**

Departementet har gitt støtte til *Program for velferdsforskning* (2004-2008), der det ble gjennomført to større forskningsprosjekter om barneha-

<sup>10</sup> Cunha og Heckman 2007

<sup>11</sup> Schjølberg m.fl. 2008

<sup>12</sup> Gulbrandsen m.fl. 2002

<sup>13</sup> Helse- og omsorgsdepartementet 2007

ger. Norsk senter for barneforskning (NOSEB) og Institutt for sosiologi og statsvitenskap ved NTNU fikk midler til prosjektet *Institusjonalisering av barns liv i det moderne velferdssamfunnet* (2003- 2008). Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring (NOVA) samarbeider med Høgskolen i Oslo (HiO) om den longitudinelle studien *Barns omsorgskarrierer*.

Departementet har etablert forskningsprogrammene *Praksisrettet FoU for barnehage, grunnopplæring og lærerutdanning (PRAKSISFOU)*, *Strategisk høgskoleprosjekt (SHP)*, *Virkemidler for regional FoU og innovasjon (VRI)*, og *Utdanning 2020* for å styrke forskningen på utdanningsområdet.

### 6.2.1 PRAKSISFOU

I 2006 ble barnehageforskning innlemmet i programmet *PRAKSISFOU* i regi av Norges forskningsråd. Programmet skal bidra til kunnskapsutvikling om barnehagens innhold og kvalitet. Hovedmålsettingene med programmet er å fremme forsknings- og utviklingsarbeidet i lærerutdanningene, bedre sammenhengen mellom yrkesutdanning og yrkesutøving og å bidra til at forskningsbasert kunnskap tas i bruk. Programstyret har utarbeidet en egen formidlingsplan. Resultatene formidles i vitenskapelige artikler, på konferanser og på prosjektets nettsted. Det er gjennom programmet gitt støtte til 13 prosjekter som omhandler barnehager, se boks 6.1. Det er stor tematisk og geografisk bredde i prosjektene, som til sammen er tildelt 62 mill. kroner over en fireårsperiode. Dette er den største satsingen på barnehageforskning i Norge noensinne.

### 6.2.2 Utdanning 2020

Kunnskapsdepartementet har lagt fram *Strategi for utdanningsforskning* (2008-2013) for å styrke kunnskapsgrunnlaget om og for utdanningssektoren. Barnehageforskning er et prioritert område i denne strategien. Norges forskningsråd har, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, utformet et nytt forskningsprogram for utdanningsområdet og utarbeidet en programplan for *Utdanning 2020* for perioden 2009-2018.<sup>14</sup> Dette er ett av tiltakene i departementets strategi for utdanningsforskning. Programmets hovedmålsetting er å øke omfanget av norsk utdanningsforskning og styrke kunnskapsbasen på utdanningsområdet fra barnehage

til høyere utdanning, heve kvaliteten og den vitenskapelige forankringen i norsk utdanningsforskning, bedre relevansen på bruksrettet/anvendt forskning og å styrke rekrutteringen til utdanningsforskningen.<sup>15</sup>

### 6.2.3 Andre FoU-prosjekter i regi av Norges forskningsråd

*Strategiske høgskoleprosjekter (SHP)* er en FoU-satsing som ble etablert i 2002. SHP er rettet mot de statlige høgskolene under Kunnskapsdepartementet. Satsingen skal styrke forskning, faglig utviklingsarbeid og FoU-kompetanse i sektoren. Den skal gi de statlige høgskolene mulighet til å bygge opp FoU-kompetanse av høy kvalitet. Det er per dags dato to prosjekter innenfor SHP som har relevans for barnehager. Dette er *Utdanning og oppvekst i grissgrendt busetting* ved Høgskolen i Nesna og *Multimodalitet, leseopplæring og læremidler* ved Universitetet i Agder.

Norges forskningsråd utviklet i 2007 programmet *Virkemidler for regional FoU og innovasjon (VRI)*. Ett av målene for programmet er å videreutvikle samarbeidet mellom høgskolene og andre regionale utviklingsaktører. Programmet skal også bidra til dialog om institusjonsstrategier. Det er per dags dato ett prosjekt som har relevans for barnehagesektoren: *Hør og sjå. Audiovisuell språkstimulering i barnehagen*. Norges forskningsråd har også en satsing kalt *Institusjonsforankrede strategiske prosjekter i pedagogikk (PedISP)*. Her er det særlig et prosjekt som er relevant for barnehagesektoren: *Barnehagen som arena for pedagogisk forskning* ved Høgskolen i Oslo.

## 6.3 Forskningsmiljøer og forskerkompetanse

Barnehagerelatert forskning gjennomføres av institutter, universiteter og høgskoler. Det er ulike fagdisipliner som forsker på utdanningsfeltet, bl.a. pedagogikk, antropologi, fagdidaktikk, sosiologi, økonomi og statsvitenskap. Feltet er med andre ord vidt og tverrfaglig. I Norge er det få personer som har doktorgrad med barnehageforskning som tema, og svært få har professorkompetanse på området. I 2009 er den første doktorgraden tatt med utgangspunkt i samiske barnehager.

Selv om forskningsmiljøene er relativt små, har det skjedd en gradvis oppbygging de siste åre-

<sup>14</sup> www.forskningsradet.no

<sup>15</sup> Kunnskapsdepartementet St.prp. nr. 1 (2008-2009)

**Boks 6.1 Barnehageprosjekter i PRAKSISFOU 2006-2010**

*Barnehagen som kunnskaps- og læringsinstitusjon. Barns språk som grunnleggende ferdighet: Barns læring om språk og gjennom språk*

Høgskolen i Vestfold. Prosjektet skal bidra til å utvikle kunnskap om hva som skjer i de språklige interaksjonene i barnehagene. Oppmerksomheten skal rettes mot hvordan voksne inviterer barn til språklig aktivitet, som å fortelle, forklare eller beskrive. Det skal legges vekt både på hverdagssamtaler og fagsamtaler.

*Digitale objekters plass i barns sosiale og språklige dannelse i barnehagen*

Høgskolen i Stord/Haugesund. Prosjektet skal undersøke hvordan digitale verktøy inkluderes i barnehagehverdagen, og hva de gjør med barns læring. Prosjektet fokuserer på barnas språklige og sosiale dannelse og barn med nedsatt funksjonsevne.

*Barnehagen i endring. Inkludering i praksis*

NTNU Samfunnsforskning. Prosjektet undersøker hvilke utfordringer barnehager står overfor når de skal inkludere barn som kategoriseres som forskjellig fra majoriteten av barn. Søkelyst skal settes på barn med særskilte behov, barn med nedsatt funksjonsevne og barn med minoritetsspråklig bakgrunn.

*Barn med nedsatt funksjonsevne – praksis og verdier i barnehagen*

NTNU Samfunnsforskning. Prosjektet studerer normalitetsbegrepet og utdyper problemstillingen om inkludering og eventuell segregering av barn i barnehagen.

*Den flerkulturelle barnehagen i rurale strøk*

Høgskolen i Hedmark. En viktig del av prosjektet er å undersøke hvordan det arbeides med språkmiljøet i en barnehage hvor det er få barn med samme morsmål. Prosjektet skal også undersøke samarbeidet med foreldre til minoritets-

språklige – et samarbeid som er spesielt viktig i barnehager uten flerspråklige medarbeidere.

*Barnehagen – et inkluderende fellesskap*

Høgskolen i Finnmark. Prosjektet ser bl.a. på hvordan barnehager i Finnmark arbeider med flerkulturalitet og språkopplæring blant samiske barn og kvener, og innvandrere fra Russland. Et sentralt element i prosjektet er å se på hvordan barnehagene forbereder disse barna til å begynne på skolen.

*Samarbeid for barnets helhetlige utbytte. Barnehagebarn med nedsatt funksjonsevne*

Universitetet i Agder. Målet med prosjektet er å få innsikt i ulike former for samarbeid om barnehagebarn med nedsatt funksjonsevne. Det skal se på hvordan samarbeidet mellom familie, barnehage og det offentlige hjelpeapparatet konstrueres og ivaretas. Målgruppen er barn med nedsatt funksjonsevne som har individuell plan (IP).

*Veien inn i skriftspråket for barn med hørselshemming. Muligheter for læring gjennom samhandling i barnehage og skole*

Skådalen kompetansesenter. Prosjektet undersøker hvordan det arbeides med skriftspråklige aktiviteter i barnehagen og det første året på skolen. Det vil særlig bli lagt vekt på hvordan det kan legges til rette for at hørselshemmede barn kan delta i språklig samhandling og utforskning.

*Barnehagens arbeid for inkludering av barn med nedsatt funksjonsevne i et profesjonsperspektiv*

Høgskolen i Østfold. Prosjektets hovedmål er å belyse og utvikle profesjonsrollen i arbeidet med barn med nedsatt funksjonsevne i barnehagen i lys av inkludering. Studien skal granske utfordringer i arbeidet med barn med nedsatt funksjonsevne og særskilte behov i barnehagene.

## Boks 6.1 (forts)

*Barnehagens møte med barn og familier som opplever samlivsbrudd*

Senter for atferdsforskning, Universitetet i Stavanger. Prosjektet skal undersøke hvordan barnehager kan yte omsorg for barn som opplever samlivsbrudd i hjemmet og etablere et godt samarbeid med begge foreldrene etter bruddet.

*Barns medvirkning i et relasjonelt perspektiv – fokus på de yngste barna i barnehagen*

Høgskolen i Oslo. Prosjektet undersøker hvordan barns medvirkning blir oppfattet av personalet i barnehagen, og hvilke metoder som kan tas i bruk for å få til reell medvirkning blant de yngste i barnehagen.

*Meistring av førskolelærarrolla i eit arbeidsfelt med lekmannspreg*

Høgskulen i Volda. Prosjektet studerer barnehagen som en endret arena med mer fokus på kunnskapsmål og læring, og undersøker hvilke konsekvenser dette får for innholdet i førskolelærerutdanningen og praksisen i barnehagen.

*Styringsutfordringer, organisering og ledelse i barnehagesektoren*

Rokkansenteret i Bergen. Prosjektet undersøker ledelse og organisering i barnehagen. Lederrollen vil ses i lys av endrede rammebetingelser. Videre vil sentrale spørsmål være hvordan lederen prioriterer mellom faglige, administrative og personalmessige oppgaver.

ne. Dette gjelder blant annet Norsk senter for barneforskning (NOSEB) ved NTNU i Trondheim, som er et nasjonalt tverrfaglig senter. NOSEB driver grunnforskning og anvendt, langsiktig forskning om barn, barnehager og barndom. NOSEB formidler forskning i tidsskriftet *Barn*. Senteret legger også stor vekt på internasjonalt samarbeid, og gir ut tidsskriftet *Childhood. A global journal of child research* i samarbeid med forlaget Sage i London.

Forskningsnettverket *Barnehageliv*, som ble etablert i 2004 av forskere ved Universitetet i Stavanger, Høgskolen i Oslo, Høgskolen i Vestfold og Dronning Mauds Minne Høgskole i Trondheim, er også et miljø som har bidratt til å sette barnehageforskning på dagsordenen. Nettverket har som mål å bidra til økt praksisnær forskning om barnehagens indre liv, og opprettet i 2008 tidsskriftet *Nordisk barnehageforskning*. Dette er et nettbasert og fagfellevurdert nordisk tidsskrift, der artiklene kan skrives på engelsk eller nordiske språk.<sup>16</sup>

Det er viktig at det eksisterer gode formidlingsplaner for forskningen og at resultatene når fram til praksisfeltet, forskningsmiljøene, politikktutformere og andre. Norsk barnehageforskning publiseres primært i rapport- og bokform, og som et eventuelt supplement i skandinaviske tidsskrifter. Hoveddelen av publikasjonene skrives på norsk.<sup>17</sup>

## 6.4 Vurderinger og tiltak – Styrke kunnskapsgrunnlaget

Etter departementets vurdering, er barnehager fortsatt et underforsket område sett i forhold til sektorens størrelse og betydning for barn, foreldre og samfunnet. Det er nødvendig å styrke kunnskapsgrunnlaget for å kunne nå målet om likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager. God og pålitelig statistikk og oppdatert forskning er viktig som grunnlag for både politikktutforming, førskolelærerutdanningen og for faglig utvikling i barnehagene. Dette fordrer bedre system for formidling av informasjon og forskningsresultater enn det som finnes i dag. Departementet vil derfor vurdere å opprette en nettportal om og for barnehager tilsvarende Skoleporten.

### 6.4.1 Forskning

Selv om det har vært en betydelig styrking av barnehageforskning de siste årene, er barnehageforskningen fortsatt preget av små miljøer med få personer som har forskerkompetanse på doktorgradsnivå. Det er derfor behov for å styrke forskningsmiljøer og forskningskompetanse på barnehageområdet. Departementet vil opprette en nasjonal forskerskole for lærerutdanningene. Forskerskolen skal bidra til å gi lærerutdanningene en solid

<sup>16</sup> www.nordiskbarnehageforskning.no

<sup>17</sup> Kampmann m.fl. 2008

plattform for å øke FoU-kompetansen, styrke samarbeidet mellom institusjoner og legge til rette for forskning av høy kvalitet. Forskerskolen skal gi et tilbud til stipendiater i lærerutdanningene med prosjekter som har relevans for lærerutdanningene og læreryrket i barnehage og skole. Departementet har gitt Norges forskningsråd i oppdrag å gjennomføre en nasjonal utlysning for å etablere en nasjonal nettverksbasert forskerskole rettet mot lærerutdanningene og læreryrkene. Forskerskolen skal etableres for en periode på åtte år, og vil bli vurdert etter halvgått tid. Departementet vil også vurdere å opprette et kunnskapssenter for utdanningsforskning, jf. strategi for utdanningsforskning. Senteret skal bidra til å koordinere den brukerrettede forskningen innenfor utdanningssektoren, slik at ny kunnskap når ut til og blir relevant for de ulike brukerne i sektoren.

Det tar tid å frambringe ny kunnskap, og det er en krevende oppgave å dokumentere og analysere praksis og utvikling i en sektor som er så mangfoldig som dagens barnehagesektor. Nye spørsmål og utfordringer vil dukke opp i takt med ny kunnskap om barn og barndom og endringer i barnehagesektoren og i samfunnet generelt. Som vist i statusgjennomgangen har departementet iverksatt flere tiltak de siste årene. De pågående forskningsprogrammene i regi av Norges forskningsråd vil etter hvert bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget på barnehageområdet og tette noen av kunnskapshullene som norske og nordiske kunnskapsoversikter har pekt på. Departementet vil også ta initiativ til oppdragsforskning og kartlegginger som kan gi svar på problemstillinger som til enhver tid er aktuelle i forbindelse med departementets sektoransvar.

Regjeringen er opptatt av barnehagens potensial som arena for tidlig innsats og sosial utjevning. Fordelingsutvalget viser til internasjonale studier som dokumenterer at læring i småbarnsalderen legger grunnlaget for det videre læringsløpet.<sup>18</sup> Internasjonale undersøkelser har også påvist positiv sammenheng mellom barnehagedeltakelse og kognitiv utvikling. Utvalget peker samtidig på at forskningsresultater fra barnehager i andre land ikke uten videre kan overføres til norske forhold. Departementet støtter Fordelingsutvalgets vurdering, og vil fortsette de siste årenes satsing på å styrke kunnskapen om og for barnehager.

Kvaliteten på barnehagetilbudet som gis er helt avgjørende for barnas trivsel og utvikling i

barnehagen. Dette omfatter både kvaliteten på relasjonene mellom ansatte og barn, relasjoner mellom barna, de ansattes kompetanse, fysiske omgivelser, antall barn per ansatt, kontroll og barnehagens innhold og aktiviteter. Selv om kunnskapsgrunnlaget er betydelig styrket i løpet av få år, mener Kunnskapsdepartementet det er behov for mer forskning på alle disse områdene. Det trengs mer kunnskap om hva som faktisk skjer i barnehagene, og hva slags sted barnehagen er for barn. I tillegg er det behov for mer forskning som tar utgangspunkt i barns perspektiv.

Barnehagenes innsats for sosial utjevning må bygge på kunnskap om faktorer som hemmer og fremmer læring og utvikling i alderen null til seks år. Departementet vil særlig framheve behovet for mer kunnskap om barnehagen som omsorgs- og læringsarena for de aller yngste barna. Antall barnehageplasser for barn under tre år har økt kraftig de siste årene. Det er godt dokumentert at de første årene i menneskers liv både er læringsintensive og at grunnlaget for livslang læring blir lagt tidlig.

SSB har tidligere gjennomført barnetilsynsundersøkelser for daværende Barne- og familiedepartementet. Forrige gang undersøkelsen ble gjennomført, var i 2002/2003. Undersøkelsen har til nå sett på sammenhenger mellom ønsket tilsynsordning for barnet, foreldres utdanning og inntekt, bruk av kontantstøtte, yrkesdeltakelse og arbeidsdeling i hjemmet. Kunnskapsdepartementet vil ta initiativ til å få gjennomført en ny og revidert barnetilsynsundersøkelse, som kan gi detaljert informasjon om barns deltakelse i barnehage, foreldrebetaling, brukertilfredshet osv. Undersøkelsen vil omfatte et bredt utvalg foreldre, og gi kunnskap om bl.a. foreldrenes sosioøkonomiske bakgrunn, og om denne har betydning for foreldrenes valg, bruk av og holdninger til barnehager. Departementet vil vurdere om det er behov for å gjennomføre jevnlige undersøkelser av denne typen.

Departementet tar også sikte på å initiere eller støtte opp under longitudinelle studier som kan belyse barnehagens betydning for sosial utjevning, variasjoner i kvaliteten på barnehagetilbud, foreldres sosiale bakgrunn og bruk av barnehage, hvilke faktorer som har betydning for kvaliteten på tilbudet til barna, og langsiktige effekter av barnehagebruk i Norge. Det vil også bli igangsatt studier som undersøker kvalitetsutvikling i barnehagene sett i lys av nasjonale mål og ressursbruk.

Departementet mener det er behov for systematiske kunnskapsoversikter på barnehagefeltet

<sup>18</sup> NOU 2009: 10 Fordelingsutvalget

både i Norge og i Norden, og vil derfor gi støtte til å få utarbeidet slike kunnskapsoversikter.

#### 6.4.2 Statistikk

Grunnlaget for nasjonal barnehagestatistikk må opprettholdes også etter at rammefinansiering er innført. Rapporteringsløsningen BASIL gir mulighet for å publisere data på ulike nivåer, på samme måte som det gjøres på skoleområdet gjennom Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Når rammefinansiering av barnehagene innføres, vil BASIL være et viktig verktøy for departementet for å innhente opplysninger om barnehagene. Løsningen gir svært gode muligheter for effektiv innsamling og publisering av data på flere nivåer. I dag publiseres det statistikk på nasjonalt nivå, fylkesnivå og kommunenivå, mens det publiseres lite statistikk på barnehagenivå. For å få kunnskap om kvalitet og kvalitetsforskjeller i barnehagene, er det nødvendig å produsere statistikk på barnehagenivå. Departementet ser derfor at det kan være formålstjenlig å publisere statistikk som viser hvordan barnehagene er fordelt etter ulike variabler, for eksempel type barnehage, antall barn og ansatte, barnegruppenes størrelse og pedagogtetthet, og vil legge til rette for publisering av slik statistikk i BASIL.

Departementet vil i samarbeid med andre aktører videreføre arbeidet med å utvikle kvalitetsindikatorer som kan publiseres regelmessig i KOSTRA og BASIL. Departementet vil også vurdere mulighetene for å produsere barnehagerelevant statistikk basert på opplysninger fra ulike eksisterende SSB-registre. Videre vil departementet vurdere om det er behov for å utvikle nye indikatorer som kan gi departementet grunnlag for å vurdere hvor langt barnehagene og kommunene har kommet i arbeidet med å nå regjeringens tre hovedmål for barnehagesektoren. Det vil særlig bli lagt vekt på å utvikle nye indikatorer knyttet til personalets kompetanse, kvaliteten på læringsmiljøet i barnehagen og tilbudet til barn med behov for særskilt oppfølging, jf. omtale av mål og indikatorer i kapittel 1.

Statistikken som samles inn på barnehagefeltet, bør i større grad enn i dag bearbeides og analyseres på nasjonalt nivå. Departementet vil ta initiativ til at det utarbeides en årlig tilstandsrapport fra barnehagesektoren etter mønster om *Utdanningspeilet*, som er en årlig tilstandsrapport om grunnopplæringen. Publikasjonen skal sammenstille statistikk, forskning og analyser og belyse sentrale utviklingstrekk i barnehagesektoren. En

slik tilstandsrapport kan bidra til kvalitetsutvikling i sektoren og danne et godt beslutningsgrunnlag for aktører på lokalt og nasjonalt nivå.

#### 6.4.3 System for å følge med på utviklingen av kvalitet i barnehagesektoren

Dagens statistikk og de siste årenes periodiske kartlegginger gir et visst grunnlag for å vurdere utviklingsretning på kvaliteten i sektoren, men departementet har i dag ikke god nok oversikt over hvordan regelverket om barnehagens innhold og kvalitet følges opp i praksis. Oppfølging og kontroll på nasjonalt nivå har historisk sett vært sporadisk og ufullstendig, noe som bl.a. ble påpekt i OECD-rapportene *Starting Strong*<sup>19</sup> og i rapporten *Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små*.<sup>20</sup> Manglende oppfølging kan bl.a. skyldes at forvaltningen på kommunalt og nasjonalt nivå ikke har vokst i takt med sektorens vekst.

Barn er en sårbar gruppe som trenger de voksnes omsorg og beskyttelse. Kommunen som barnehagemyndighet har ansvar for tilsyn med barnehagene og fylkesmannen har ansvar for å føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Overordnet sektorovervåking er et nasjonalt ansvar. FNs barnekonvensjon artikkel 3 *Til beste for barnet* slår fast at

«Ved alle handlinger som angår barn som foretas av myndigheter og organisasjoner skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Staten skal sikre at de institusjoner og tjenester som har ansvaret for omsorgen eller beskyttelsen av barn, har den standard som er fastsatt, særlig med hensyn til sikkerhet, helse, personalets antall og kvalifikasjoner samt tilsyn».<sup>21</sup>

Departementet vil sette i gang arbeidet med å utvikle et bedre system for å følge med på kvalitetsutviklingen i barnehagesektoren. Dette systemet vil også omfatte de samiske barnehagene. Formålet med systemet vil være å skaffe oppdatert, vesentlig og tilstrekkelig informasjon om tilstanden i sektoren. Dette er nødvendig for at departementet skal kunne ivareta sektoransvaret på en tilfredsstillende måte. Behovet for systematisk datainnsamling vil bli ytterligere forsterket når finansieringssystemet etter planen legges om i 2011.

Det nasjonale systemet skal primært kontrollere at nasjonale mål og kvalitetskrav blir innfridd og ivareta behovet for løpende oppdatering av

<sup>19</sup> OECD 2001, OECD 2006

<sup>20</sup> Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små 2005

<sup>21</sup> FNs barnekonvensjon



kunnskap om ressursinnsats og barnehagenes, kommunenes og fylkesmennenes arbeid.

Departementet mener det er nødvendig å innhente informasjon fra flere aktører og ved hjelp av ulike metoder, slik at tilstanden i sektoren blir godt belyst. Data kan for eksempel innhentes gjennom tilsyn, årlig statistikk, periodiske brukerundersøkelser og egenrapporteringer fra barnehager og kommuner. De ulike metodene har sine styrker og svakheter. Brukerundersøkelser kan for eksempel tenkes å si mer om brukernes forventninger enn om kvaliteten på tilbudet. Egenrapporteringer er ofte mer positive enn andres vurderinger. Men til sammen kan data fra flere kilder gi et bredt og tilstrekkelig pålitelig bilde på status og utfordringer i sektoren.

Videre vil det bli foretatt jevnlig kartlegginger av kommunenes og barnehagenes oppfølging av barnehageloven og rammeplanen og foreldrenes tilfredshet med barnehagetilbudet. Systematisk kunnskapsinnhenting fra barnehager, foreldre og kommuner vil inngå som sentrale elementer i et system for å følge med på kvalitetsutviklingen i sektoren.

Mange av elementene i et nasjonalt system er på plass, men systemet skal videreutvikles og byg-

ges opp over tid. Det er mange likhetstrekk mellom barnehagene i Norden. Erfaringer fra våre naboland kan derfor komme til nytte i arbeidet med å utvikle et bedre system for sektorovervåking og kvalitetsutvikling. Danmarks Evalueringsinstitutt EVA utarbeider kunnskapsoversikter over skandinavisk barnehageforskning og er i ferd med å bygge opp et system for formidling av kunnskap. Sverige har i løpet av de siste årene etablert et nasjonalt system for kontroll og utvikling av barnehagesektoren, der Skolverket har ansvar for kontroll og utvikling og Skolinspektionen gjennomfører tilsyn.

*Departementet vil:*

- utvikle et nasjonalt system for å følge med på utviklingen av kvaliteten i barnehagesektoren
- utarbeide en årlig nasjonal rapport om tilstanden i barnehagesektoren
- etablere en nasjonal forskerskole for stipendiatler i lærerutdanningene
- initiere eller støtte longitudinelle studier om kvalitet og langsiktige effekter av barnehagetilbudet
- opprette en nettportal om og for barnehager.

## 7 Ansvarsfordeling og styring av barnehagesektoren

Barnehagesektoren reguleres først og fremst gjennom barnehageloven med forskrifter. Sektoren består av barnehagene, både kommunale og ikke-kommunale, kommunene som lokal barnehagemyndighet og staten ved fylkesmannsembetene som regional myndighet og Kunnskapsdepartementet som nasjonal myndighet.

Barnehagesektoren skiller seg fra andre offentlige tjenestetilbud ved at 46 prosent av barna går i privat barnehage. Til sammenligning gikk 2,2 prosent av grunnskoleelevene i private skoler høsten 2007. Det store innslaget av private aktører gir noen særskilte styringsutfordringer. Kommunen har i barnehagesektoren en dobbeltrolle som både eier og myndighet. Dette kan være en utfordring fordi kommunen både skal godkjenne kommunale og ikke-kommunale barnehager, føre tilsyn med at lovens krav overholdes og finansiere alle barnehagene. De private aktørene er også svært forskjellige. De består av bl.a. foreldredrevne, ideelle og kommersielle utbyggere og drivere. Det er en utfordring med hensyn til å etablere systemer som sikrer at nasjonalt vedtatte mål oppfylles i alle de ulike barnehagene.

Loven har bestemmelser om barnehagens formål og innhold, barns og foreldres medvirkning, godkjenning, personalet, tilsyn og ansvars- og oppgavefordeling.

Barnehageloven regulerer en virksomhet der brukerne er de yngste medlemmene av samfunnet, barn under opplæringspliktig alder. Dette er ikke en brukergruppe som kan utøve brukerinnflytelse i vanlig forstand. Prosedyrer for godkjenning av nye virksomheter, et hensiktsmessig system for tilsyn med eksisterende virksomheter og bestemmelser som sikrer kvalitet, er utformet med dette perspektivet for øye.

### 7.1 Barnehageeier

---

Barnehageeier har ansvaret for kvaliteten på barnehagetilbudet i den enkelte barnehage, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk. Både de kommunale og de ikke-kommunale barnehagene er underlagt de

samme reglene i barnehageloven med forskrifter.

Loven inneholder en rekke generelt utformede mål for barnehagen og har få standardkrav. Barnehageloven gir dermed barnehageeiere handlingsrom og muligheter for lokale tilpasninger. På enkelte områder gir loven imidlertid relativt detaljerte føringer, for eksempel om styrers og pedagogisk leders utdanning, pedagogtetthet, daglig ledelse og politiattest. Reglene er gitt for å sikre nasjonale mål om kvalitet på barnehagetilbudet.

### 7.2 Kommunen som barnehagemyndighet

---

Kommunen som lokal barnehagemyndighet har et overordnet ansvar for å sikre at barna får et godt og forsvarlig barnehagetilbud. Kommunen skal gjennom aktiv veiledning, godkjenning og tilsyn påse at barnehagene i kommunen drives i tråd med de krav som settes i barnehageloven med tilhørende forskrifter. Aktiv og god veiledning er et viktig virkemiddel for å oppnå gode barnehager og effektiv etablering og drift.

I flertallet av kommunene er kommunen både barnehageeier og barnehagemyndighet. Dette innebærer at barnehagemyndigheten (det vil si kommunen selv) skal forholde seg både til barnehager som de eier selv, og til barnehager som eies av private. Myndighetsoppgavene omfatter alle barnehagene i kommunen, både kommunale og ikke-kommunale.

Kommunen er godkjenningsmyndighet og skal avgjøre søknad om godkjenning av ordinære barnehager og familiebarnehager. Som barnehagemyndighet har kommunen en plikt til å føre tilsyn med den enkelte barnehage, jf. barnehageloven § 16. Plikten til å føre tilsyn skal bidra til å sikre at barna har det trygt mens de er i barnehagen og at målene om barnehagens innhold kan nås. Kommunen beslutter selv hvordan og hvor ofte tilsyn skal gjennomføres.

Barnehageloven av 2005 justerte ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. Tilsyns-

### Boks 7.1 Interkommunalt tilsyn for barnehagar i Sunnhordland

Forum for Oppvekst i Sunnhordland (FOS) fekk hausten 2007 prosjektmidlar frå Fylkesmannen i Hordaland til å prøva ut interkommunalt tilsyn i samarbeidskommunane Bømlo, Etne, Fitjar, Kvinnherad, Stord og Sveio. Bakgrunnen for å prøva ut interkommunalt tilsyn er at det særleg i små kommunar kan vera liten barnehagefagleg kompetanse på kommunenivå og at eit tilsyn utanfrå kan ha større objektivitet enn viss ein berre fører tilsyn med egne barnehagar. Eit breidt samansett «tilsynskorps» med 2-3 medlemmer frå alle dei seks samarbeidande kommunane kom saman, og arbeidde vinteren 2008 ut eit tilsynsverkty/dokument med spørsmål og aktuelle problemstillingar. Hausten 2008 starta utprøvingsfasen som omfatta følgjande tre modellar:

Modell 1: Tilsynspar frå ein kommune fører tilsyn i ein annan kommune.

Modell 2: Tilsynspar frå to ulike kommunar, der ein fører tilsyn i kommunen til ein frå tilsynsparet.

Modell 3: Tilsynspar frå to ulike kommunar, der ein fører tilsyn med ein tredje kommune.

I alt har det i perioden oktober 2008 – februar 2009 blitt gjennomført 6 tilsyn – eitt i kvar kommune slik at ein har fått prøvd kvar modell to gonger.

Evalueringa viser at modell 1 og modell 3 er dei tilsynskorpset ynskjer å satsa på viss ein går inn på ei meir permanent ordning. Grunngevinga er at desse modellane representerer størst breidde med tanke på forvaltning av tilsynsoppgåva og objektiviteten.

Alle modellane medfører ei kompetanseheving for medlemmene i tilsynskorpset, og det knyter kommunane saman i eitt lærande nettverk på området. Den interkommunale tilsynsordninga i Sunnhordland er tenkt finansiert ved byte av tenester og ikkje kjøp og sal av tenester. Prinsippet er at den som får tilsyn, må avgi folk til tilsvarande tal tilsyn i andre kommunar. Det interkommunale tilsynet skal ikkje erstatta kommunalt tilsyn, men vil klart gjera behovet for internt tilsyn mindre.

For meir informasjon, klikk inn på <http://www.fos-sunnh.no/pages/tilsyn-barnehage.php>

myndigheten ble endret. Tidligere hadde både kommunen og fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med den enkelte barnehage. Endringen besto i at fylkesmannen ikke lenger har hjemmel til å føre tilsyn med den enkelte barnehage. Det er det nå bare kommunen som har hjemmel til. Fylkesmannen fikk isteden hjemmel til å føre tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den er pålagt som barnehagemyndighet.

Daværende Barne- og familiedepartement påpekte i Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) at nyere kommunal organisering med en flatere struktur kan gi særskilte utfordringer når det gjelder utøvelsen av tilsyn med både egne kommunale barnehager og ikke-kommunale barnehager. På bakgrunn av dette ble det bl.a. utarbeidet en veileder om tilsyn med barnehager.<sup>1</sup>

Tall fra en undersøkelse utført av NOVA viser at 85 prosent av barnehagene sender barnehagens årsplan til kommunen. Av disse får bare en tredjedel tilbakemelding på årsplanene av kommunen. I samme undersøkelse svarte 43 prosent av styrerne at de hadde hatt tilsynsbesøk i 2008.

Kommunen vil få mer omfattende ansvar og plikter som barnehagemyndighet som følge av endringene i barnehageloven, innføring av rett til plass i barnehage fra 2009 og når sektoren ramrefinansieres fra 2011.<sup>2</sup> I dag finansieres barnehager i hovedsak med statlig øremerkede tilskudd. Det er altså en sterk statlig føring på bruk av midlene og også tilhørende kontroll med om midlene brukes etter formålet.

Barnehageloven stiller ikke særskilte krav om barnehagefaglig kompetanse i kommunen. I opplæringslova § 13-1, fjerde ledd er det krav om at kommunen skal ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået.

### 7.3 Statlig styring av barnehagesektoren

Fylkesmannen bidrar til gjennomføring av barnehagepolitikken gjennom forvaltning av statlige tilskudd, oppgaver etter barnehageloven og veiledning av kommuner. Fylkesmannen koordinerer og initierer utviklingsarbeid i kommuner og barnehager. Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den er pålagt som barnehagemyndighet.

<sup>1</sup> Kunnskapsdepartementet 2007

<sup>2</sup> Jf. regjeringens forslag i Ot.prp. nr. 57 (2007-2008) *Om lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager)*

Fylkesmannen er klageinstans i vedtak fattet av kommunen vedrørende godkjenning av barnehager og familiebarnehager og vedtak om dispensasjon fra utdanningskravet i barnehageloven §§ 17 og 18 og fra pedagognormen, jf. forskrift om pedagogisk bemanning. I tillegg er fylkesmannen klageinstans for fastsetting av foreldrebetaling etter forskrift om foreldrebetaling i barnehager og vedtak om tilskudd etter forskrift om likeverdig behandling.

Fylkesmannen er i barnehageloven § 9 gitt veiledningsansvar. Fylkesmannen har samme ansvar overfor alle barnehageeiere. Fylkesmannen har ansvar for å gi aktiv veiledning på det området barnehageloven dekker, både overfor kommunen som barnehagemyndighet og overfor kommunale og ikke-kommunale barnehageeiere.

Fylkesmannen skal etter barnehageloven § 9 føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Statlig tilsyn er et verktøy for å følge opp intensjonene i lovverket. Tilsyn skal medvirke til at befolkningens behov for tjenester blir ivaretatt, at tjenestene blir drevet på en faglig forsvarlig måte, at svikt i tjenesteytingen forebygges, og at ressursene i tjenestene blir brukt på en forsvarlig og effektiv måte.

I embetsoppdraget for 2009 framkommer det at fylkesmannen i sitt tilsynsarbeid særlig skal fokusere på å føre tilsyn med kommunen som godkjenningmyndighet, kommunen som tilsynsmyndighet og kommunens håndtering av regelverket om pedagogisk bemanning, herunder pedagognorm, dispensasjoner og organisering av styrerressurser.

I Sverige fører Skolinspektionen tilsyn med kommunene. Skolinspektionen kontrollerer at kommunen følger de lover og andre bestemmelser som gjelder for barnehager og skole. Skolinspektionen har om lag 200 ansatte i fem regionale inspeksjonseenheter. Formålet med kontrollene er å bidra til utvikling og forbedring i sektoren. Skolinspektionen ble opprettet i 2008.

Kunnskapsdepartementet er øverste myndighet for barnehagesektoren og har det overordnede ansvar for utvikling av kvalitet og for styring og finansiering av barnehagesektoren. Videre forvalter departementet barnehageloven med forskrifter. Oppdragene til fylkesmennene er nærmere beskrevet i de årlige embetsoppdragene fra Kunnskapsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet er klageinstans for vedtak fattet av fylkesmannen om tildeling av statstilskudd. For at det skal være en god dialog

mellom staten og kommunesektoren, er det etablert en ordning med konsultasjoner mellom staten ved regjeringen og kommunesektoren ved KS.

Sametinget forvalter tilskudd til samiske barnehager. Målet for tilskuddsordningen er å sikre samiske barn et barnehagetilbud bygd på samiske språk og kultur. Målgruppe er samiske barnehager og norske barnehager med samiske barn. Sametinget veileder foreldre, barnehageeiere og andre i spørsmål angående samisk barnehagesektor. Sametinget arrangerer nettverksmøter og barnehagekonferanser og tildeler midler til prosjekter og læremidler. Sametinget har utarbeidet *Strategisk plan for samiske barnehager 2008-2011*. Mer informasjon om Sametinget finnes på [www.sametinget.no](http://www.sametinget.no).

#### **7.4 Vurderinger og tiltak – Sikre god styring av barnehagesektoren**

God styring av barnehagesektoren kan etter departementets syn bidra til å redusere kvalitetsforskjellene mellom barnehagene i Norge. Kunnskapsdepartementet er derfor opptatt av at de styringsvirkemidlene som benyttes i barnehagesektoren, bidrar til å sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager. For å kunne vurdere hvilke virkemidler som skal benyttes for å oppnå målet om kvalitet, er det nødvendig å kjenne til barnehagesektorens mangfoldige struktur, kommunenes dobbeltrolle som eier og myndighet og sektorens behov for kompetanse og ressurser.

Når sektoren rammefinansieres, innebærer det at det økonomiske styringsvirkemiddelet får redusert betydning. Staten må fra dette tidspunktet hovedsakelig styre via lov og myke virkemidler, for eksempel veiledere. Kunnskapsdepartementets mulighet til å sikre at de mål og ambisjoner Stortinget vedtar blir oppfylt, vil være mer krevende i en sektor som har større oppmerksomhet på innhold og kvalitet enn i en sektor i en utbyggingsfase. Det er lettere å følge med på og måle om utbyggingsmålene nås, enn om den enkelte barnehage gir et godt pedagogisk tilbud. En hensiktsmessig regulering av sektoren for å oppnå de nasjonale målene om kvalitet og møte endrede rammebetingelser er svært viktig. Departementet vil gjennomgå barnehageloven med forskrifter og vurdere eventuelle behov for endringer i lovverket for å se om styringsverktøyet er godt nok tilpasset framtidens barnehagesektor.

#### 7.4.1 Kommunens dobbeltrolle som eier og myndighet

I et flertall av kommunene skal barnehagemyndigheten, det vil si kommunen selv, forholde seg både til barnehager som den selv eier, og til barnehager som eies av private. Som lokal barnehagemyndighet har kommunen et overordnet ansvar for barnehagetilbudet til innbyggerne. Kommunen er i en dobbeltrolle der den både er godkjennings- og tilsynsmyndighet for egne barnehager samtidig som den er godkjennings- og tilsynsmyndighet for private barnehager. Kommunens rolle som henholdsvis lokal barnehagemyndighet og barnehageeier ble tydeliggjort i den nye loven av 2005. Loven skal være et hjelpemiddel i håndteringen av dobbeltrollen. Departementet har også gitt ut veiledere om godkjenning av barnehager<sup>3</sup> og om tilsyn med barnehager.<sup>4</sup> Veilederne har som formål å hjelpe og støtte kommunene ved godkjennings- og tilsynsarbeidet.

Departementet ser det som viktig at alle forvaltningsnivåer har tilstrekkelig og nødvendig kompetanse for å møte utfordringene i barnehagesektoren. Kommunen har et helhetlig ansvar for å sikre alle barn et kvalitativt likeverdig barnehagetilbud i sin kommune.

Det er krav om at kommunen skal ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået. Det har vært reist spørsmål fra ulike hold i sektoren om hvorvidt et tilsvarende krav burde stilles i barnehageloven.

Departementet mener det er av stor betydning at kommunen har god kompetanse som barnehagemyndighet for å kunne sikre et barnehagetilbud med høy kvalitet framover. Kommunen skal anvende et skjønnsmessig regelverk ved godkjenning av barnehager og ved behandling av søknader om midlertidige og varige dispensasjoner fra utdanningskravet for styrere og pedagogiske ledere. Videre skal kommunene forvalte nær 30 mrd. kroner i henhold til et omfattende regelverk. I tillegg til dette må kommunen kunne føre kontroll med det pedagogiske tilbudet i den enkelte barnehage.

Departementet mener det er viktig at kommunen er bevisst sine ulike roller, og at den likebehandler de kommunale og ikke-kommunale barnehagene ved sin myndighetsutøvelse. En undersøkelse utført av NOVA viser at det kan forekomme ulik behandling av de ikke-kommunale og kommu-

nale barnehagene.<sup>5</sup> På spørsmål om barnehagen har årlige kontaktmøter med kommunen, om den mottar veiledning fra kommunen og om barnehagen informerer kommunen om personalsituasjonen, viser svarene at det er klare forskjeller mellom de ikke-kommunale og kommunale barnehagene, uavhengig av barnehagens størrelse. En annen undersøkelse viser at det er ulikheter mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager når det gjelder involvering og deltakelse i kompetanseutviklingstiltak igangsatt av kommunen.<sup>6</sup> Departementet mener dette er bekymringsfullt når kommunene skal få det helhetlige ansvaret for barnehage-sektoren ved rammefinansiering.

Tilstrekkelig kompetanse i forvaltningen er en nøkkelfaktor for å nå og opprettholde de nasjonale målene. Departementet vil vurdere om kompetansen hos lokale barnehagemyndigheter er tilfredsstillende.

#### 7.4.2 Kommunalt tilsyn

Kommunen er tilsynsmyndighet og skal føre tilsyn både med ikke-kommunale barnehager og egen virksomhet. Omfang og metode for kommunens tilsyn med barnehagene er ikke lovfestet. Kommunens tilsyn skal være en kontinuerlig oppgave, og det er viktig at kommunene selv vurderer behovet for tilsyn ut fra lokale forhold og risikovurderinger. Dersom kommunene ikke fører tilsyn med den enkelte barnehage, kan ikke kommunen være sikker på at det er likeverdig høy kvalitet i alle barnehagene. Tilsynshjemmelen er gitt kommunen som et verktøy for og et pålegg om å kunne kontrollere og sikre at barna har det trygt, og at det pedagogiske tilbudet er i samsvar med lov og rammeplan.

Det er positivt at nær halvparten av barnehagene i undersøkelsen utført av NOVA har hatt tilsyn det siste året. Dette indikerer at kommunene bruker myndighetsrollen for å sikre kvaliteten i tilbudet, selv om det har vært en nedgang i tilsynsbesøk i barnehagene på 8 prosentpoeng fra 2002 til 2008. Tilsyn med kommunene gjennomført av fylkesmennene i 2007 viste imidlertid store mangler ved kommunens tilsynsvirksomhet i de utvalgte kommunene. Hele 65 prosent av kommunene det ble ført tilsyn med, fikk avvik for ikke å ha gode nok systemer for tilsynsvirksomhet av de enkelte barnehagene i kommunen. Fylkesmannen velger ut tilsynsobjektene ut fra en risikovurdering. Departementet kan

<sup>3</sup> Kunnskapsdepartementet 2006a

<sup>4</sup> Kunnskapsdepartementet 2007

<sup>5</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>6</sup> Asplan Viak og Fafo 2008

derfor ikke på bakgrunn av fylkesmennenes årsrapporter si om regelverket generelt etterleves på landsbasis. Undersøkelsen utført av NOVA viser dessuten at mange kommuner fører tilsyn med barnehagene. Sektoren har ved flere anledninger påpekt at det er uheldig at kommunen har tilsynsansvaret for barnehagene. Departementet mener det er svært viktig at tilsynsmyndigheten har den nødvendige legitimitet og troverdighet. En sentral funksjon ved tilsynet er at omverdenen har tillit til og opplever at tilsyn blir ført av en nøytral og uhildet instans. Kommunen må ha nødvendig kompetanse og ressurser til å kunne utføre den lovpålagte oppgaven med å føre tilsyn med barnehagene. Departementet ser at det kan være utfordrende for kommunene å føre tilsyn med både egne barnehager og de ikke-kommunale barnehagene. Departementet vil derfor foreta en overordnet og prinsipiell vurdering av hvem som bør ha tilsynsansvaret for barnehagene og organiseringen av dette.

#### 7.4.3 Statlig tilsyn

Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Formålet er å sikre oppfyllelse av barnehagelovens krav både i den enkelte barnehage og på kommunalt nivå. Gjennom tilsyn med kommunene bidrar fylkesmennene til å sikre en enhetlig lovforståelse og praktisering. Loven stiller krav om at barnehagetilbudet skal tilpasses lokalt, og dette vil medføre variasjoner. De lokale variasjonene må samtidig være innenfor ramme av regelverket. Det er ikke noe krav om å ha barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen, og mange kommuner har små administrasjoner. I mange kommuner vil det være lite kompetanse og ressurser satt av til utvikling og oppfølging av barnehagesektoren. Risikoen for at kommunen ikke klarer å oppfylle sine plikter som barnehagemyndighet, er derfor til stede.

Det er grunn til å tro at det er en del regionale forskjeller i sektoren. Disse kan bli ytterligere forsterket ved overgang til rammefinansiering. Kommunene får da i større grad enn i dag råderett over de økonomiske midlene. Staten må endre kontrollsystemet fra å føre kontroll med ressursbruken til å følge med på om barna får tilbudet de har krav på, og om loven etterleves.

Departementet er opptatt av at kommunene må føre tilstrekkelig tilsyn med barnehagene. Departementet har derfor gitt fylkesmennene i oppdrag å føre tilsyn med bl.a. kommunen som tilsynsmyndighet. Departementet har per i dag ikke fullstendig oversikt over hvordan regelverket føl-

ges opp i praksis. Departementet er opptatt av å sikre et best mulig statlig tilsyn og vil arbeide for at tilsynet skal bli mest mulig effektivt og av god kvalitet. Departementet vil videreutvikle og styrke det statlige tilsynssystemet på barnehageområdet og vil se på erfaringer fra andre sektorer og sammenlignbare land.

#### 7.4.4 Forvaltningsapparat

Den kraftige volumøkningen og den økte kompleksiteten i barnehagesektoren de senere årene skaper utfordringer for det statlige apparatet for styring og kvalitetsutvikling.

De pågående reformene vil kreve en annen tilnærming fra staten i årene som kommer, for å sikre at barna får det tilbudet loven og rammeplanen foreskriver. Det statlige apparatet må ha den kompetansen som er nødvendig for å møte de nye utfordringene og for å kunne bidra til å sikre høy kvalitet i sektoren.

OECD har i Starting Strong II anbefalt at det skapes nødvendige styringsstrukturer som sikrer et ansvarlig system og kvalitetssikring. I rapporten framhever OECD spesielt tre forhold. For det første et aktivt sentralt styringsapparat som til enhver tid er tilpasset sektorens behov og utfordringer. For det andre å sikre at sentrale føringer kommuniseres effektivt slik at alle forvaltningsnivåer får en felles forståelse for sektorens overordnede mål. For det tredje må det sikres at forvaltningsnivåene har tilstrekkelig kompetanse.

Målet er at sektoren skal forbedres slik at økte forventninger fra befolkningen, sektoren selv og det politiske nivået møtes på en god måte. Departementet mener at Utdanningsdirektoratet kan ha en sentral rolle også på barnehageområdet. Kunnskapsdepartementet tar sikte på å delegere oppgaver på barnehagefeltet til Utdanningsdirektoratet. Hvilke oppgaver som skal delegeres, må utredes nærmere.

#### *Departementet vil:*

- foreta en gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å se om styringsverktøyet er godt nok tilpasset dagens og framtidens barnehagesektor
- vurdere om kompetansen hos lokale barnehagemyndigheter er tilfredsstillende
- vurdere organiseringen av tilsynet med barnehagene i framtiden
- videreutvikle og styrke det statlige tilsynssystemet

temet på barnehageområdet

- utrede hvilke oppgaver som bør delegeres til Utdanningsdirektoratet.

## 7.5 Familiebarnehager

Ett av familiebarnehagenes særlige kvalitets­trekk er deres «hjemlige» preg. Det er derfor en hovedregel at familiebarnehagedriften skal foregå i bebodde hjem.

Barnehageloven regulerer den særskilte barnehagetypen familiebarnehager. En godkjent familiebarnehage innebærer at tilbudet blir en pedagogisk virksomhet som veiledes av en førskole­lærer og følger rammeplanen. Familiebarnehager skiller seg dermed fra dagmammavirksomhet og blir en del av kommunens samlede barnehage­tilbud. Godkjente familiebarnehager har rett på offentlige tilskudd, og må følge forskriften om for­eldrebetaling i barnehager.

Familiebarnehager er en driftsform med sær­egne krav. Kommunens skjønnsmessige vurderinger i godkjenningsprosessen er avgjørende for kvaliteten på tilbudet. Det er gitt utfyllende regler om familiebarnehager i forskrift om familiebarne­hager.

Ved godkjenning av det enkelte hjem og event­uelt baselokale skal det vurderes om hjemmet og lokalet egner seg for familiebarnehagedrift. Kom­munen kan i særlige tilfeller, der bebodde lokaler ikke kan skaffes, godkjenne ubebodde lokaler som et hjem i en familiebarnehage. Etter reglene i forskriften er utgangspunktet at et hjem kan god­kjennes for maksimalt fem barn over tre år. Der­som hjemmet er særskilt godt egnet for det, kan det godkjennes for dobbel gruppe med maksimalt ti barn over tre år.

Det er ikke gitt en bemanningsnorm i regel­verket for ordinære barnehager. I familiebarnehager er det gitt en slik bemanningsnorm. Én assis­tent kan ha ansvaret for inntil fem barn der flertal­let av barna er over tre år. Er flertallet av barna under tre år, må antallet reduseres. Dette er en maksimumsbestemmelse. Bemanningen må også i familiebarnehager være forsvarlig i forhold til barnas alder og forutsetninger. I dette ligger et krav om vurdering i det enkelte tilfellet.

Familiebarnehager har ikke krav om peda­gogisk bemanning, men det skal gis pedagogisk veiledning til assistenten i det enkelte hjem av en person som oppfyller utdanningskravet i loven § 18. En pedagogisk veileder kan ha ansvar for mak­simalt 30 barn i familiebarnehage. Det stilles også

krav til at familiebarnehagen har en styrerres­sur, men det er ikke stilt krav til omfanget av sty­rerressursen i regelverket. Personen i stillingen som pedagogisk veileder, vil ofte ha funksjon også som styrer i familiebarnehagen.

## 7.6 Vurderinger og tiltak – Økte kvalitetskrav til familiebarnehager

Ordningen med familiebarnehager har en rekke svakheter, og det er grunn til å stille spørsmål ved om familiebarnehager som driftsform ut fra da­gens regelverk er forenlig med målet om et like­verdige barnehagetilbud av høy kvalitet.

Intensjonen bak ordningen med familiebarne­hager er å kunne tilby et pedagogisk alternativ til dagmamma i private hjem. Assistentene i familie­barnehagen skal motta veiledning av en førskole­lærer for å sikre det pedagogiske tilbudet. Beman­ningsnormen tillater at en pedagogisk veileder kan ha ansvar for inntil 30 barn. Det er ikke skilt mellom barn over og under tre år når det gjelder normen for pedagogisk veiledning i familiebarne­hager. I praksis betyr dette at i en dobbel gruppe med åtte barn under tre år veiledes assistentene bare 12 timer per uke. Til sammenlikning skal det i en ordinær barnehage være minimum en peda­gogisk leder i full stilling per 7-9 barn når barna er under tre år.

Per i dag går det om lag 9200 barn i familiebar­nehager. KOSTRA-tall viser at gjennomsnittstallet for antall barn per hjem er 5,2. Dette betyr at det er mange barn som går i doble grupper. Departe­mentet mener det er uheldig at mange barn går i doble grupper med lite pedagogisk veiledning av assistentene.

Familiebarnehagene skal som hovedregel ha tilhold i private hjem. Unntaksbestemmelsen om ubebodde lokaler gir kommunen anledning til å foreta en skjønnsvurdering av hvorvidt lokalet har såkalte hjemlige kvaliteter. En slik skjønnsmessig unntaksbestemmelse kan være krevende for kom­munene å håndtere. Det kan stilles spørsmål ved om unntaksbestemmelsen i praksis gir åpning for å omgå regelverket som er knyttet til godkjenning av ordinære barnehager. Det stilles også strengere krav til lokaler som skal godkjennes som ordinær barnehage når det gjelder leke- og oppholdsareal både inne og ute og til pedagogisk bemanning.

Departementet vil sette i gang en utredning for å vurdere behovet for å endre forskriften om familiebarnehager, for å sikre god kvalitet også i denne særskilte barnehagetypen.

I flere kommuner utgjør familiebarnehager i dag et supplement for å dekke behovet for tilstrekkelige antall barnehageplasser. Det er grunn til å tro at familiebarnehagene også i framtiden vil benyttes av enkelte kommuner for å møte mindre svingninger i barnetallet. Familiebarnehagene kan da være ett av flere virkemidler kommunen kan velge for å kunne oppfylle retten til barnehageplass.

En vesentlig faktor for å sikre kvaliteten i familiebarnehagene er at kommunen ivaretar sitt an-

svar som godkjenningsmyndighet og påser at forskriften om familiebarnehager følges opp. Departementet vil følge opp kommunens rolle som godkjenningsmyndighet, veileder og tilsynsmyndighet for å hindre uheldige tilpasninger til regelverket.

*Departementet vil:*

- vurdere behov for endringer i forskriften om familiebarnehager for å sikre god kvalitet.



*Del II*  
*Styrke barnehagen som læringsarena*



Figur 8.1 Illustrasjon: Torjus 3 år, Ullern barnehage

## 8 Innledning

Barn er født til å lære. Fra barnet blir født og fram til skolestart skjer det en enorm læring. Motoriske og språklige ferdigheter, sosial og kulturell kompetanse tilegnes i et tempo og omfang som er unikt i forhold til andre livsfaser.

Regjeringen har som mål å styrke barnehagen som læringsarena. På verdensbasis er det stadig flere barn som går i barnehage. Dette har satt barnehagens betydning for tidlig innsats på den politiske dagsorden i mange land. Også forskning om spedbarns og småbarns læring og utvikling har ført til økende internasjonal oppmerksomhet om barnehagens betydning som læringsarena. Førskolealderen er en læringsintensiv fase, og grunnlaget for deltakelse i sosiale fellesskap, for vennskap og for videre utvikling og læring blir lagt i tidlige barneår. I barnehagen møtes barn med ulike familiebakgrunn og med ulike forutsetninger for sunn og allsidig utvikling. Barnehagene skal ta alle barns behov for læring og utvikling alvorlig, og ruste det enkelte barnet for livslang læring. Barn lærer fort og mye i sine første år, og det er store ulikheter i hvor stimulerende hjemmemiljø barna kommer fra. Ved å tilby et godt læringsmiljø for alle barn, kan barnehagen bidra til sosial utjevning. Jo yngre barna er, desto større er mulighetene for å bryte uheldige utviklingsmønstre.

En god barnehage gir barnet støtte for læring, ser og anerkjenner barnets evne til å lære og behov for å lære. Gevinsten ved barnehagedeltakelse er særlig stor for barn som trenger ekstra språkstimulering ut over det de får hjemme. Barnehager i Norge står i en pedagogisk tradisjon hvor det legges vekt på et helhetlig syn på barn og læring. Læring skal foregå gjennom lek og hverdagsaktiviteter, og læring og omsorg skal sees i sammenheng. Denne tradisjonen ønsker regjeringen å videreføre og hegne om. Samtidig må det pedagogiske arbeidet i barnehagen videreutvikles og sikres med gjennomgående høy kvalitet.

Departementet er opptatt av å skape helhet i utdanningsløpet fra barnehage til skole. Det er derfor en sammenheng mellom rammeplanens bestemmelser om barnehagens innhold og grunnskolens føringer om grunnleggende ferdigheter og kompetansemål for de ulike fagene. Sammenheng og samarbeid mellom barnehage og skole er av avgjørende betydning for å lette barnas overgang fra barnehage til skole. Regjeringen legger vekt på tidlig innsats for å bedre elevresultatene i skolen og vil styrke barnehagenes arbeid med å legge et godt grunnlag for barns videre utdanningsløp. Dette vil være særlig viktig for barn som får svak stimulering hjemme.

## 9 Barnehagens innhold

Bestemmelser om barnehagens innhold er fastsatt i barnehageloven § 2 og utdypet i rammeplanen. Barnehagen skal arbeide med å utvikle barnas språklige, sosiale og kulturelle kompetanse og tilby et variert innhold med utgangspunkt i rammeplanens sju fagområder. Innholdet i barnehagen skal tilpasses det enkelte barns og barnegruppens interesser og forutsetninger. Innenfor disse rammene står hver enkelt barnehage fritt til å velge innhold tilpasset barna og miljøet de vokser opp i.

### 9.1 Lek og læring i trygge omgivelser

Barnehageloven slår fast at barnehagen skal gi barn mulighet til lek, livsutfoldelse og meningsfulle opplevelser og aktiviteter i trygge og samtidig utfordrende omgivelser. I rammeplanen følges dette nærmere opp ved å fastslå at barnehagen skal ha arealer og utstyr nok til lek og varierte aktiviteter som fremmer livsglede, gir allsidig bevegelseserfaring, sanseerfaring og mulighet for læring og mestring. Det fysiske miljøet skal fremme alle barns utvikling, uavhengig av alder og funksjonsnivå. Barnehagen skal være tilrettelagt slik at den er en god møteplass for barn, foreldre og personale. Barnehagene oppfordres til å bruke naturområder og nærmiljø aktivt.

Barnehagens fysiske miljø skaper rammer for lek og læring. Kvaliteter i det fysiske miljøet både ute og inne har betydning for barnas muligheter til lek, læring, fysisk utfoldelse og motorisk utvikling. Det fysiske miljøet er med å legge rammene for barnas vekst og utvikling og for barnehagens mulighet for å følge opp rammeplanen. Barnehagens fysiske miljø skal tilrettelegges slik at det tar hensyn til samfunns målet om nedbygging av funksjonshemmende barrierer både ute og inne. Alle barnehager må godkjennes etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Forskriften setter krav til helse, trivsel, og gode sosiale miljømessige forhold samt forebygging av sykdom og skade. Det er omfattende kvalitetskrav

som reguleres av forskriften, som krav om utforming og innredning, mulighet til aktivitet og hvile, inneklima, belysning, lydforhold og sanitære forhold. Det er kommunen etter kommunehelsetjenesteloven som godkjenner og fører tilsyn med barnehagene. Andelen barnehager som er godkjent etter forskriften om miljørettet helsevern m.v. økte fra 73 prosent i 2002 til 84 prosent i 2008.<sup>1</sup>

Gruppestørrelser som gjør det mulig for voksne å samhandle med barna på en god måte, har betydning for kvaliteten i tilbudet.<sup>2</sup> Det er ingen sentrale føringer for barnegruppenes størrelse og alderssammensetning i barnehagene i Norge. Forskrift om pedagogisk bemanning fastsetter imidlertid at en pedagogisk leder kan ha ansvar for 7-9 barn under tre år eller 14-18 barn over tre år. Den svenske proposisjonen *Kvalitet i förskolan* understreker at store barnegrupper kan ha negativ effekt bl.a. for de yngste barna, barn med særlige behov og barn med annet morsmål enn svensk.<sup>3</sup> Antallet barn i en gruppe påvirker relasjoner mellom barna og mellom barn og voksne. Jo større gruppen er, desto større er sjansen for at barn føler seg bortkomne, og det blir vanskeligere å få tilgang til de voksne som er tilstede.<sup>4</sup> Internasjonal forskning viser at gruppestørrelse i barnehagen er den faktoren som hadde størst sammenheng med barnas stressnivå. Store grupper er mer bråkete, byr på flere anledninger til konflikt og større konkurranse om begrensede ressurser – som de voksnes oppmerksomhet.<sup>5</sup>

En kartlegging per oktober 2008 viser at de fleste barnegruppene er i størrelsesordenen 13 til 18 barn, men at det er stor variasjon i gruppestørrelsene. Det er mest vanlig at barnehagene er delt opp i aldershomogene grupper eller avdelinger.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>2</sup> Melhuish 2004

<sup>3</sup> Utbildningsministeriet 2004

<sup>4</sup> Eurydice network 2009

<sup>5</sup> Lisonbee et al. 2008

<sup>6</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

## 9.2 Helhetlig tilnærming til omsorg, lek og læring

Barnehagens innhold skal bygge på et helhetlig læringssyn, der omsorg, lek og læring skal ses i sammenheng. Denne tilnærmingen til læring, som spesielt kjennetegner de nordiske barnehagene, framheves som en positiv tilnærming av OECD.<sup>7</sup> Det er mye læring i god omsorg, og omvendt. Det ligger mye omsorg i meningsfull læring knyttet til barnas aktivitet i hverdagen. Lek og læring er ulike fenomener, men har også felles trekk som lyst, kreativitet, valgmuligheter og meningsskaping og mulighet til kontroll og til å sette seg mål.<sup>8</sup> I småbarnsalderen bygger gode læringsprosesser på lek, og gode læringsprosesser styrker ofte barns forutsetninger for lek.<sup>9</sup> Når nesten alle barn går i barnehage, er det viktig at barnehagens personale har et bevisst forhold til hva og hvordan barn på ulike alderstrinn lærer, og til barnehagens muligheter for å påvirke enkeltbarns utvikling. Kunnskap om barns læringsstrategier er nødvendig for å forstå, vurdere og støtte det enkelte barns utviklingsforløp. Kunnskap om sammenhengen mellom lek og læring er nøkkelkompetanse for personale som skal bistå småbarn i deres læringsprosesser. Læring, lek og omsorg skjer i det daglige samspillet med andre mennesker og med miljøet.

### Omsorg

Rammeplanen fastslår at barn har rett til omsorg og skal møtes med omsorg. Omsorg er en forutsetning for sunn utvikling, og er nær knyttet til oppdragelse, helse, trygghet og læring. Barn må få dekket fysiologiske behov, de trenger rene bleier, hvile, mat og drikke og et trygt miljø å være i. I tillegg har barn behov for å bli sett og hørt og for å tilhøre et sosialt fellesskap. God omsorg styrker barns forutsetninger for å utvikle tillit til seg selv og andre og for å utvikle gode relasjoner. I et omsorgsfullt miljø vil barn gradvis lære å ta større ansvar for seg selv og fellesskapet. I barnehagen handler omsorg både om relasjoner mellom barn og personale og om barnas omsorg for hverandre. Personalet skal se det unike i hvert barn og samtidig legge merke til det særegne ved gruppen. De skal legge til rette for et miljø preget av glede, humor, kreativitet og omtanke for fellesskapet. Omsorg i barnehagen skal prege alle hverdagssitua-

sjoner og komme til uttrykk når barn leker og lærer, i stell, måltider og påkledning. Denne vekten på omsorg er godt forankret i barnehagesektoren. Ni av ti styrere svarte i 2008 bekreftende på spørsmålet om barnehagen arbeidet systematisk med omsorg og oppdragelse.<sup>10</sup> Omsorg er oppfattet som lite eller noe krevende å omsette i praksis av 93 prosent av styrerne.<sup>11</sup>

### Lek

Leken har egenverdi og er en grunnleggende livs- og læringsform som barn og voksne kan uttrykke seg gjennom. Lek kjennetegnes ved bl.a. fantasi og spenning, hengivenhet, kreativitet og engasjement. Leken har en særlig framtrædende plass i barns liv, og er av så vesentlig betydning at barn har rett til lek ifølge FNs barnekonvensjon. Barn skaper lekefellesskap, og gjennom samhandling med hverandre utvikler barna bl.a. språk og sosial kompetanse. Leken kan legge grunnlag for vennskap, men kan også gi negative erfaringer i form av utestenging. Fordi leken er så sentral i småbarns liv, er det viktig at barn som ikke behersker lekens spilleregler, eller som ikke selv oppsøker lek, får hjelp til å bli inkludert i leken. Lek og allsidig fysisk aktivitet er nødvendig for normal vekst og utvikling og for å fremme utvikling av grunnleggende motoriske ferdigheter. Lek og aktiviteter ute skal være en viktig del av barnehagehverdagen. Bruk av nærmiljøet er viktig i denne sammenheng. Personalet skal sikre at alle barn får gode erfaringer og en opplevelse av å mestre samspillet med andre barn i lek.

På spørsmål om barnehagen har arbeidet systematisk med lek, svarer 92 prosent av styrerne at de har arbeidet ganske mye eller noe med dette.<sup>12</sup> I forbindelse med innføring av rammeplanen oppgir 81 prosent av styrerne at lek har vært vektlagt i tiltak for personalet. Lek synes imidlertid å være et fraværende tema i tiltak som nevnes av utdanningsdirektører, kommunen som barnehagemyndighet, førskolelærere og assistenter. Styrerne opplever barnehagens arbeid med lek som lite krevende. Dette kan i følge forskerne bety at styrerne oppfatter lek som et tema som alltid er eksplisitt eller implisitt til stede i barnehagens innhold, noe som gjør det unødvendig å rette særlig oppmerksomhet mot lek.

Også barna og foreldrene verdsetter at leken har en sentral plass i barnehagen. Foreldrene me-

<sup>7</sup> OECD 2001 og 2006

<sup>8</sup> Johansson og Samuelsson 2008

<sup>9</sup> Moser og Pettersvold 2008

<sup>10</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>11</sup> Østrem m.fl. 2009

<sup>12</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

ner det er viktig at barn får leke med andre barn i barnehagen, og oppgir at lek og venner er det barna selv snakker mest om fra sin barnehagehverdag. Barna opplever barnehagen først og fremst som en arena for lek og vennskap.<sup>13</sup>

### Læring

Barndommen er en læringsintensiv livsfase. I de tidlige barneårene legges grunnlaget for holdninger, verdier, kunnskaper og ferdigheter. Det er viktig at barn får tro på egen kompetanse og interesse for stadig å lære noe nytt. Barn lærer fra morgen til kveld, i formelle og uformelle lærings-situasjoner. Det er med andre ord ikke spørsmål om barn skal lære i barnehagen, – det gjør de uansett voksnes planer og intensjoner, men *hva* de skal lære i barnehagen og *hvordan* barn i småbarnsalderen lærer.

Barnehagen skal gi barn grunnleggende kunnskap på sentrale og aktuelle områder. Kroppsbeherskelse, språk, sosial og kulturell kompetanse er grunnleggende ferdigheter som barn skal få mulighet til å tilegne seg i barnehagen. Barnehagens innhold skal være variert, og rammeplanens sju fagområder utgjør en ramme for hva barn skal lære. Barnehagen må sørge for progresjon tilpasset det enkelte barn og barnegruppen. Barn utvikler seg i forskjellig takt på ulike områder. De fleste småbarn er nysgjerrige, kreative, vitebegjærlige og lærelystne. Barn lærer gjennom opplevelser og erfaringer sammen med andre mennesker og gjennom utforskning av omgivelsene. Læring er nært knyttet til lek og omsorg. Barnehagen har som oppgave å gi alle barn utfordringer tilpasset barnets interesser, kunnskaper og ferdigheter. Barnets egne interesser og spørsmål skal danne grunnlaget for læringsprosesser og temaer i barnehagen. Interesse og engasjement kjennetegner læring, og er samtidig premisser for læring. Kvaliteten på samspillet mellom barn og personale er avgjørende for barns læring. Rammeplanen slår fast at personalet skal ha et aktivt forhold til barns læringsprosesser og vekke interesse for læring hos *alle* barn. Dette krever ekstra oppmerksomhet på barn som av ulike grunner viser lite engasjement eller unngår bestemte læringssituasjoner.

På spørsmål om de har arbeidet systematisk med læring, svarer 91 prosent av styrerne at de har arbeidet noe eller ganske mye med dette.<sup>14</sup>

Halvparten av styrerne finner arbeidet med læring lite krevende, mens litt under halvparten av styrerne finner det noe krevende. Førskolelærere som er intervjuet om bruk av rammeplanen, sier bl.a. at de har blitt mer opptatt av læring og at det oppleves som mer legitimt å snakke om læring i barnehagen. De er opptatt av at barn lærer når de er engasjerte, aktive og deltakende, og gir uttrykk for at de ønsker å være medforskende sammen med barna.<sup>15</sup>

### 9.2.1 Rammeplanens fagområder

Rammeplanen deler barnehagens innhold inn i sju fagområder for å lette barnehagens planlegging av et variert og allsidig pedagogisk tilbud. De ulike fagområdene skal dekke et vidt læringsfelt, og flere fagområder vil ofte være representert samtidig i barnehagens daglige aktiviteter. Lærestoff, arbeidsmåter, utstyr og organisering skal tilrettelegges med tanke på barns ulike behov, barnets alder, interesser, barnegruppens sammensetning og øvrige forutsetninger. I rammeplanen er det for hvert fagområde formulert prosessmål for hva barna skal få mulighet til å oppleve og å lære, og personalets ansvar for å arbeide i retning av disse målene er understreket. Hver enkelt barnehage bestemmer selv hvordan de vil arbeide med fagområdene, og dette skal omtales i barnehagens årsplan.

Med revideringen av rammeplanen i 2006 ble antallet fagområder økt fra fem til sju. *Antall, rom og form* ble et eget fagområde, mens det tidligere fagområdet *samfunn, religion og etikk* ble delt opp i *etikk, religion og filosofi* og *nærmiljø og samfunn*. I tillegg ble det gjort følgende justeringer: fagområdet *språk, kommunikasjon og tekst* ble erstattet med *kommunikasjon, språk og tekst*, fagområdet *fysisk aktivitet og helse* ble erstattet med *kropp, bevegelse og helse* og *estetiske fag* ble erstattet med *kunst, kultur og kreativitet*.

Barnehagens arbeid med fagområdene er dokumentert gjennom flere undersøkelser av NOVA over flere år.<sup>16</sup> Undersøkelsene viser at det systematiske arbeidet med flere av fagområdene har gått betydelig ned siden 2004 og 2002. Dette gjelder spesielt *kunst, kultur og kreativitet*, der andelen barnehager som arbeider systematisk med faget, har sunket fra 50 prosent i 2004 til 33 prosent i 2008. Det er også en nedgang i andelen barnehager som arbeider systematisk med *kropp, bevegelse*

<sup>13</sup> Østrem m.fl. 2009

<sup>14</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>15</sup> Østrem m.fl. 2009

<sup>16</sup> Gulbrandsen 2002, Gulbrandsen og Sundnes 2004, Winsvold og Gulbrandsen 2009

### Boks 9.1 Prosjektarbeid om etikk, religion og filosofi

I et høstprosjekt innenfor fagområdet *etikk, religion og filosofi* tok Haugar barnehage i Tønsberg utgangspunkt i en høytidskalender, og bestemte seg for å markere høytidene og merkedagene FN-dagen, allehelgensdag/halloween og den hinduistiske høytiden *divali*. Disse ble valgt fordi barna i barnehagen hadde sin bakgrunn i humanisme, kristendom og hinduisme. Senere ble prosjektet utvidet til også å omfatte advent/jul og id al-fitr. Høytidene ble markert etter omtrent samme mal, etter at malen var drøftet og akseptert i foreldregruppen.

Før markeringene ble barna fortalt om høytiden som nærmer seg, om hvem som feirer og hvem som ikke feirer den. For å stimulere barnas nysgjerrighet ble det plassert ulike gjenstander på en hylle, en globus, figurer av Jesus og den hinduistiske gudinnen Lakshmi, puja- og nattverdutstyr og halloween-leketøy. I tillegg lånte barnehagen illustrerte faktabøker for barn fra biblioteket. Disse tematiserte geografi, kulturforskjeller og ulike religioner. Under selve markeringene ble det fortalt relevante fortellinger: Om en flytur til Sri Lanka (FN-dagen), om Lakshmi og en fattig kvinne (*divali*), Bibelens

fortelling om de dumme og kloke jomfruene (allehelgensdag), og om Jack og gresskarlampen (halloween).

I samtalene som ble initiert av fortellinger og gjenstander sørget det pedagogiske personalet for at både religions- og livssynsspesifikke og mer allmennmenneskelige eller felleasetiske forhold ble tatt opp. Et mål var at barna under markeringene skulle reflektere rundt både forskjeller og likheter mennesker imellom. Det ble også satt i gang ulike aktiviteter, som besøk på kirkegården i tilknytning til allehelgensdag og en tur til torget for å kjøpe gresskar til halloween. Før jul ble det lagd julegaver og til id al-fitr ble det lagd id-kort.

Under en evalueringssamtale i etterkant av prosjektet ga de eldste barna uttrykk for at det hadde vært fint å lære om hverandres religioner. En gutt vektla særlig at han hadde likt å fortelle de andre om sin egen religion. De yngre barna var ikke like tydelige i sine uttalelser, men ga – da gjenstandene fra hylla ble trukket fram igjen – likevel uttrykk for at de husket markeringene.

Kilde: Innspill fra Geir Winje, Høgskolen i Vestfold. Jf. også Moser og Pettersvold 2008

*se og helse og natur, miljø og teknikk*. Private barnehager arbeider mer enn kommunale barnehager med fagområdene *kunst, kultur og kreativitet og kropp, bevegelse og helse*. Spesielt gjelder dette de små og mellomstore private barnehagene. I 2004 svarte 79 prosent av styrerne at de arbeidet noe eller ganske mye med alle fagområdene, mens andelen i 2008 var sunket til 55 prosent.

Barnehagene arbeider mest med fagområdet *kommunikasjon, språk og tekst*, og minst med fagområdet *etikk, religion og filosofi*. Flere kommunale enn private barnehager arbeider ganske mye med *kommunikasjon, språk og tekst*, mens det motsatte er tilfellet med *etikk, religion og filosofi*. Det ser ikke ut til at barnehagens størrelse har noen betydning for hvor mye det blir arbeidet med disse fagområdene, eller hvilke fagområder som prioriteres.<sup>17</sup> I følge Østrem m.fl. kan det se ut som om barnehagene i økende grad setter søkelyset på fagområder som ligger nær skolens «grunnleggende ferdigheter».<sup>18</sup> Det vil si å kunne uttrykke

seg muntlig, å kunne uttrykke seg skriftlig, å kunne lese, å kunne regne og å kunne bruke digitale verktøy.

Det er få styrere som oppfatter arbeidet med fagområdene som svært krevende. Derimot svarer nesten halvparten at de finner dette arbeidet noe krevende. *Nærmiljø og samfunn* og *etikk, religion og filosofi* er de områdene flest styrere finner svært eller noe krevende (63 prosent), mens *kropp, bevegelse og helse* er det fagområdet som færrest styrere oppfatter som svært eller noe krevende (20 prosent). De områdene det arbeides minst med, *etikk, religion og filosofi* og *nærmiljø og samfunn*, er samtidig de fagområdene som oppfattes som mest krevende. I undersøkelsen foretatt blant førskolelærere, fagarbeidere og assistenter uttrykker flere at arbeidet med fagområdene er krevende, og at de savner tid til å fordype seg i fagområdene.

Barnehagene arbeider med fagområdene både i uformelle og formelle læringssituasjoner

<sup>17</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>18</sup> Østrem m.fl. 2009

og gjennom prosjektarbeid. Tilbakemeldingene kan tyde på at arbeidet med fagområdene vektlegges mer enn tidligere. I barnehager der et spesielt tema eller fagområde har vært vektlagt av personalet, vektlegger også barna dette temaet eller fagområde når de forteller om sine erfaringer. Noen førskolelærere rapporterer om usikkerhet i arbeidet med fagområdene og de yngste barna, mens andre oppgir at de har fått et mer bevisst forhold til arbeidet med fagområdene blant de yngste barna. Arbeidet med fagområdene blant de yngste ser ut til å være mindre systematisk enn blant de eldste.<sup>19</sup>

### *Barnehagenes arbeid med fagområdet antall, rom og form*

*Antall, rom og form* ble innført som et eget fagområde i den reviderte rammeplanen i 2006. En målsetting med dette var bl.a. å bidra til å gjøre barna bedre forberedt på matematikkopplæringen i skolen, og forebygge problemer. Fagområdet tar utgangspunkt i barns lek, konstruksjon, eksperimentering, sortering, sammenlikning – for eksempel puttekasser, puslespill, lek med klosser og andre konstruksjonsleker. Barn samler og sorterer pinner, steiner, skjell, flaskekorker osv. Dette er aktiviteter som barn alltid har drevet med. Fagområdet skal ses i sammenheng med matematikkfaget, som har vært et eget fag i førskolelærerutdanningen siden 1995. Departementet har fått utarbeidet et temahefte om *antall, rom og form* for å gi barnehagene inspirasjon og idéer til arbeidet med dette fagområdet.<sup>20</sup> Strategien *Et felles løft for realfagene – strategi for styrking av realfagene 2006–2009* omfatter også barnehagene.<sup>21</sup>

Fordi fagområdet *antall, rom og form* er nytt, er det interessant å undersøke hvordan det er tatt i mot og arbeidet med i barnehagene. Dette fagområdet ble derfor trukket fram spesielt i evalueringen av rammeplanen.

83 prosent av styrerne oppgir at de arbeider noe eller ganske mye med fagområdet *antall, rom og form*. Det er særlig de store barnehagene som sier de arbeider ganske mye med dette fagområdet.<sup>22</sup> Om lag halvparten av styrerne opplever dette fagområdet som lite krevende å omsette i praksis. I undersøkelsen blant barnehagepersonalet blir det oppgitt at fagområdet har gjort personalet mer bevisst på matematiske begreper og bruken

av dem. Det er særlig telling og mengdebegrep som blir trukket fram. Barnehagene baker, sorterer, klassifiserer og rydder. I samtaler med barna opplevde forskerne også at det er mye tall og telling i barnehagen. Forskerne peker på at det i mindre grad arbeides med *rom* og *form* enn *antall*.<sup>23</sup>

Undersøkelsen viser også at fagområdet er mer vektlagt for barna i alderen tre til seks år, enn for barna i alderen null til to år. Lek med konstruksjonsmateriell og bruk av sanger, regler og fortellinger med matematikkinnhold (for eksempel tall, telling, rekkefølge) er det som er mest utbredt i arbeidet med de yngste barna. For de eldste barna er også lek med konstruksjonsmateriell mest utbredt i tillegg til ulike former for spill, som puslespill, terningspill, PC-spill og strategispill. 60 prosent av barnehagene oppgir at de har brukt temaheftet om antall, rom og form noe eller ganske mye i arbeidet med de eldste barna, og 44 prosent av barnehagene har brukt heftet i arbeidet med de yngste barna.

### 9.2.2 Samarbeid med kompetansemiljø

Samarbeid med ulike kompetansemiljøer kan heve personalets engasjement og kompetanse og styrke barnehagenes læringsmiljø. Barnehager samarbeider med bibliotek, kulturskoler, museer og andre institusjoner og ressurser i nærmiljøet. Universiteter og høyskoler og nasjonale kompetansesentre er også viktige medspillere i utvikling av barnehagenes omsorgs- og læringsmiljø. Østrem m.fl. viser bl.a. til at i barnehager som har langsiktig samarbeid med høyskoler, gir både barnas og personalets fortellinger inntrykk av at det gjøres et godt faglig arbeid med rammeplanens innhold. De nasjonale sentrene har oppgaver som omfatter faglig utvikling, formidling og støtte til kunnskapsbasert praksis og kompetansemiljøer på spesifikke fagfelt, se boks 9.2 for en oversikt over de nasjonale sentrene.

## 9.3 Sosial kompetanse

Tidlige erfaringer med jevnaldrene har stor betydning for barns samspillferdigheter og gjør barnehagen til en arena for sosial utvikling, læring og etablering av vennskap.

Sosial kompetanse er grunnleggende for å kunne fungere godt i samfunnet, ha positive sosia-

<sup>19</sup> Østrem m.fl. 2009

<sup>20</sup> Reikerås 2008

<sup>21</sup> Kunnskapsdepartementet 2006b

<sup>22</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>23</sup> Østrem m.fl. 2009



**Boks 9.2 Nasjonale sentra***Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO)*

Senteret skal bidra til kompetanseutvikling i flerkulturell opplæring i barnehager, skoler, universiteter, høyskoler og voksenopplæringsentre.

*Nasjonalt senter for nynorsk i opplæringa*

Senteret tilbyr ressurser for barnehagene og har aktiviteter knyttet til kartlegging og kunnskap om nynorskopplæringen som inkluderer barnehagene, bl.a. utlysning av prosjektmidler.

*Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning*

Senteret er et nasjonalt ressurscenter for lesing og leseopplæring i barnehage, grunnskole, videregående opplæring, voksenopplæring og høyere utdanning.

*Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringen*

Senteret er et nasjonalt ressurscenter for kunst og kultur i opplæringen, og favner om barnehage, grunnskole, kulturskole og videregående opplæring, førskolelærere, lærere som underviser i kunst og kultur i grunntopplæringen og lærerutdanningen, skoleledere, studenter, forskere og læremiddelutviklere. Strategiplanen «Skapende læring», som danner grunnlag for senterets arbeidsoppgaver og prioriteringer, inneholder tiltak rettet mot barnehagene.

*Nasjonalt senter for naturfag i opplæringen*

Senteret er et nasjonalt ressurscenter for naturfagene i opplæringen (barnehage, grunnskole, videregående skole, voksenopplæring og lærerutdanning). Hovedoppgaven er å styrke kompetansen i og motivasjon for naturfag hos barn, elever og lærere.

*Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen*

Senteret har som hovedoppgave å lede og å koordinere utvikling av nye og bedre arbeidsmåter og læringsstrategier i matematikkopplæringen i barnehage, grunnskole, videregående skole, voksenopplæring og lærerutdanning i Norge.

*Nasjonalt skrivesenter*

Senteret skal være et nasjonalt ressurscenter for skrivestimulering og skriveopplæring i barnehage, grunnskole, videregående opplæring, voksenopplæring og lærerutdanning i Norge. Utvikling av arbeidsmåter, læringsstrategier og vurderingsformer i skriveopplæringen og systematisering av gode eksempler er blant oppgavene senteret vil få. En viktig oppgave vil også være å formidle kunnskap om skriving i opplæringen til foreldre og til allmennheten. Etter planen vil senteret bli åpnet høsten 2009.

le relasjoner til andre mennesker og evne til å følge regler og normer for akseptabel atferd. Sosialt kompetente barn kan formidle og hevde sine ønsker og behov på en god måte og ta hensyn til andre. Barn som utvikler god sosial kompetanse i barnehagen, har et godt grunnlag for videre læring og utvikling i skolen.<sup>24</sup> Undersøkelser viser at arbeid med sosial kompetanse er høyt prioritert i barnehagene.<sup>25</sup> I følge data fra den norske mor og barn-undersøkelsen ser det ikke ut til å være noen sammenheng mellom barnehagedeltakelse og barns sosiale kompetanse. Dataene viser ingen forskjell på grad av emosjonelle vansker mellom barn som har gått i barnehage og barn som har

vært hjemme. Det eneste unntaket er barn som er i barnehagen i mer enn 40 timer i gjennomsnitt i uken. At svært lang oppholdstid har sammenheng med økte atferdsproblemer er også dokumentert fra tidligere forskning.<sup>26</sup>

Lek og samvær med andre barn kan bidra til en positiv utvikling av sosial kompetanse. Barn som ikke mestrer de sosiale settingene kan oppleve isolasjon, ettersom den sosiale kompetansen særlig settes på prøve i samspillet med jevnaldrende.<sup>27</sup> Lek og venner har stor betydning for barnas trivsel i barnehagen. Forskning viser at vennskap i barndommen er viktig for å opparbeide et godt selvbylde og for å tilegne seg sosial kompetanse.

<sup>24</sup> Ogden 2008

<sup>25</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>26</sup> Schjølberg m.fl. 2008

<sup>27</sup> Frønes 2008

Greve peker på at de yngste barnas vennskapsrelasjoner omfatter både glede over å være sammen, felles humor, glede over felleskapsfølelse og opplevelse av å skape mening sammen, men også konflikter, utestenging, fortvilelse over å ikke få være med, savn og sorg.<sup>28</sup> Forskeren viser videre at trygghet og tillit er viktig for at barnet skal kunne utvikle gode relasjoner til andre mennesker, og hennes studie viste at barna i sin lek ofte oppsøkte den voksne for bekreftelse på deres tilstedeværelse. Det er derfor vesentlig at barnet har et godt forhold til de voksne i barnehagen. Samtidig som voksnes nærvær er viktig, er det av stor betydning at voksne lar barna få lære å omgås andre. Observasjoner viste en tendens til at voksne grep inn i situasjoner hvor barnet burde fått prøve å løse situasjonen selv. De voksne må ha barnets perspektiv i relasjonen til andre barn. Dette krever erfaring og innlevelse i barnas lek. Barn må få frihet og hjelp til å utvikle gode vennskap i barnehagen.

Trivsel er en forutsetning for barnas utvikling og læring. Kvalitative undersøkelser blant barn har vist at flertallet av barna liker å gå i barnehagen.<sup>29</sup> I 2008 oppga et stort flertall av foreldre at de var fornøyd med barnets trivsel i barnehagen. Sammenliknet med tall fra 2004 er dette en liten framgang. De fleste foreldre var også fornøyd med det sosiale miljøet i barnehagen.<sup>30</sup>

Barnehagene bruker ulike metoder for å kartlegge barnas trivsel og utvikling i barnehagen. Undersøkelsen fra 2008 viser at en tradisjonell metode som observasjon fortsatt dominerer i norske barnehager (95 prosent). Pedagogisk dokumentasjon benyttes av 90 prosent av barnehagene. Å arbeide med pedagogisk dokumentasjon innebærer å bruke dokumentasjon (foto, video, praksisfortellinger og liknende) fra det pedagogiske arbeidet som grunnlag for barn og voksnes refleksjon og læring i barnehagen. Metoder der barna er trukket aktivt med, som praksisfortellinger, systematiske samtaler eller barneintervju, brukes ganske mye eller en del i om lag halvparten av barnehagene.<sup>31</sup>

### *Mobbing forekommer sjelden*

Mangelfull sosial kompetanse kan føre til uønsket atferd som mobbing. Om lag en tredjedel av styrerne i barnehagen mener at mobbing aldri fore-

kommer i deres barnehage, og om lag 60 prosent rapporterer at de har opplevd mobbing mellom barn i barnehagen i løpet av det siste året, men at slike hendelser forekommer svært sjelden. Dette er en nedgang fra 2004, da om lag 70 prosent oppga at mobbing forekom.<sup>32</sup>

Det er utviklet ulike programmer for å styrke sosial kompetanse og motvirke mobbing i barnehagen. De mest brukte verktøyene er *Du og jeg og vi to* (42 prosent), *Steg for steg* (32 prosent) og egenutviklede programmer (16 prosent). Programmer som er utviklet for å forebygge mobbing i skolen, blir lite brukt i barnehagene. Det er en sammenheng mellom forekomst av mobbing og bruk av verktøy. I de barnehagene som rapporterer om mest mobbing, ble flere verktøy benyttet. Dette kan tyde på at personalet tar mobbeproblematikken alvorlig og prøver ut ulike metoder for å motvirke og forebygge problemet.<sup>33</sup>

Regjeringen samarbeider med Foreldreutvalget for grunnopplæringen, Utdanningsforbundet, KS, Fagforbundet og Skolenes landsforbund om *Manifest mot mobbing* (2009-2010). Det første manifestet ble signert i 2002. Etter at manifestarbeidet startet i 2002, har partene medvirket til økt bevissthet om mobbing, fokus på et godt og inkluderende lærings- og oppvekstmiljø for barn og unge og tiltak mot mobbing. Sametinget har utarbeidet en egen handlingsplan for holdningsskapende arbeid i barnehagene.<sup>34</sup>

### **9.3.1 Barns medvirkning**

Barnehageloven § 3 slår fast at barn i barnehagen har rett til å gi uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet. Barn skal jevnlig få mulighet til å delta i planlegging og vurdering. Barnets synspunkt skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Barns medvirkning må forstås som noe annet enn individualistisk rettighets-tenkning, ensidig understreking av selvbestemmelse eller knyttet til bestemte metoder og rutiner.

Departementet har fått utarbeidet et temahefte om barns medvirkning.<sup>35</sup> Temaheftet viser til at medvirkningsprosesser skjer innenfor et fellesskap og gjennom deltakelse i ulike typer relasjoner. Det dreier seg i vid forståelse om barns rett til å få støtte til å uttrykke seg, bli synlige og virke

<sup>28</sup> Greve 2007

<sup>29</sup> Søbstad 2004

<sup>30</sup> TNS Gallup 2008

<sup>31</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>32</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>33</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>34</sup> <http://www.sametinget.no/artikkel.aspx?MIId1=269&AId=2765&back=1>

<sup>35</sup> Bae m.fl. 2006

i sosial sammenheng. Det handler med andre ord om å gi barn et rom – både i fysisk og psykisk forstand – og om retten til å uttrykke seg og handle sammen med andre. En slik fortolkning inkluderer deltakelse i beslutningsprosesser. Gjennom medvirkning i barnehagen forberedes også barnet til deltakelse i et demokratisk samfunn. Å ivareta barns rett til medvirkning er derfor et vesentlig element i barnehagens kvalitetssikring. Hele 78 prosent av styrerne oppga i 2008 at barnehagen hadde benyttet seg av temaheftet i arbeidet med barns medvirkning.<sup>36</sup>

Barns medvirkning er et prioritert område i mange barnehager. Barns deltakelse i planlegging av barnehagens innhold og aktiviteter har økt betydelig i løpet av de siste årene. I 2008 oppga 86 prosent av barnehagene at de inkluderte barna mye eller noe i barnehagens planleggingsarbeid, en økning på 17 prosentpoeng fra 2004.<sup>37</sup> 95 prosent av styrerne oppgir at de har jobbet mye eller noe for å ivareta barns medvirkning. Likevel mener bare en femtedel av foreldrene at barna har tilstrekkelig innflytelse på alle sider ved livet sitt i barnehagen. Personalet har ulike forståelser av barns medvirkning. Det er størst vektlegging på barns individuelle valg, og mindre vekt på barns innflytelse og deltakelse i fellesskapet.<sup>38</sup>

Barns medvirkning er det området barnehagene har prioritert høyest i tiltak for personalet i 2008. Hele 98 prosent har i stor eller noen grad vektlagt dette. Barns medvirkning er også et av de områdene i rammeplanen som styrerne har vurdert som mest krevende å omsette i praksis. 70 prosent svarer at dette er svært krevende eller noe krevende. Barnehager som har investert i mange tiltak for personalet knyttet til barns medvirkning, oppgir oftere at det å arbeide med barns medvirkning er svært krevende.<sup>39</sup>

## 9.4 Barnehagen som språkarena

Rammeplanen viser til at språk er personlig og identitetsdannende og nært knyttet til følelser. Morsmålet er viktig for opplevelse av egen identitet og mestring på mange områder. De første årene i et menneskes liv er grunnleggende for utvikling av språk. Å kunne kommunisere med andre er sentralt for å delta aktivt i et fellesskap. Samhandling gjennom kroppsspråk og lek med lyder

er en vesentlig del av barnets måte å kommunisere med og nærme seg andre mennesker på. Tilgang til gode språklige erfaringer og sosialt samspill og mestring av språk i småbarnsalderen kan bidra til å forebygge sosiale ulikheter i befolkningen. Forskning viser at barn i barnehage med godt språkmiljø har bedre forutsetninger ved skolestart enn barn uten et godt barnehage tilbud og barn som er hjemme.<sup>40</sup> En rapport fra Folkehelseinstituttet basert på data fra den norske mor og barnundersøkelsen (MoBa) viser at treåringer som ikke går i barnehage, oftere har forsinket språkutvikling sammenliknet med jevnaldrende som går i barnehage.<sup>41</sup> Blant barn som passes hjemme har 9 prosent forsinket språkutvikling, mens 4 prosent av barnehagebarna har forsinket språkutvikling. Det er også flere som snakker i lange og sammensatte setninger blant barn som er i barnehage enn blant barn som passes hjemme. Forskjellene i språkutvikling er særlig store for barn med lavt utdannede mødre, minoritetspråklige barn og barn fra lavinntektsfamilier. St.meld. nr. 23 (2007–2008) *Språk bygger broer* omtaler utfordringer og tiltak for å styrke språkkopplæringen i et livslangt perspektiv. Meldingen peker på behovet for tverretatlige og helhetlige tiltakskjeder i kommunene, slik at alle barn som trenger det kan få tilbud om språkstimulering både i og utenfor barnehagen.

Barnehagen er en viktig arena for å utvikle samisk språk, kultur og identitet. En trygg forankring i eget språk og kultur gir samiske barn de beste forutsetninger for å kunne utvikle sin identitet – samtidig som de skal forholde seg til majoritetssamfunnet. For å sikre samiske barn et barnehage tilbud bygd på samisk språk og kultur, tildeles Sametinget tilskudd til samiske barnehager og tilskudd til samiskopplæring for samiske barn i norske barnehager. Barnehageloven § 2 uttrykker eksplisitt at barnehagen skal ta hensyn til samiske barns språk og kultur.

Regjeringen har som mål at alle barn bør beherske norsk språk før de begynner på skolen. Det er også et mål å styrke norsk språk generelt og nynorsk spesielt. En grunnleggende forutsetning for dette er utvikling av positive holdninger til eget språk hos barn og ungdom, jf. St.meld. nr. 35 (2007–2008) *Mål og mening – ein heilskapleg norsk språkpolitikk*. Barnehagen har derfor en viktig rolle i å bygge opp og stimulere positive hold-

<sup>36</sup> Østrem m.fl. 2009

<sup>37</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>38</sup> Østrem m.fl. 2009

<sup>39</sup> Østrem m.fl. 2009

<sup>40</sup> Aukrust 2006

<sup>41</sup> Schjølberg m.fl. 2008

ninger til språk og den språkdelte kulturen i Norge.

#### 9.4.1 Betydningen av et rikt språkmiljø

Språk læres og utvikles i et fellesskap. I barnehagen møtes barn og voksne rundt felles aktiviteter og opplevelser. Barna møter noen å kommunisere med, og felles erfaringer gir noe å snakke om. Barnehagen har derfor et godt utgangspunkt for å tilby alle barn et godt språkmiljø og bidra til utvikling av positive språkholdninger.

Betydningen av og sammenhengen mellom kvaliteten på språkmiljøet og barns språkutvikling er godt dokumentert.<sup>42</sup> Et godt språkmiljø i barnehagen ser ut til å få særlig stor betydning for utvikling av barns ordforråd. Forskning viser at barns ordforråd påvirkes positivt dersom de går i barnehager hvor de møter et bredt register av ulike ord gjennom opplevelser, erfaringer, lek og meningsfulle samtaler med voksne og barn.<sup>43</sup> Spørsmål som oppmuntrer barn til å reflektere over svarene sine, fremmer barns språkutvikling.<sup>44</sup>

For å sikre god språkstimulering bør barnehager tilby et rikt og variert språkmiljø med tilgang til bøker, lek, aktiviteter, sang og samtaler. Studier av barnehagekvalitetens betydning for barnets språklige, sosiale og kognitive læring har vist at også strukturelle faktorer som gruppestørrelser, antall barn per voksen og personalets eget språk har innvirkning på barnets språkutvikling.<sup>45</sup>

Et rikt språkmiljø forutsetter kompetente voksne som har gode språkkunnskaper og kunnskap om og evne til å forstå barns ulike uttrykksformer. Dette er nødvendig for å kunne bygge på det enkelte barnets erfaringer, nysgjerrighet, initiativ og naturlige læringsformer.

#### 9.4.2 Språkstimulering

Språkstimulering er en av barnehagens viktigste oppgaver. Dette ble framhevet i den første rammeplanen for barnehagene og videreført i den reviderte rammeplanen. Rammeplanen pålegger barnehagen å sørge for at alle barn får varierte og positive erfaringer med å bruke språket som kommunikasjonsmiddel, som redskap for tenkning og som uttrykk for egne tanker og følelser. Språk læres kontinuerlig og først og fremst gjennom de daglige aktivitetene barna tar del i.

#### Boks 9.3 Kartlegging av språkmiljøet i barnehagen

Barnehagene i bydel Stovner i Oslo arbeider aktivt for å skape gode språkmiljøer, se på egen praksis og gjøre forbedringer: «Når vi blir bedre til å tilrettelegge språkmiljøet for den barnegruppen vi har, kan vi lettere se hva det enkelte barnet kan og mestrer, og hva det trenger særskilt støtte til.» Bydelen har i et samarbeid med styrerne i barnehagene og PPT utviklet en plan for kartlegging av språkmiljøet i barnehagene i 2008/2009. Styrere og barnehageadministrasjon har utviklet verktøyet som brukes i alle barnehager. Resultatene fra hver enkelt barnehage brukes til refleksjon og diskusjon i personalgruppen og til planlegging av årets språkarbeid. Kartleggingen inneholder spørsmål om den gode samtalen, barn som ressurser for hverandre, lek, lek med språket, muntlig fortelling, bøker og bibliotek, skriftspråkstimulering, matematikk, digitale verktøy, minoritetsspråklige barns morsmål, minoritetsspråklige barns norsklæring, ivaretagelse av enkeltbarn i arbeid med språkmiljøet, foreldresamarbeid og kompetanseheving. Barnehagene blir bedt om å peke på gode erfaringer og utfordringer på de enkelte områdene. Ledelsen i barnehagene og kommunen som lokal barnehagemyndighet får på den måten kunnskap om områder hvor barnehagene trenger oppfølging og støtte.

I en undersøkelse blant kommunene svarer 90 prosent at de har tiltak for språkstimulering av barn i førskolealder i de kommunale barnehagene, og 72 prosent svarer at de også har det i private barnehager.<sup>46</sup> I styrerundersøkelsen gjennomført av NOVA svarer 77 prosent at de har iverksatt særskilte språkstimuleringstilbud. Disse var rettet mot barn vurdert til å ha særskilte behov (56 prosent) samt minoritetsspråklige barn (31 prosent), mens 36 prosent ga tilbudet til alle barna.<sup>47</sup> Ni av ti kommuner hadde tatt initiativ til bruk av særskilte språkstimuleringsmodeller eller materiell i barnehagene, og vel halvparten hadde tatt initiativ til språkgrupper i barnehagene. Materialer

<sup>42</sup> Aukrust 2009

<sup>43</sup> Snow m.fl. 2007

<sup>44</sup> Gjems 2008

<sup>45</sup> Aukrust 2009

<sup>46</sup> Rambøll 2008 a

<sup>47</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

### Boks 9.4 Samiske barnehager

Barnehagen har en svært viktig plass i samiske barns hverdag. Samiske barn lever i dag i ulike samiske samfunn, i norske samfunn og i samfunn hvor flere kulturer møtes. I de samiske samfunn har befolkningen i større eller mindre grad beholdt samiske tradisjoner, skikker, normer og levesett. De samiske barnehagene tar utgangspunkt i den samiske kulturen for å styrke samiske barns identitetsfølelse og for at barna skal bevare og videreutvikle kulturarven. I og med at ikke alle foreldre har mulighet til å stimulere barnas samiske språk og kulturkunnskaper hjemme, er de avhengige av at barnehagen ivaretar og utvikler dette. Barnehagen skal arbeide for å styrke barnas samiske identitet. Det pedagogiske tilbudet organiseres slik at barna får delta i ulike arbeidsprosesser. I følge rammeplanen skal samiske barnehager legge den samiske årstidskalenderen til grunn for arbeidet. Gjennom dette formidles samiske verdier, normer, tanker og uttrykks- og handlingsmåter. At barn får opplæring i samisk språk og kultur i barnehagen, gir ringvirkninger for den videre utviklingen av samisk identitet og

samiske barn får mulighet til å være med på å utvikle det samiske samfunnet. Det er særlig viktig at samiske barn og foreldre opplever kontinuitet i utdanningsløpet for å videreutvikle samisk språk og kultur. Skolen må derfor få informasjon om det samiske barnets språk- og kulturkompetanse, slik at dette arbeidet kan videreføres i skolen. De samiske barnehagene er i ulike områder og vil dermed ha et variert innhold. Det er en forutsetning at de har egnede lokaler til aktiviteter knyttet til samiske språk og kultur.

Personalet i samiske barnehager må beherske samisk og ha kjennskap til samisk tradisjonelt arbeid. I samiske barnehager er assistentgruppen ofte de med god kunnskap i samisk tradisjonelt arbeid. De mangler formell utdanning, men innehar kompetansen som trengs for overføring av samisk tradisjonelt arbeid som er knyttet til den samiske årstidskalenderen som de samiske barnehagene jobber etter. Det er viktig at denne kompetansen videreføres til nye generasjoner ansatte i samiske barnehager.

som brukes, er bl.a. Snakkepakke, Språksprell, Språkpose, Språkskatt og Språkkoffert.<sup>48</sup>

Temaområdet *språklig kompetanse* er det området flest barnehager arbeider mye med, og at det er prioritert blant litt over to tredjedeler av barnehagene.<sup>49</sup> Som nevnt er fagområdet *kommunikasjon, språk og tekst* det fagområdet barnehagene arbeider mest med.<sup>50</sup> I arbeidet med *kommunikasjon, språk og tekst* er det særlig bruk av sang, rim og regler og høytlesning som scorer høyt både for de yngste barna og de eldste barna. I barnehager som vektlegger høytlesning, har barna et aktivt forhold til bøker og erfaringer med samtaler om tekster. Arbeidet med dette fagområdet synes å være mer læremiddelstyrt enn arbeidet med andre fagområder.<sup>51</sup>

Flere barnehager samarbeider med kompetansemiljøer som universiteter og høyskoler, bibliotek og Lesesenteret i Stavanger for å styrke barnehagens språkmiljø. En undersøkelse blant fol-

kebibliotek om biblioteksamarbeid med barnehager viser bl.a. at etablering av barnehagebibliotek i barnehager har ført til bevisstgjøring av alle involverte parter, mer aktiv litteraturformidling i kommunene og bedre oversikt over hva bøkene brukes til. En annen positiv effekt var at barnas familier ble involvert som følge av hjemlånsordningen. Den viktigste effekten av ordningen med bibliotekfilialer i barnehagene var at barna ble mer opptatt av og glade i bøker og fikk økt språkmestring og interesse for lesing.<sup>52</sup>

I departementets strategi for kompetanseutvikling i barnehagen er språkmiljø og språkstimulering ett av fire prioriterte områder. Språkmiljø og språkstimulering har fått mye oppmerksomhet på alle nivåer i sektoren i løpet av de siste årene, men kompetansetiltak har i stor grad vært felles tiltak av kortere varighet.<sup>53</sup> Departementet har gitt Universitetet i Stavanger ved Institutt for førskolelærerutdanning og Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning i oppdrag å utarbeide

<sup>48</sup> Rambøll 2008 a

<sup>49</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>50</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009, Østrem m.fl. 2009

<sup>51</sup> Østrem m.fl. 2009

<sup>52</sup> Hoel m.fl. 2008

<sup>53</sup> Asplan Viak og Fafo 2008, Østrem m.fl. 2009

### Boks 9.5 Samarbeid mellom bibliotek og barnehager – Lesefrø

Lesefrø er et prosjekt der ABM-utvikling og Lesesenteret samarbeider med Deichmanske bibliotek ved Holmlia filial i Oslo og Kristiansand folkebibliotek og lokale barnehager. Målet med prosjektet er å legge til rette for språkstimulering gjennom å tilby litteratur og leseaktiviteter til alle barn i barnehagene, men med særlig vekt på aktiviteter som er tilpasset minoritetsspråklige barn. Prosjektet skal gi barnehagepersonale og bibliotekarer redskap og rutiner i arbeid med språkutvikling hos minoritetsspråklige barn. Samarbeid med hjem, barnehage og bibliotek er viktige element i prosjektet. De to folkebibliotekene skal opprette barnehagebibliotek med mulighet for å låne bøker med hjem direkte fra barnehagene. Lesefrø er en videreføring av prosjektet Boktras, og går over to år med oppstart september 2008.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> <http://www.abm-utvikling.no/bibliotek/lesefro.html>

et temahefte om språkmiljø, språkstimulering og fagområdet *kommunikasjon, språk og tekst*. Det er også avholdt nasjonale og regionale konferanser om språkmiljø og språkstimulering. Språkutvikling og barnehagens språkmiljø er tema i flere prosjekter i forskningsprogrammet PRAKSISFOU (2006-2009), se omtale i kapittel 6. I kapittel 12 omtales minoritetsspråklige barn og språkkartlegging.

## 9.5 Barnehagen som kulturarena

Barnehagen er en møteplass for barn og småbarnsforeldre med ulik kulturell, språklig, etnisk, religiøs og sosial bakgrunn. Barnehagen er derfor en sentral arena for å formidle, skape og fornye kultur og for å utvikle kulturell identitet. Vekselspill mellom formidling og egenaktivitet skal være en del av barnehagens særpreg. Kunst- og kulturformidling kan gjøre barna fortlørlige med kulturelle uttrykksformer og skape følelse av tilhørighet i et fellesskap. Barns lek og egen kulturskaping fremmer kommunikasjon på tvers av kulturer. I barnehagen må barn få anledning til å uttrykke seg gjennom mange språk i lekende fellesskap og med ulike estetiske uttrykk.

### Boks 9.6 Áhkku (bestemor) som ressurs i barnehage

Hvordan skal en samisk barnehage i hovedstaden bevare, beskytte og øke statusen omkring det samiske? Høsten 2007 ansatte Cizàs barnehage i Oslo en áhkku (bestemor) som er i barnehagen en dag i uken. Áhkku er en viktig kulturformidler og et sterkt språklig forbilde. Hun bidrar med sine kunnskaper innenfor samiske mattradisjoner, duodji, eventyr og sagn. Hun representerer et trygt áhkku-forbilde for de barna som ikke har áhkku, eller som har besteforeldre som bor langt unna. Hun har bidratt til at det samiske språket i barnehagen har fått en høyere status hos barna. Áhkku-prosjektet har vært finansiert av Oslo kommune og midler fra Sametinget.

Rammeplanen bygger på et bredt kulturbegrep som omfatter kunst og estetikk, felles atferdsmønster, kunnskaper, verdier, holdninger, erfaringer og uttrykksmåter. Rammeplanen framhever at kultur handler om arv og tradisjoner, om å skape og levendegjøre, fornye og aktualisere. Kultur utvikles i spenningen mellom tradisjon og fornyelse. Både lokale og nasjonale kulturverdier, slik disse gjenspeiles i barns oppvekstmiljø, må være representert i barnehagens virksomhet.

Barnehagen skal legge til rette for likeverdig dialog og samhandling mellom ulike grupper. Barn som tilhører det samiske urfolket, de nasjonale minoritetene og etniske minoritetskulturer, må få støtte i å utvikle denne doble kulturtilhørigheten. Når barn møter ulike kulturer og tradisjoner, legges grunnlaget for respektfull samhandling mellom ulike etniske grupper. Bevissthet om egen kulturarv og deltakelse i andre kulturer kan bidra til at barn kan sette seg inn i hvordan andre har det. For å støtte og inspirere barnehagene i arbeidet deres med språklig og kulturelt mangfold fikk departementet i 2006 utarbeidet temahefter om samisk kultur<sup>54</sup> og om språklig og kulturelt mangfold.<sup>55</sup>

I 2008 svarte 18 prosent av styrerne i undersøkelsen gjennomført av NOVA at de arbeidet ganske mye med barnehagen som kulturarena. 46

<sup>54</sup> Juuso og Eira Bjørn 2006

<sup>55</sup> Gjervan 2006

prosent svarte at de arbeidet noe og 28 prosent at de arbeidet lite med dette området. Også andelen styrere som oppgir at de har arbeidet mye med fagområdet *kunst, kultur og kreativitet* har sunket, fra halvparten i 2004 til en tredjedel i 2008. Private barnehager arbeider mer med dette enn kommunale barnehager.<sup>56</sup>

Eldre mennesker kan være en ressurs i barnehagens arbeid med å formidle tradisjoner. Eksemplet i tekstboks 9.6 fra en samisk barnehage i Oslo illustrerer dette.

### 9.5.1 Kunst og kultur for og med barnehagebarn

Departementets strategiplan *Skapende læring. Strategi for kunst og kultur i opplæringen 2007-2010* har som overordnet mål å utvikle kunst- og kulturfaglig, estetisk og skapende kompetanse hos barn, elever og ansatte i barnehage, grunnopplæring og høyere utdanning. Departementet opprettet 1. januar 2007 *Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringen* i Bodø for å styrke arbeidet med kunst og kultur i barnehager og skoler. I 2008 delte senteret ut nasjonal barnehagepris til fem barnehager som har arbeidet aktivt med kunst og kultur. Denne prisutdelingen skal bli en årlig foreteelse.<sup>57</sup>

Norsk kulturråd har som en av sine hovedsatsinger å heve kvaliteten på kunst og kultur for og blant barn og unge, og har nå initiert det treårige utviklingsprosjektet *Kunstløftet*. Prosjektet omfatter også de yngste barna.

Mange kommuner har kunst- og kulturprogram og arrangementer rettet mot barnehagene. Kulturskolen har en sentral rolle i kommunenes kulturarbeid. Den kulturelle skolesekken er primært rettet mot skoler, men flere kommuner, særlig mindre kommuner på Vestlandet og i Nord-Norge, har inkludert barnehager i denne kultursatsingen. Alle kommunene som har tilbud, melder om svært gode tilbakemeldinger fra barnehagene.

## 9.6 Fysisk aktivitet, kosthold og helse

Barnehagen kan bidra til sunn helseatferd og redusere sosiale helseforskjeller gjennom å legge til rette for fysisk aktivitet og gode kostvaner. Fysisk aktivitet, mat og måltider generelt er grunnleg-

### Boks 9.7 Villa Matilda

Villa Matilda teaterbarnehage i Grimstad tok Nasjonal barnehagepris i 2008. Barnehagen har satset bevisst på kunst og kultur. Satsingsområdet er kulturformidling gjennom dans, drama, musikk, forming og naturopplevelser. For å sikre kvaliteten på formidlingen, har barnehagen valgt å ansette personale med spisskompetanse innenfor kunst- og kulturfagene. Personalgruppen består av bl.a. to dramapedagoger, en ballettdanser, en video- og filmmaker og en friluftspedagog. I barnehagen er det nær sammenheng mellom kulturformidling og kulturell nyskaping. Gamle vernede hus med sine historier, blir bevisst valgt som arena for den oppvoksende slekts skapende virksomhet. Dette handler om utvikling av identitet og tilknytning for det enkelte barn. Når barna begynner på skolen, får de tilbud om å fortsette på dans og dramagrupper på kveldstid. Dette bidrar til å styrke sammenheng mellom barnehage og skole.

gende elementer i et hvert barns hverdag. Barnehagen skal bidra til at barna utvikler en grunnleggende forståelse for hvordan de kan ta vare på egen helse. Dette er nedfelt i barnehageloven, rammeplanen og i Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. I rammeplanens fagområde *kropp, bevegelse og helse*, heter det at personalet skal organisere hverdagen slik at det finnes en gjennomtenkt veksling mellom perioder med ro, aktivitet og måltider, og bidra til at barna kan tilegne seg gode vaner, holdninger og kunnskaper når det gjelder kost, hygiene, aktivitet og hvile. Undersøkelser viser at barnehagene arbeider mindre med dette enn tidligere.<sup>58</sup>

### 9.6.1 Fysisk aktivitet

Grunnlaget for aktivitetsvaner og god helse legges i tidlig barndom og oppvekst. Tilstrekkelig fysisk utfoldelse er sammen med et gunstig kosthold med på å forebygge overvekt og fedme. Barnehagen skal gi barn mulighet til fysisk aktivitet i trygge og samtidig utfordrende omgivelser. Kroppslig mestring bidrar til positiv selvoppfatning. I barnehagen skal barn få gode erfaringer

<sup>56</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>57</sup> <http://www.kunstkultursenteret.no/>

<sup>58</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

med varierte og allsidige bevegelser og utfordringer og kunne videreutvikle sin kroppsbeherkselse, rytme og motoriske følsomhet.

Det skjer mye i løpet av de første leveårene i et barns liv, og barnets utvikling de første årene er grunnleggende for resten av livet. Kroppen er avgjørende for hvordan barn erfarer verden i denne perioden, og det fysiske miljøet blir dermed en arena for barns helhetlige utvikling. Personalet må ha kunnskap om barns utvikling slik at de kan imøtekomme deres behov. Barns bevegelsesutvikling kan ses som et dynamisk samspill mellom det enkelte barn, bevegelsesmiljøet og bevegelsesoppgaver.

Lek og allsidig fysisk aktivitet er nødvendig for barn og unges normale vekst og utvikling og for å fremme utvikling av grunnleggende motoriske ferdigheter. Forskning viser at barn, gitt optimale vilkår, har en naturlig motivasjon til impulsiv lek og bevegelse, og at det er sammenheng mellom kvaliteter i det fysiske miljøet og barnas fysiske aktivitet.<sup>59</sup> Dette betyr at barnehagens fysiske miljø legger rammevilkår for barns vekst og utvikling. Barnehagene må derfor ha en størrelse og en utforming som ivaretar barnas aktivitetsbehov. Departementet har fastsatt en veiledende arealnorm for leke- og oppholdsareal per barn. Det er barnehageeieren som fastsetter norm for arealutnytting. Dagens veiledende norm for lekeareal inne er 4 kvadratmeter netto per barn over tre år og om lag 1/3 mer per barn under tre år. Rommene som står til disposisjon for barnas aktiviteter, for eksempel lekerom, grupperom og sove- og hvilerom, utgjør barnehagens lekeareal. Utearealet i barnehagen bør være om lag seks ganger så stort som leke- og oppholdsarealet inne. Dette tilsier at utearealet per barn over tre år bør være 24 kvadratmeter og om lag 33 kvadratmeter for barn under tre år. Til dette arealet regnes ikke parkeringsplass, tilkjørselsveier og liknende. Gjennomsnittlig leke- og oppholdsareal inne har økt fra 5,2 til 5,5 kvadratmeter per barn i løpet av tre år.<sup>60</sup> Undersøkelser viser at foreldre er mer tilfreds med de fysiske forholdene i barnehagen i 2008 enn i 2004, og det er særlig lekeforholdene ute de nå er fornøyde med.<sup>61</sup>

### 9.6.2 Barnehagens uteareal og bruk av natur og nærområder

Bruk av naturen inngår i barnehagens pedagogiske arbeid. Naturen gir rom for et mangfold av opp-

levelser i alle årstider og i all slags vær. Barn skal gjennom fagområdet *natur, miljø og teknikk* bli kjent med og få forståelse for planter og dyr, landskap, årstider og vær. Barn skal få utvikle glede ved å bruke naturen, og lære å ta vare på miljø og natur. Det er på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet utarbeidet et temahefte om natur og miljø som skal gi grunnlag for refleksjon og inspirasjon til barnehagens arbeid.<sup>62</sup> Handlingsplan for fysisk aktivitet (2005-2009) *Sammen for fysisk aktivitet* er en nasjonal mobilisering for bedre folkehelse gjennom økt fysisk aktivitet. Planen retter seg også mot barnehager.

Miljø med natur- og grøntområder utfordrer motoriske ferdigheter og stimulerer motorisk utvikling hos barn. Forskning viser at i barnehager der det legges vekt på utelek og friluftsliv, leker barn flere fantasileker.<sup>63</sup> I slike barnehager er tempoet roligere, konfliktene færre, barna er mindre syke, har bedre konsentrasjon og er bedre motorisk utviklet enn barn i barnehager med liten plass. Barn som leker i naturen, får bedre koordinasjon, balanse, orienteringsevne og styrke.

Departementet har fått utarbeidet en veileder for utforming av barnehagens utearealer som skal inspirere til god utforming av utearealer og oppmuntre til godt samarbeid mellom involverte parter i planleggingen.<sup>64</sup> Veilederen peker på at barnehager som er tiltalende, allsidige og bevisst utformet, gir grunnlag for et godt samspill mellom barn og personalet og funksjonelle løsninger avlaster personalet i arbeidet. Utearealene bør gi mulighet for endring og utvikling over tid. Det fysiske miljøet bør derfor ikke bare bestå av faste installasjoner og ferdige løsninger.

### 9.6.3 Kosthold og helse

Mat og måltider har en sentral plass i barnehagenes hverdag, og barnehager er i en særstilling med hensyn til å kunne bruke mat og måltider i pedagogisk sammenheng. Måltider betyr samhandling og fellesskap og er en del av allmenn-danningen. Barn lærer om mat og drikke på en naturlig måte gjennom de daglige måltidene. Ansatte i barnehagene har ansvar for å fremme gode og sunne matvaner. En undersøkelse der 36 femåringer fra seks barnehager (tre med kostholds- endringer som særlig satsingsområde) ble intervjuet om deres kunnskaper og oppfatninger om helse og kosthold, viser at barna opplever målti-

<sup>59</sup> Fjørtoft 2000, Fjørtoft & Gundersen 2007

<sup>60</sup> Jf. KOSTRA

<sup>61</sup> TNS Gallup 2008

<sup>62</sup> Lysklett m.fl. 2006

<sup>63</sup> Fjørtoft 2000, Fjørtoft 2004, Fjørtoft & Gundersen 2007

<sup>64</sup> Kunnskapsdepartementet 2006c



dene i barnehagen som trivelige. Barna liker å sitte sammen med vennene sine og spise. Å ha god tid, kunne snakke sammen, tenne stearinlys og ha dempet belysning ble også trukket fram av barna som positivt. Aller best liker barna smøremåltidet. Det begrunner de med at de da får velge selv hva og hvor mye de vil spise. Barna uttrykker at de kan tenke seg å få delta mer i matlagingen i barnehagen. Barna i barnehager som satset på kostholdsendringer, hadde smakt flere typer grønnsaker, og var mer positive til å prøve ut nye grønnsaker enn barna i de andre barnehagene.<sup>65</sup>

Et variert, sunt og godt kosthold med regelmessige måltider er av stor betydning for vekst og utvikling og et ledd i sykdomsforebyggende og helsefremmende arbeid. Barn som over tid har et ernæringsmessig ugunstig kosthold, har dårligere forutsetninger for god helse og utvikling. På kort sikt kan det føre til at barnet fungerer dårligere i hverdagen, og det kan føre til dårlig tannhelse og overvekt. Det kommer også stadig mer dokumentasjon på at kostholdet har betydning for psykisk helse.<sup>66</sup>

Sunne måltider i barnehage og skole er ett av innsatsområdene i *Handlingsplan for bedre kosthold i befolkningen (2007-2011) Oppskrift for et sunnere Norge*. Et delmål i handlingsplanen er å bidra til at barnehager, skoler og SFO legger til rette for gode kostvaner hos barn og ungdom.<sup>67</sup>

Helsedirektoratet har i samarbeid med Kunnskapsdepartementet utarbeidet det pedagogiske materialet *Bra mat i barnehagen* for å støtte barnehagenes innsats for gode mat- og måltidsvaner.<sup>68</sup> Videre har Helsedirektoratet utgitt retningslinjer for mat i barnehager. Disse inneholder ernæringsmessige og organisatoriske anbefalinger for tilbud og tilrettelegging av mat, drikke og måltider. Det er henvisninger til retningslinjene i Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

God hygiene er nødvendig for å unngå smitte og sykdom blant både barn og voksne i barnehagen. Maten barna spiser, skal være helsemessig trygg. Det forutsetter bl.a. bevissthet og kunnskaper om hygiene spesielt knyttet til mat og måltider. I 2005 ble det gjennomført en kartlegging av mat- og drikketilbudet i norske barnehager.<sup>69</sup> Undersøkelsen viste at mat og måltider ble vurdert

### Boks 9.8 Fiskesprell

«Fiskesprell» er et samarbeid mellom Helse- og omsorgsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Eksportutvalget for fisk, Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning og Sosial- og helsedirektoratet. Gjennom prosjektet skal sjømat bli mer enn en del av menyen. Sjømat skal også bli utgangspunktet for pedagogiske aktiviteter i barnehagen. Resultatene fra arbeidet med Fiskesprell i tre pilotfylker i 2007; Telemark, Nord-Trøndelag og Rogaland viste at alle barnehagene satte mer fisk på bordet, både som pålegg, varmmat og turmat. I tillegg sa de ansatte at de både hadde fått mer kunnskap om fiskens rolle i et godt kosthold, og at de hadde blitt tryggere på å lage gode fiskeretter i barnehagen. Basert på disse gode resultatene ble «Fiskesprell» derfor et nasjonalt prosjekt i 2008, forankret i fylkenes folkehelsearbeid. Det gis kurs for barnehageansatte, materiell, og tilskudd til råvarer. Prosjektet har eget nettsted: [www.fiskesprell.no](http://www.fiskesprell.no)

som viktig av styrere og pedagogiske ledere. Undersøkelsen viste videre at tilbudet av mat og drikke på mange måter var bra, men at det var klare ernæringsmessige svakheter ved det som ble tilbudt i det daglige og ved feiringer og markeringer. Fastsettelse av mat- og drikketilbudet i barnehagene var i stor grad basert på et samarbeid mellom ansatte, foreldre og barn. Faktorene som styrere og pedagogiske ledere pekte på som viktigst for å sikre barn i barnehagen et sunt mat- og måltidstilbud, var at mat- og måltidsarbeid var forankret i barnehagens planer og i veiledningsprogrammer til foreldre og barnehagepersonell. Mange trakk også fram behovet for kjøkkenassistent for å sikre et godt mat- og måltidstilbud til barna i barnehagen. Kartleggingen viste at bare en liten andel av barnehagens pedagogiske ledere kjente til bestemmelsen om måltid i forskriften, og enda færre kjente til retningslinjene.

## 9.7 IKT i barnehagen

Digital kompetanse skal være sentralt i opplæringen på alle nivåer. Barna i barnehagen bør få møte digitale verktøy som en kilde til lek, kommunika-

<sup>65</sup> Bjørgen 2009

<sup>66</sup> [http://www.helsedirektoratet.no/ernaering/barnehage/barns\\_kosthold/med\\_bra\\_mat\\_er\\_barna\\_bedre\\_rustet\\_157634](http://www.helsedirektoratet.no/ernaering/barnehage/barns_kosthold/med_bra_mat_er_barna_bedre_rustet_157634)

<sup>67</sup> Regjeringen Stoltenberg II 2005

<sup>68</sup> <http://www.helsedirektoratet.no/ernaering/barnehage/>

<sup>69</sup> Sosial- og helsedirektoratet 2005 b

sjon og innhenting av kunnskap. Medier, teknikk og teknologi blir også omtalt under flere av barnehagens sju fagområder. Å beherske digitale verktøy er en viktig ferdighet i et moderne kunnskaps-samfunn, og bruk av digitale verktøy er definert som grunnleggende ferdighet i skolens læreplaner. Departementet ser på bruk av IKT i barnehagen som et ledd i kvalitets- og innovasjonsarbeidet i barnehagen. Ved å gi barn et minimum av kunnskap om digitale verktøy, vil barnehagen være med på å motvirke digitale skiller blant barn og bidra til sosial utjevning. Departementet har fått utarbeidet *Temahefte om IKT i barnehagen* for å øke kunnskapen om bruk av digitale verktøy i det pedagogiske arbeidet med barna.<sup>70</sup> Heftet gir eksempler på hvordan IKT kan inkluderes i det pedagogiske arbeidet med barna, og hvilke verktøy som egner seg til bruk i barnehagen. I heftet gis det også etiske føringer for arbeid med digitale verktøy i barnehagen. Det arrangeres årlige *Klikk der!*-konferanser for barnehageansatte om bruk av IKT i barnehagene.

Det er gjennomført lite forskning om IKT i barnehagen. Kunnskapen på dette området er derfor begrenset.<sup>71</sup> Høgskolen i Oslo har på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet gjennomført en landsdekkende kartlegging av utstyr, tilgjengelighet og bruk av digitale verktøy i barnehagen.<sup>72</sup> Studien viser at nesten alle barnehagene har datamaskin, CD-spiller, tilgang til internett, digitalt fotokamera og fargeskriver. Barna får i begrenset grad benytte seg av de digitale verktøyene. De mest vanlige aktivitetene er fotografering (66 prosent) og dataspill (50 prosent). Bare tre prosent av respondentene oppgir at barna får bruke digitale verktøy til å illustrere historier, spille inn lyd eller lage animasjoner. Barna har med andre ord få muligheter til å bruke de digitale verktøyene på en kreativ måte. Manglende kompetanse om bruk av digitale verktøy i pedagogisk sammenheng, manglende interesse hos personalet og mangel på digitale verktøy oppgis som sentrale hindre for utviklingen av digital kompetanse i barnehagen. Dette vil igjen kunne føre til opprettholdelse av begrenset bruk av digitale verktøy i barnehagen. I en undersøkelse om digitale læremidler svarte samtlige styrere i de spurte barnehagene at de benyttet seg av digitale læremidler i arbeidet. De digitale læremidlene ble i hovedsak benyttet til læringsformål (86 prosent)

<sup>70</sup> Bølgan 2006

<sup>71</sup> Borg m.fl. 2008

<sup>72</sup> Bølgan 2008

### Boks 9.9 Linjen barnehage – barn i lek og utforskning med digitale verktøy

Barnehagens hovedmål i arbeidet med IKT er at digitale verktøy skal brukes skapende og kreativt. I Linjen barnehage er digitale verktøy et tilbud side om side med byggeklosser, formingsmateriell og annet utstyr en vanligvis finner i en barnehage.

Barnehagen prioriterer programvare og verktøy som gir barna stor innflytelse på det som skjer, og som tilrettelegger for selvstendig tenkning og skapende prosesser. Det er viktig å sikre barna basisferdigheter som gjør at de kan nyttiggjøre seg av mulighetene og være kreative. Barna gjør seg erfaringer og øker den digitale kompetansen sin. Barna setter for eksempel sammen lyd, bilde og lager historier. Aktivitetene er preget av samspill, glede og latter.

Barna dokumenterer sin egen hverdag som aktive fotografer på turer og opplevelser. Bildene blir utgangspunkt for undring og samtaler mellom barna og mellom barn og voksne, og er et unikt språkstimulerende materiale. Barna knipser bilder, tegner og skriver ut egne kunstverk. Skanning og lydinnspilling er også noe barna synes det er morsomt å eksperimentere med. Barna viderefremmer kunnskapen sin til hverandre, og det er imponerende hvor tålmodige læremestere de kan være.

og i forbindelse med lek og sosiale aktiviteter (76 prosent).<sup>73</sup>

### 9.8 Likestilling mellom gutter og jenter

Likestilling er en sentral verdi i det norske samfunnet, og likestillingsperspektivet skal være integrert i barnehagens daglige virksomhet. Hvordan personalet arbeider med likestilling og likeverd, handler om hvilke verdier de fremmer i praksis gjennom sine holdninger. Resultater fra Gender Loops-prosjektet viser at 42 prosent av førskolelærerne i Norge mener at de gjennom studiet i svært liten grad har fått kompetanse til å motvirke uheldige kjønnsroller i barnehagen.<sup>74</sup>

<sup>73</sup> Hansen 2009

**Boks 9.10 Sjekkliste i det daglige arbeidet**

Reform ressurscenter for menn har i Gender Loops-prosjektet utarbeidet en håndbok om arbeid med likestillingsspørsmål lokalt i barnehagene. Håndboken er et arbeidsverktøy som gir konkrete eksempler på hvordan personalet kan gå fram i likestillingsarbeidet med barna.<sup>1</sup>

Å arbeide med likestilling mellom gutter og jenter er en tverrfaglig oppgave, som ikke må begrenses til avgrensede individuelle prosjekter, men utgjøre en del av alle pedagogiske aktiviteter. Dette betyr:

- «*Hverdagsaktiviteter*. Refleksjon omkring kjønn i hverdagsaktivitetene dine: spør regelmessig om og på hvilke måte et barns situasjon og handlinger påvirkes av barnets kjønn, om og i hvilken grad jenter og gutter griper de tilbudene de får, og hva reaksjonene dine har å gjøre med at du er mann eller kvinne.
- *Planlegging*. Ta kjønnsaspekter i betraktning under planlegging, for eksempel ved årlig innkjøp av materialer eller årlig prosjektplanlegging.
- *Alle fagområder*. Reflekter omkring alle fagområdene med tanke på kjønn. Tenk hvordan du kan gi barn samme muligheter uavhengig av kjønn i fagområdene: kommunikasjon, kropp, kunst, natur, etikk, nærmiljø og antall?»

<sup>1</sup> Nordfjell m.fl. 2008

Sluttrapporten for *Handlingsplan for likestilling i barnehagene 2004-2007* viser at det må langsiktig arbeid til for å få integrert likestillingsarbeidet i barnehagens daglige virksomhet. Prosjektarbeid i den enkelte barnehage med vekt på hvordan det arbeides med likestillingsspørsmål ble benyttet i stor grad og med gode resultater.<sup>75</sup>

Det er på oppdrag fra departementet utarbeidet et *Temahefte om likestilling i det pedagogiske arbeidet i barnehagen*.<sup>76</sup> Temaheftet tar opp integrering av likestillingsarbeidet i barnehagen og foreslår metoder og strategier for å fremme likestilling i barnehagens daglige arbeid. I temaheftet fremheves det at likestilling handler om relasjon

ner og om å legge forholdene til rette for pedagogisk virksomhet som ikke reproducerer tradisjonelle kjønnsrollemønstre. Likestilling handler om mer enn at gutter og jenter skal utfordres på nye områder. Det handler om å endre tradisjoner og holdninger knyttet til kjønn.

Det overordnede målet med *Handlingsplan for likestilling i barnehage og grunnopplæring 2008-2010* er at barnehagene og grunnopplæringen skal bidra til et likestilt samfunn der alle får utnyttet sine evner og interesser uavhengig av kjønn. Likeverd og likestilling mellom kjønn skal ligge til grunn for all læring og pedagogisk virksomhet i barnehage og grunnopplæring. Denne handlingsplanen har to hovedmål knyttet til barnehagen: læringsmiljøet i barnehage og grunnopplæring skal fremme likestilling mellom gutter og jenter, og kjønnsbalansen blant ansatte i barnehage og grunnopplæring skal bedres. For å forbedre læringsmiljøet skal det bl.a. iverksettes forskning og forskningsformidling, veiledning, kunnskaps-spredning og styrking av kunnskap om likestilling mellom kjønn i lærerutdanningene.

Evalueringen av rammeplanen viser at likestilling er et område med lav prioritet i barnehagene. Hele 65 prosent av styrerne i undersøkelsen svarer at de i liten eller ingen grad har arbeidet systematisk med likestilling. Likestilling oppfattes som et krevende tema å omsette i praksis både av styrerne og personalet i barnehagene, og er samtidig et av de områdene som er minst prioritert i tiltak for personalet. I samtaler med barna kommer det fram klare kjønnsforskjeller når det gjelder hvilke rom og aktiviteter barna foretrekker. Tradisjonelle mønstre blir bekreftet ved at guttene bygger med klosser og jentene forteller om dukkekroker, tegninger og perling.

## 9.9 Vurderinger og tiltak

Barnehagen har en sentral rolle som arena for omsorg, lek og læring, formidling av språk og kultur og utvikling av sosial kompetanse og fellesskap.

Statusgjennomgangen viser at lek, sosial kompetanse, omsorg og trygghet er viktig i barnehagehverdagen både for barn og foreldre, og at barnehagene arbeider mye med disse områdene. Barn ser ut til å trives i barnehagen, og barnehagens inne- og uteområder oppfyller i stor grad de krav som stilles. Evalueringen av rammeplanen viser at rammeplanen er godt mottatt i sektoren og at det er et stort engasjement i alle deler av sekto-

<sup>74</sup> Pettersen 2008

<sup>75</sup> Pettersen 2008

<sup>76</sup> Rossholt 2006

ren for å gi barn et godt barnehagetilbud. Dette støtter departementets inntrykk av at det generelt gjøres et godt arbeid i landets barnehager.

Kunnskapsdepartementet ønsker å videreutvikle barnehagetilbudet innenfor den barnehagetradisjonen vi har i Norge, slik det er beskrevet i rammeplanen. Her legges det vekt på et helhetssyn på barn og barndom, og at barndommen er en livsfase med egenverdi i likhet med alle andre faser i menneskets livsløp. Barnehagen skal ivareta barns behov for lek og omsorg i et her-og-nå-perspektiv, men samtidig være bevisst at småbarnsfasen skal etterfølges av livslang læring. Et slikt syn på barnehagen reflekterer et syn på barnet som et selvstendig individ og ikke som en «uferdig voksen». Barnehagen skal tilby et læringsmiljø som støtter og utfordrer barns nysgjerrighet og lærelyst og på den måten skaper et godt utgangspunkt for livslang læring.

Spørsmålet om vektlegging av henholdsvis omsorg, lek, og læring har vært et sentralt tema i barnehagesektoren gjennom historien, og faglige og politiske diskusjoner har til tider vært opphetet og preget av polarisering. Barnehagepedagogikkens ytterpunkter kan, som nevnt i kapittel 2, knyttes til en sosialpedagogisk tradisjon og en mer skoleforberedende tradisjon. Den norske barnehagetradisjonen har røtter i den sosialpedagogiske tradisjonen. Starting Strong II<sup>77</sup> stiller spørsmål ved om barnehagens sosialpedagogiske tradisjon i mange land er i ferd med å bli erstattet av en mer skoleforberedende barnehagetradisjon, som legger vekt på å gi barna gode forutsetninger for å lykkes i skoleløpet. Dette kan en blant annet se i Sverige der førskolan har fått økt skoleforberedende betydning, oppdraget er blitt snevrere med større fokus på språkutvikling og barns utvikling, prestasjoner og ferdigheter kartlegges og bedømmes i økende omfang.<sup>78</sup> OECD-rapporten peker på studier som viser at de beste læringsresultatene oppnås når kognitive og emosjonelle prosesser går parallelt. Læringsmiljøet må derfor både være stimulerende, utfordrende, trygt og omsorgsfullt. Rapporten fremhever at arbeidet med å skape gode og sammenhengende utdanningsløp ikke er ensbetydende med at barnehagen skal legge økt vekt på ferdighetsmål i matematisk utvikling, tale- og skriftspråkutvikling. På bakgrunn av den stadig tydeligere «readiness for school»-debatten som preger barnehagesektoren internasjonalt, understreker rapporten at barne-

hagen bør være et fellesskap der alle kan lære, hvor barn blir oppfordret til å delta og dele med andre, og hvor læring hovedsaklig er sett som interaktiv, utforskende og sosial.

Fordelingsutvalget påpeker at barnehagens rammeplan ikke inneholder konkrete læringsmål eller krav om at barna daglig skal delta i læringsaktiviteter som er planlagt og ledet av voksne.<sup>79</sup> Utvalget mener at det er viktig at alle barn daglig blir inkludert i en eller annen form for organisert læringsaktivitet i barnehagen. Dersom læring i barnehagen i alt for stor grad baserer seg på barnets eget initiativ og nysgjerrighet, mener utvalget at dette kan medføre at de barna som har beste evner til å uttrykke sin nysgjerrighet får størst læringsutbytte av barnehagen. Regjeringen er opptatt av at alle barn får et godt læringsutbytte.

Dagens barn vokser opp i kunnskapssamfunnet. De vil møte krav og forventninger til utdanning i sterkere grad enn tidligere generasjoner. Barn må rustes godt fra starten av til å møte dette. Regjeringen har som mål at alle skal komme igjennom skolen med gode grunnleggende ferdigheter. Men læring og kunnskap er mer enn grunnleggende ferdigheter. Ikke minst er sosial kompetanse viktig. Barnehagen må bidra på sin måte til å ruste barn for livslang læring innen et bredt spekter av kompetanseområder slik de er beskrevet i Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

Regjeringen vil styrke det pedagogiske tilbudet i barnehagen, men dette skal skje uten brudd med den norske barnehagetradisjonen. Det kan være ulike syn på når den norske barnehagetradisjonen utfordres, men grunnleggende viktig vil det være at barnehagetilbudet utformes i tråd med forskningsbasert kunnskap om læring og utvikling i småbarnsalderen.

### 9.9.1 Godt omsorgs- og læringsmiljø for alle barn

Regjeringen er opptatt av at alle barnehagebarn skal få et godt omsorgs- og læringsmiljø, med tilstrekkelig utfordringer innenfor trygge rammer. Barnehagens fysiske og psykososiale miljø må derfor legges til rette slik at barn i alle aldersgrupper får gode muligheter for lek og læring.

Barnegruppenes størrelse og sammensetning påvirker læringsmiljøet i barnehagene. Departementet har merket seg at det i offentlig debatt har vært uttrykt bekymring for at noen barnegrupper

<sup>77</sup> OECD 2006

<sup>78</sup> Skolverket 2008

<sup>79</sup> NOU 2009:10 Fordelingsutvalget

er for store. Statusgjennomgangen bekrefter at det er store variasjoner, men grupper i størrelsesorden 13-18 er vanligst. Departementet vil presisere at barnehagens eier har ansvar for at barnegruppene har en hensiktsmessig størrelse og sammensetning, slik at personalet får mulighet til å gi alle barn et godt pedagogisk tilbud.

Departementet har merket seg at det er store variasjoner med hensyn til hvor mye det arbeides med de ulike områdene i rammeplanen. Det er blant annet nedgang i andelen barnehager som arbeider med alle fagområdene, og det er en tendens til å vektlegge noen fagområder mer enn andre. Flere i personalet uttrykker at arbeidet med fagområdene kan være krevende, og de savner tid til å fordype seg i fagområdene. Det ser ut til at det arbeides mer med fagområdene i aktiviteter med de eldste enn de yngste barna. Det ser også ut til at barns medvirkning blir viet mye oppmerksomhet i barnehagens arbeid, men at dette også er et av områdene som blir oppfattet som krevende.

Likestilling og arbeidet med de yngste barna er blant de områdene i rammeplanen som vies lite oppmerksomhet. Dette er bekymringsfullt. Barnehagens læringsmiljø skal fremme likestilling mellom gutter og jenter, og barnehagen har en viktig oppgave i å gi jenter og gutter de samme mulighetene og å motvirke at tradisjonelle kjønnsrollemønstre reproduseres. Regjeringen vil vurdere hvordan likestillingsarbeidet i barnehagene kan fornyes og styrkes.

Barn under tre år utgjør en stadig større andel av barna i barnehagen. Departementet mener derfor det er nødvendig å rette større oppmerksomhet mot denne aldersgruppens behov for særlig tilrettelegging, både i det fysiske miljøet og i de daglige aktivitetene.

Departementet vil følge med på utviklingen framover for å sikre at barnehagens innhold er variert og tilpasset alle barn i tråd barnehageloven og rammeplanens føringer.

### 9.9.2 Fortsatt vekt på språk og fagområdene

Å legge til rette for et rikt og stimulerende språkmiljø er en vesentlig del av barnehagens samfunnsmandat. Departementet er derfor tilfreds med at barnehagens språkmiljø og fagområdet *kommunikasjon, språk og tekst* prioriteres høyt i barnehager og kommuner. Språk, begrepsforståelse og evne til å kommunisere med andre er en forutsetning for å kunne delta aktivt i et sosialt og kulturelt fellesskap. Et godt språkmiljø gir også barn grunnlag for å utvikle matematikkforståelse og lese- og skrive-

ferdigheter. Arbeidet med fagområdet *kommunikasjon, språk og tekst* er i følge evalueringen av rammeplanen i stor grad læremiddelstyrt, med fokus på det enkelte barnet og språkets form, uttale og ordforråd. Dette er etter departementets vurdering en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, del av barnehagens arbeid med fagområdet. Det er i tillegg nødvendig å legge vekt på *kommunikasjon* og *tekst*, som også er vesentlige sider ved dette fagområdet.

Personalets kompetanse har stor betydning for tilrettelegging av språkmiljøet i barnehagen. Kommunene har språk som ett av sine viktigste innsatsområder i kompetansetiltak for personalet i barnehagene. Sett i lys av at dette er et nasjonalt prioritert område, ser departementet også behov for å bidra til at denne innsatsen videreføres, St.meld. nr. 23 (2007-2008) *Språk bygger broer* peker på behovet for å styrke personalets kompetanse i språkutvikling, tilrettelegging av godt språkmiljø og språkstimulering. Temahefte om språkmiljø, språkstimulering og fagområdet *kommunikasjon, språk og tekst* vil bli ferdigstilt og sendt ut til alle barnehager i løpet av 2009.

Det er regjeringens mål at bruken av samiske språk (nordsamisk, sørsamisk og lulesamisk) skal styrkes og bli en ressurs for nye samiske generasjoner. Mangel på pedagogisk personale som har kunnskap i og om de samiske språkene, er en stor utfordring. Departementet vil avsette midler til utvikling av språkkompetanse hos personale i samiske barnehager/barnehager med samiske barn, jf. også *Handlingsplan for samisk språk*. Tiltak knyttet til språkkartlegging er omtalt i kapittel 12.

I tråd med regjeringens vektlegging av tidlig innsats for å bedre elevresultatene i skolen, ønsker departementet spesielt økt oppmerksomhet på arbeid som kan bidra til å fremme barns lese- og regneforståelse når de kommer på skolen. Lesing er en grunnleggende ferdighet som står i en særstilling i kunnskapsamfunnet. Uten gode leseferdigheter oppstår problemer i svært mange faglige og sosiale sammenhenger. På 2000-tallet har internasjonale undersøkelser vist en nedadgående tendens i leseferdighetene i skolen. Flere nye tiltak er i verksatt for å snu denne trenden. Regjeringen vil fortsette å fokusere på god leseopplæring i skolen, og ønsker at barnehagene gjennom det pedagogiske arbeidet skal bidra til å forberede leseopplæringen.

I skolen sliter også mange elever med regning som grunnleggende ferdighet. Det er behov for å skape mer positive holdninger til faget. Barnehagens arbeid generelt og med fagområdet *antall*,

*rom og form* spesielt er viktig i denne sammenheng. I den videre satsingen på PUB-studiet, prioriteres fagområdene *kommunikasjon, språk og tekst, antall, rom og form, kunst, kultur og kreativitet og natur, miljø og samfunn*, jf. kapittel 4.5.2. Departementet vil vurdere å tydeliggjøre målene tilknyttet fagområdene i rammeplanen. Dette vil bli gjort i forbindelse med den kommende revideringen av rammeplanen.

*Departementet vil:*

- vurdere om målene tilknyttet fagområdene i rammeplanen kan tydeliggjøres
- vurdere hvordan likestillingsarbeidet i barnehagen kan fornyes og styrkes
- avsette midler til utvikling av språkkompetanse og kompetanse i samisk tradisjonelt arbeid hos personale i samiske barnehager/barnehager med samiske barn. Departementet vil invitere Sametinget til samarbeid om tiltaket.

## 9.10 Planlegging, dokumentasjon og vurdering

Barnehagens ledelse har ansvaret for at barnehagens pedagogiske virksomhet planlegges, dokumenteres og vurderes i tråd med rammeplanens føringer. Alle barnehager skal utarbeide en årsplan som skal fastsettes av barnehagens samarbeidsutvalg. Årsplanen skal gi informasjon til eiere, samarbeidsparter og andre interesserte om hvordan barnehagelovens bestemmelser om innhold skal følges opp, dokumenteres og vurderes. Planen skal være et arbeidsredskap for personalet, utgangspunkt for foreldrenes mulighet til å kunne påvirke innholdet i barnehagen og grunnlag for kommunens tilsyn.

Gjennom å dokumentere aktiviteter, utvikling og læring, dannes det en felles referanseramme og dermed et utgangspunkt for refleksjon om barnas og barnehagens utvikling og læringsprosesser. Planlegging, dokumentasjon og vurdering av den pedagogiske virksomheten er viktig for å utvikle kvaliteten i en bevisst og uttalt retning. Barn og foreldre har rett til medvirkning. Åpenhet om barnehagens virksomhet kan bidra til å sikre barn og foreldre reelle muligheter for medvirkning og gi kommunen som barnehagemyndighet, barnehageeiere, samarbeidsparter og lokalsamfunnet innsyn i barnehagens virksomhet.

Det er barnehagens arbeid som skal vurderes, og barnehagen skal normalt ikke vurdere målopp-

nåelse hos enkeltbarn i forhold til gitte kriterier. I tilknytning til samarbeid med hjelpeinstanser utenfor barnehagen kan dokumentasjon knyttet til enkeltbarn brukes når dette skjer i samarbeid og forståelse med barnas foreldre/foresatte. Et etisk perspektiv må legges til grunn ved dokumentasjon av barns lek, læring og arbeid.

Evalueringen av hvordan rammeplanen blir innført, brukt og erfart har stilt en rekke spørsmål om barnehagens arbeid med dokumentasjon.<sup>80</sup> Dokumentasjon blir brukt for å synliggjøre og informere, for å vurdere enkeltbarns utvikling og som grunnlag for refleksjon og læring. Dokumentasjon er det området i rammeplanen styrerne finner mest krevende å omsette i praksis. Det blir særlig framhevet at dokumentasjon er tidkrevende, og at det i en hektisk hverdag er for liten tid til refleksjon sammen med personalet.

Tabell 9.1 viser hvor stor andel av styrerne som oppgir å ha benyttet ulike former for dokumentasjon.

Barnehagene bruker en rekke metoder og arbeidsmåter for å dokumentere barnehagens arbeid. Undersøkelsen viser at dokumentasjon knyttet til enkeltbarn er relativt utbredt, og den stiller spørsmål til om dette er i tråd med rammeplanens føringer.<sup>81</sup> I foreldreundersøkelsen kommer det fram at bare fire av ti foreldre er helt enige i påstanden *dokumentasjon av det enkelte barns utvikling skjer i forståelse med barnas foreldre*, og omtrent like mange er delvis enig i dette utsagnet. Evalueringen viser også at kommunene i liten grad er opptatt av betydningen av dialog med foreldrene i arbeidet med dokumentasjon, og flere kommuner pålegger barnehagene å ta i bruk bestemte kartleggingsverktøy. I noen tilfeller synes kommunens krav ifølge evalueringen å være i strid med rammeplanens bestemmelser om dokumentasjon av enkeltbarn. Østrem m.fl. peker på at det ikke bare er rammeplanen som påvirker barnehagefeltet på dette området. Andre impulser enn rammeplanen kan derfor være avgjørende for hvordan styrerne oppfatter kravene til dokumentasjon. Østrem m.fl. uttrykker bekymring for en slik utviklingstendens, og antyder at enkelte kommuner ikke kjenner til, eller ikke tar tilstrekkelig hensyn til styrerens ansvar for å avgjøre hvilke metoder barnehagens skal ta i bruk for å planlegge, dokumentere og vurdere barnehagens virksomhet. Østrem m.fl. mener derfor det er grunn til å se nærmere på om rammeplanen er tydelig

<sup>80</sup> Østrem m.fl. 2009

<sup>81</sup> Østrem m.fl. 2009

Tabell 9.1 Hvilke former for dokumentasjon har vært benyttet i barnehagen inneværende barnehageår?

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Vet ikke
Fotografi og/eller film	77 %	20 %	3 %	1 %
Barns tegninger, formingsprodukter osv.	61 %	33 %	6 %	
Barnas permer (som følger barnet gjennom tiden i barnehagen)	59 %	24 %	16 %	2 %
TRAS – tidlig registrering av barns språkferdigheter	58 %	28 %	12 %	1 %
Observasjon	50 %	45 %	5 %	
Barns fortellinger	40 %	51 %	9 %	
Mappevurdering/mapper som dokumenterer det enkelte barnets utvikling	30 %	35 %	33 %	2 %
Dokumentasjon som grunnlag for refleksjon blant personalet	24 %	47 %	26 %	3 %
Individuelle opplæringsplaner	24 %	45 %	30 %	2 %
Praksisfortellinger	22 %	39 %	37 %	3 %
Dokumentasjon som grunnlag for refleksjon sammen med barna	19 %	56 %	25 %	
Systematiske samtaler med barn	19 %	44 %	36 %	1 %
Barneintervju	11 %	37 %	49 %	3 %
Refleksjonslogg	6 %	25 %	59 %	11 %

Kilde: Østrem m.fl. 2009

nok på hva dokumentasjon i barnehagen skal være og på kommunens rolle i dette arbeidet.

### 9.11 Vurderinger og tiltak – Dokumentasjon krever kunnskap og etisk bevissthet

Det er flere utfordringer i arbeidet med kvaliteten i barnehagens pedagogiske arbeid. Regjeringen er særlig opptatt av at de ansattes pedagogiske kompetanse må være tilstrekkelig, og at det helhetlige synet på småbarns læring ivaretas. Systematisk læringsarbeid, kartlegging, dokumentasjon og vurdering av barnas utvikling og ferdigheter må ikke føre til at barnehagens egenart svekkes. Regjeringen vil derfor stille klare krav som sikrer høy faglig kvalitet i dokumentasjonsarbeidet, og setter ramme for dette slik at barnehagene ikke utvikles i en for sterk instrumentalistisk retning, slik vi har sett enkelte eksempler på.

Departementet ser det som positivt at barn i økende grad deltar i planlegging, dokumentasjon og vurdering av barnehagens innhold. På dette området er det imidlertid store forskjeller på barnehagene. Det er derfor fortsatt nødvendig å opprettholde oppmerksomheten på barns rett til medvirkning.

Dokumentasjon og vurdering peker seg ut som et område der det er behov for både metodeutvikling og klargjøring av regelverket. Rammeplanen gir overordnede føringer om *hva* som skal planlegges, dokumenteres og vurderes, *hvem* som skal delta og formålet med dette arbeidet. Innenfor disse rammene står den enkelte barnehage fritt til å velge metoder og omfang ut fra lokale forutsetninger og behov. Prinsippet om metodefrihet bygger på tillit til at det pedagogiske personalet gjennomfører arbeidet i tråd med oppdatert kunnskap om barn og barnehager. Evalueringen av innføringen av rammeplanen viser imidlertid at barnehagene møtes av forventninger og krav fra flere aktører i sektoren, og at kravene noen ganger kan oppfattes som motstridende. Videre viser evalueringen at mange barnehager opplever arbeidet med dokumentasjon som særlig utfordrende. Arbeidet med dokumentasjon blir beskrevet som tidkrevende og evalueringen viser til at arbeidet med dokumentasjon er på prøvestadiet. Departementet vurderer at det nå er behov for å stake ut et ny kurs når det gjelder dokumentasjon i barnehagen.

Kritiske røster har hevdet at barnehagen kan oppfattes som et instrument for å gjøre barn klare for skolen. Ved innføring av den reviderte rammeplanen ble det bl.a. reist spørsmål ved om ramme-

planen ville føre til økt kartlegging av enkeltbarns kunnskaper og ferdigheter, og om barnehagene i større grad ville innføre «veiing» og «måling» av enkeltbarn. Evalueringen av rammeplanen viser at det er en omfattende bruk av kartlegging av enkeltbarn, dette gjelder spesielt barns språkutvikling. Denne utviklingen kan også ses i Sverige, der en utredning av barnehagereformen innført i 1998 viser en økt kartlegging og bedømming av enkeltbarns utvikling ut fra en forestilling om hva barn skal kunne på ulike alderstrinn.<sup>82</sup> Jo større fokus det blir på læring i barnehagen, desto viktigere blir det å forhindre en uheldig praksis når det gjelder kartlegging av barn i barnehagen.

Departementet har forståelse for at det kan være krevende å utøve profesjonelt skjønn på dette området. Kunnskap om barns utvikling og om ulike dokumentasjonsmetoder er en forutsetning for å kunne gjennomføre kartlegging av enkeltbarns kunnskaper og ferdigheter. Departementet vil presisere at høgskoler og universiteter som utdanner førskolelærere, har et særlig ansvar for at utdanningen gir et godt grunnlag for profesjonelt skjønn og yrkesutøvelse.

Barnehagene må ha et bevisst forhold til hvorfor de dokumenterer, og hva dokumentasjonen skal brukes til. Åpenhet, etisk bevissthet og samarbeid med foreldrene må ligge til grunn for barnehagens planlegging, dokumentasjon og vurdering både av enkeltbarn og av barnehagens virksomhet. Dette er et grunnleggende prinsipp som forplikter alle nivåer i barnehagesektoren. Det er derfor bekymringsfullt at mange foreldre opplever at dokumentasjon av enkeltbarns utvikling

ikke eller bare delvis gjennomføres i forståelse med foreldrene. Vurderinger og tiltak knyttet til overføring av dokumentasjon fra barnehage til skole omtales i kapittel 10.

Departementet har merket seg at det eksisterer usikkerhet om hvordan regelverket om dokumentasjon skal forstås. Stadig flere barnehager ser ut til å benytte ulike verktøy der en i sterkere grad «måler» barns ferdigheter på ulike årstrinn, og departementet mener dette er en utvikling i feil retning. Departementet ønsker å demme opp for et mer instrumentelt syn på barn og ønsker derfor å klargjøre dagens regelverk om dokumentasjon og vurdering av enkeltbarn og barnehagens arbeid. Dette vil gjøres i forbindelse med den kommende evalueringen av rammeplanen. Departementet vil understreke at det er helt avgjørende at personalet har tilstrekkelig kunnskap til å kunne vurdere kvaliteten på dokumentasjonsverktøy, hvordan verktøy skal brukes og oppfølging av resultatene. Departementet vil også utarbeide en veileder om dokumentasjon og vurdering for å støtte barnehagenes arbeid på dette området. Vurderinger og tiltak knyttet til språkkartlegging omtales i kapittel 12.

*Departementet vil:*

- utarbeide nye bestemmelser om dokumentasjon og vurdering av enkeltbarn og barnehagens pedagogiske arbeid
- utarbeide faglige kriterier for å sikre god kvalitet i dokumentasjons- og vurderingsarbeidet
- utarbeide en veileder om kartlegging, dokumentasjon og vurdering.

<sup>82</sup> Skolverket 2008



## 10 Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole

De fleste barna som begynner på skolen i dag har gått i barnehage. Barnehager og skoler er pedagogiske institusjoner med forskjellig historie og samfunnsmandat og med til dels ulike fagspråk. Barnehage og skole er begge institusjoner for omsorg, danning, lek og læring. Barn vil møte både likhetstrekk og ulikheter i institusjonene. Barnehagen og skolen har et felles ansvar for at barn kan møte skolen med nysgjerrighet og tillit til egne forutsetninger. Internasjonale undersøkelser viser at mange barn opplever overgangen til skolen som et kultursjokk, og at dette kan føre til sosial og følelsesmessig uro og avbrudd i læreprosesser.<sup>1</sup> OECD-rapporten *Starting Strong II* viser til forskning som peker på at både barnehage og skole bør være opptatt av en enhetlig tilnærming til læring og utfordringer ved barns overgang fra barnehage til skole. Overganger er for de fleste barn stimulerende, men dersom den blir for brå og ikke tilfredsstillende tilrettelagt, kan overgangen ha negativ innvirkning på barnets utvikling.<sup>2</sup>

Det er viktig å legge til rette for at barnet får ta avskjed med barnehagen på en god måte. En vellykket overgang betyr også at skolen har en sentral rolle i arbeidet med å lette overgangen, ikke minst ved å bygge videre på det barna har lært og erfart i barnehagen. God kvalitet og sammenheng i utdanningssystemet kommer alle barn til gode og har særlig stor betydning for grupper og individer som står i fare for ikke å lykkes i utdanningssystemet.

I nært samarbeid med foreldrene skal barnehage og skole legge til rette for et helhetlig opplæringsløp, som ivaretar enkeltbarns behov for trygghet og kontinuitet. Overgangen fra barnehage til skole medfører endringer i forventninger og krav til barnet. Forberedelsene til skolelivet må bygge på et bredt perspektiv og ses i sammenheng med barnets omgivelser, familien, de jevnaldrende, barnehagen og skolen.

### 10.1 Det siste året i barnehagen

Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver understreker at barnehagen i samarbeid med skolen skal legge til rette for barns overgang fra barnehage til første klasse og eventuelt skolefritidsordningen. Dette skal skje i nært samarbeid med barnets hjem. Planer for barns overgang fra barnehage til skole skal være nedfelt i barnehagens årsplan. I prinsippene for opplæringen (Læringsplakaten) heter det: «Godt og systematisk samarbeid mellom barnehage og barnetrinn, barnetrinn og ungdomstrinn, ungdomstrinnet og videregående opplæring skal bidra til å lette overgangen mellom de ulike trinnene i opplæringsløpet». Rammeplan for barnehagen og læreplan for grunnskolen er utarbeidet med tanke på å skape sammenheng og progresjon i utdanningsløpet. Det betyr ikke at innholdet i barnehage og skole skal være sammenfallende, men at alle barn skal få et godt grunnlag for videre utvikling og læring. De grunnleggende ferdighetene i grunnskolen er: Å kunne uttrykke seg muntlig, å kunne uttrykke seg skriftlig, å kunne lese, å kunne regne og å kunne bruke digitale verktøy.

Hele 96 prosent av barnehagene rapporterte i 2008 at de hadde skoleforberedende tiltak for femåringene. Dette er en sterk økning fra 2004, da 72 prosent av barnehagene hadde slike tiltak.<sup>3</sup> Evalueringen av hvordan rammeplanen blir fortolket, innført, brukt og erfart av barnehagesektorens ulike aktører, viser at førskolegrupper nå synes å være så utbredt at de kan ses som en institusjon i institusjonen. Innholdet i de skoleforberedende aktivitetene i barnehagene varierer. Noen av gruppene har egne rom med tavle, bøker og bord og med bokstaver og tall på veggene. Andre førskolegrupper holder til utendørs og driver med naturfaglige aktiviteter. Barna som ble intervjuet fortalte i følge Østrem m.fl. med entusiasme om førskolegruppene, men også indirekte om liten valgfrihet i disse gruppene, som i stor grad preges av voksenledete aktiviteter som repeteres.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Brostrøm 2005

<sup>2</sup> OECD 2006

<sup>3</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>4</sup> Østrem m.fl. 2009

Foreldreundersøkelsen som TNS Gallup gjennomførte i november 2008, spør bl.a. om hvilke forhold foreldrene vurderer som viktigst for barn i barnehagen. I undersøkelsen svarer 73 prosent av alle foreldrene at de mener forberedelser til skolen er svært/meget viktig. Dette er en svak økning fra 2004/2005.<sup>5</sup> Foreldrenes vekt på barnehagens betydning som skoleforberedende tiltak øker med barnas alder. 64 prosent av foreldrene til ettåringene og 82 prosent av foreldrene til femåringene svarer at forberedelser til skolen er svært/meget viktig.<sup>6</sup>

## 10.2 Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole prioriteres

En hovedfaktor for å lykkes med et godt samarbeid mellom barnehage og skole er at verdiene som overgangsarbeidet bygger på er nedfelt i hele barnehagens og skolens kultur og strategier.<sup>7</sup> Det er ikke bare barnet som skal forberede seg til å begynne på skolen, men barnehagen og skolen som har ansvaret for å forberede seg på å møte det enkelte barns behov.

Departementet ønsker å øke institusjonenes kunnskap om og forståelse for hverandre. Barnehagesektorens inntreden i Kunnskapsdepartementet og den reviderte rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver bidrar til å sikre helhet og sammenheng i barnas oppvekstmiljø og utdanningsløp. Barnehagen og skolen har felles verdigrunnlag, og rammeplanen for barnehagen og

læreplanen i grunnsopplæringen har en større grad av kontinuitet og sammenheng enn tidligere. De nye formålsbestemmelsene for barnehage og skole er bygd opp på samme måte for å tydeliggjøre både sammenhenger og ulikheter mellom de to samfunnsinstitusjonene. Rammeplanen stiller krav om hva barna skal få oppleve og erfare, og klargjør personalets ansvar for læringsmiljøet. Skolens mål er formulert som kompetansemål og ferdigheter i hvert fag. Selv om barnehagen og skolen har ulike mål, kan tema for opplevelser og læring ses i sammenheng.

Evalueringen av rammeplanen viste at åtte av ti foreldre med barn som skal begynne på skolen til høsten, er helt eller delvis enig i at barnehagen og skolen samarbeider. Det er imidlertid store regionale forskjeller på dette området. I ett av fylkene svarer bare 20 prosent av foreldrene at de er helt enig i at barnehagen samarbeider med skolen, mens 44 prosent svarer at de ikke vet om det finnes et slikt samarbeid. I et annet fylke sier 54 prosent at de er helt enige i at barnehagen og skolen samarbeider, og 14 prosent svarer «vet ikke» på dette spørsmålet.<sup>8</sup>

Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole er ett av fire satsingsområder i den nasjonale strategien *Kompetanse i barnehagen. Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren 2007–2010*. Departementet utarbeidet i 2008 veilederen *Fra eldst til yngst – samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole*.<sup>9</sup> Veilederen gir retningslinjer og anbefalinger i arbeidet med å sikre gode overganger mellom barnehage og skole:

<sup>5</sup> TNS Gallup 2008

<sup>6</sup> Østrem m.fl. 2009

<sup>7</sup> Lillemyr 2004

<sup>8</sup> Østrem m.fl. 2009

<sup>9</sup> Kunnskapsdepartementet 2008

Tabell 10.1 Spørsmål om tiltak for å lette overgangen mellom barnehage og skole. Prosentandeler som svarer ja.

	2004	2008
Barnehagen har skoleforberedende tiltak for 5-åringene	72	96
Det er etablert rutiner for kunnskapsoverføring mellom barnehage og skole	31	72
Det er etablert felles møteplasser for lærere i barnehage og skole	*	45
Det er etablert rutiner/utarbeidet planer som sikrer sammenheng og progresjon i læringsinnholdet i barnehage og skole	*	41
Det er etablert rutiner for samarbeid mellom barnehage og skole på kommunalt nivå	35	62
Det er etablert rutiner for tidlig samarbeid mellom barnehage og skole dersom barn har behov for særskilt tilrettelagt omsorg	*	82
Det er etablert rutiner for involvering av foreldre	*	60
Nei, ingen spesielle tiltak	10	*

\* Spørsmålet ble ikke stilt i den aktuelle undersøkelsen

Kilde: Winsvold og Gulbrandsen 2009

### Boks 10.1 Progresjon, helhet og sammenheng

To skoler og to barnehager i Vefsn kommune deltar i skoleutviklingsprogrammet *Kunnskapsløftet – fra ord til handling*. Målet er å sikre progresjon, helhet og sammenheng i hele løpet fra barnehagen og ut grunnskolen, å bli bedre til å samhandle om pedagogikk gjennom å bli kjent med hverandres kultur, og å utarbeide en felles forpliktende språkplan for barnehage og skole.

Ansatte i barnehage, skole og SFO møttes for refleksjon om: Hvor står vi i en historisk tradisjon? Hvilke metoder bruker vi? Hvordan er voksenrollen? Hvilke styrker har vi som kan utnyttes når vi skal utvikle oss sammen?

Skolene og barnehagene har etablert nettverk og holdt kurs for hverandre om rammeplanen og Kunnskapsløftet. Pedagogene har hospitert hos hverandre på tvers av skole og barnehage for å oppleve og å ta del i hverandres hverdag. De har arbeidet med å utvikle en felles forpliktende språkplan, og arrangert felles kveldsøkt for personalet i skole og barnehage, sammen med foreldrerepresentanter. Hensikten har vært å utvikle felles verdier og visjoner.

De utvikler en «mappe» som skal følge barna fra barnehagen til skolen. Mappen skal ha fokus på barnets sterke sider. Dokumentasjon av opplevelser og utvikling, f.eks. gjennom bilder.

Erfaringer fra prosjektet:

«Vi må endre begrepene og bruke et annet språk fordi kulturene i barnehage og skole er svært ulike. Vi har lært å bli mer ydmyke og ha respekt og forståelse for hverandres egenart. Det har ikke vært et enkelt arbeid, men svært lærerikt og utviklende fordi det har ført til en helhetlig forståelse av sammenhengen mellom barnehage og skole.

Ansatte i skolen klarer å legge bedre til rette for tilpasset opplæring når de har godt samarbeid med pedagogene i barnehagen. Vi kan møte elevene der de er i egen utvikling.

Ansatte i barnehagen opplever at deres status er hevet, noe som igjen har ført til større tro på egen metodikk.

Arbeidet med å utvikle en felles språkplan har lært oss at det ligger mye kompetanseheving i felles refleksjon og kunnskapsdeling. Vi har fått mye taus kunnskap fram.»

- Barnehagetiden avsluttes på en god måte og skolen og skolefritidsordningen forbereder seg på å ta imot barnet.
- Barnet blir kjent med skolen i god tid før første skoledag.
- Det er sammenheng og progresjon i læringsinnholdet i barnehage og skole.
- Foreldre godkjenner informasjonsoverføring fra barnehage til skole og har muligheter for aktiv medvirkning i denne.
- Lærere i barnehage og skole har felles møteplasser for forventningsavklaringer, kompetanseutvikling og felles planlegging.
- Kommunen initierer, planlegger, kontrollerer og følger opp samarbeidstiltak gjennom overordnede planer. Planene bør inkludere både kommunale og private barnehager og skoler.
- Barnehage- og skoleeier har det overordnede ansvaret for å legge til rette for samarbeid.

Sammenhengen mellom barnehage og skole er et område som vektlegges av både utdanningsdirektørene og barnehagemyndigheten i kommunene.<sup>10</sup> Om lag 70 prosent av kommunene svarer at

dette er et hovedinnsatsområde i arbeidet med kompetanseutvikling.<sup>11</sup> Tabell 10.1 viser at barnehagene i økende grad har etablert samarbeidsrutiner og andre tiltak for å lette overgangen fra barnehage til skole.

Det er ingen forskjell mellom kommunale og private barnehager når det gjelder spørsmålet om skoleforberedende tiltak for femåringer. På alle de andre spørsmålene i tabell 10.1 skårer kommunale barnehager høyere enn private barnehager. Winsvold og Gulbrandsen peker på at det er problematisk at barn i private barnehager i mindre grad enn barn i kommunale barnehager får nytte godt av et systematisk samarbeid mellom barnehage og skole.

#### 10.2.1 Samarbeid krever kunnskap, evne og vilje

Samarbeid mellom barnehage og skole kan by på en rekke utfordringer. Forskjellige pedagogiske

<sup>10</sup> Østrem m.fl. 2009

<sup>11</sup> Fafo og Asplan Viak 2008

tradisjoner og kulturer preger de to institusjonene.<sup>12</sup> Førskolelærere og grunnskolelærere har ofte begrenset kunnskap om hverandres arbeid og oppgaver. Manglende kunnskap kan føre til at en ser på læring i barnehage og skole som noe svært forskjellig.<sup>13</sup> Læringen i skolen knyttes tradisjonelt til formalisert læring, som å sitte ved pul-ten og gjøre det en har fått beskjed om, mens læringen i barnehagen foregår fritt og uformelt i lek og hverdagsaktiviteter. Denne tradisjonelle tilnærmingen representerer en forenkling som ikke nødvendigvis stemmer overens med virkeligheten barn og unge møter i dagens barnehager og skoler. I barnehagen deltar barn i både uformelle og formelle læringssituasjoner, og elevene i grunnskolen får erfaring med en rekke forskjellige arbeids- og undervisningsmåter.

I tillegg til kulturelle og historisk betingede forskjeller, kan også samarbeidet by på praktiske problemer, for eksempel mangel på tid og ressurser og at hver enkelt barnehage og skole må samarbeide med et stort antall institusjoner.<sup>14</sup>

I et notat drøfter UNESCO hvordan barneha-gekultur kan kombineres med skolekulturen på en god måte. Skal barna gjøres klar for skolen, eller skal skolen gjøres klar for barna? En god overgang fra barnehage til skole krever ifølge UNESCO god lærerkompetanse, god kunnskap om barn som har et annet morsmål enn det undervises i på skolen, godt læringsmateriell, et godt miljø og at en unngår store klasser og stor aldersblanding. Ifølge UNESCO må de første årene i skolen ha en overlapp med den pedagogikken som brukes i barnehagen som barnet har gått i.<sup>15</sup>

### 10.3 Vurderinger og tiltak

Barnehager som arbeider systematisk og godt med utgangspunkt i rammeplanen, vil legge et godt grunnlag for det enkelte barns trivsel og læring i skolen. Det er gode tradisjoner i barnehagene for å gi femåringene et særskilt tilrettelagt pedagogisk tilbud det siste året før skolestart. Departementet har merket seg at det har vært en stor økning i antall barnehager som arbeider systematisk med å forberede barna til skolegang, og at slike tilbud nå gjennomføres i nesten alle barnehager. For å sikre alle barn et likeverdig tilbud av

god kvalitet er det nødvendig at *alle* barnehager har et godt opplegg for å forberede de eldste barna til skolen, og tilsvarende at *alle* skoler er godt forberedt på å ta imot barna fra barnehagen.

#### 10.3.1 Styrke sammenheng og samarbeid mellom barnehage og skole

Departementet vil understreke betydningen av å se Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver og læreplanen i skolen i sammenheng. Departementet mener at barnehagens tradisjonelle helhetlige tilnærming til læring fortsatt skal prege barnehagens pedagogiske arbeid. Innenfor disse rammene vil departementet spesielt sette søkelyset på arbeid som kan fremme barns lese- og matematikkforståelse når de kommer på skolen. Dette betyr ikke at barnehagene skal arbeide mot et bestemt individuelt ferdighetsnivå for hvert enkelt barn, men at alle barn får et godt grunnlag for videre læring i disse grunnleggende ferdighetene.

Samarbeidet mellom barnehage og skole må bygge på prinsippet om likeverdig partnerskap. Dette forutsetter gjensidig respekt for hverandres særpreg og en felles målsetting om god sammenheng i læringsarbeidet og omsorgen for barna. Et målrettet samarbeid mellom barnehage og skole vil føre til økt innsikt i hverandres egenart og samfunnsmandat, men også forståelse for at barnehagens og skolens oppgaver i stor grad er sammenfallende.

Departementet vil understreke at barnehager og skoler har et felles ansvar for å skape gode overganger og sammenhenger i nært samarbeid med barnas foreldre. Dette ansvaret omfatter barn i private og kommunale barnehager, jamfør målet om likeverdig tilbud av god kvalitet til alle barn. Gjennom veilederen *Fra eldst til yngst* har departementet tatt et skritt for å skape en felles forståelse og referanseramme for barnehager og skoler. Departementet vil oppfordre kommuner og barnehage- og skoleeiere til å bruke veilederen aktivt i arbeidet med å utvikle lokale tiltak som kan sikre gode overganger og sammenhenger mellom barnehage og skole. Det tar tid å endre kulturer og forestillinger som er bygd opp gjennom flere tiår. Departementet ser det som svært positivt at en rekke barnehager, skoler og kommuner nå har styrket arbeidet med å skape større sammenheng i barnas utdanningsløp. Gjennom nært samarbeid kan myter og fastlåste forestillinger om de to samfunnsinstitusjonene avdekkes og avlives, slik at samarbeidet videre kan skje

<sup>12</sup> Neuman 2002

<sup>13</sup> Brostrøm 2002

<sup>14</sup> Berge og Alvestad 2007

<sup>15</sup> <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001799/179934E.pdf>

med utgangspunkt i barnehagens og skolens samfunnsmandat og kunnskap om barns læringsstrategier på de ulike alderstrinnene.

Undersøkelsene om samarbeid mellom barnehage og skole gir ikke informasjon om samarbeidets innhold og kvalitet, men de gir en indikasjon på at den nasjonale innsatsen for å sette samarbeidet mellom barnehage og skole på dagsordenen i kommunene har hatt en positiv effekt. Det er imidlertid store regionale forskjeller på dette området. Departementet vil derfor følge med på hvordan barnehager, skoler og kommuner ivaretar sitt ansvar for å sikre alle barn en god overgang fra barnehagen til skolen.

### 10.3.2 Overføring av dokumentasjon fra barnehage til skole

Dokumentasjon, informasjonsutveksling og dialog er en forutsetning for å sikre gode overganger fra barnehage til skole. At skolen får god informasjon om hvert barn før skolestart, kan bidra til at skolen kan legge bedre til rette for individuelle læringsløp allerede fra skolestart. Dokumentasjonen kan bl.a. danne grunnlag for dialogen mellom foreldrene, barnehagen og skolen. Formålet må være å gi et godt utgangspunkt for tidlig og riktig innsats når barnet begynner på skolen. Dette vil være viktig for alle barn, og av særlig stor betydning for barn som har behov for noe ekstra støtte og hjelp, men som ikke har rett til spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7 i opplæringsloven.

Barnehagen har opparbeidet mye kunnskap om barnet i den tiden det har gått i barnehagen. Dialogen mellom barnehagen og skolen må fokusere på hva barnet kan og mestrer, og på hva det kan trenge særskilt støtte til. Barnehagen kan også gi informasjon om hva barnet har opplevd, lært og gjort i barnehagen. Dokumentasjonen må favne bredt, og barnas sosiale kompetanse bør være et sentralt element. Dokumentasjonen skal ikke fokusere på barnas ferdighetsnivå etter gitte kriterier, og skal ikke brukes til å kategorisere

barna. Dokumentasjonen må heller ikke brukes til å dele barna inn i ferdighetsgrupper. Dokumentasjonen i barnehagen må skje i forståelse med barnas foreldre. Foreldrene må få innsyn i informasjonsutvekslingen mellom barnehagen og skolen, og dokumentasjon fra barnehagen kan gis til skolen dersom foreldrene samtykker.

Det er i dag mange kommuner, barnehager og skoler som har rutiner for overføring av dokumentasjon fra barnehage til skole. For å sikre en god og forsvarlig praksis på dette området, ønsker departementet å innføre en sterkere nasjonal styring av hvilken dokumentasjon som blir overført. Departementet vil derfor sende på høring et forslag om å innføre krav til alle barnehager om å utarbeide skriftlig dokumentasjon om barns interesser, lek, læring og utvikling som, etter samtykke fra foreldrene, kan overføres fra barnehage til skole. Departementet vil utrede nærmere hvilke krav som skal stilles til dokumentasjonen, hva dokumentasjonen skal inneholde og hvilken rolle barnehagen, skolen, foreldrene og barna selv skal ha i denne informasjonsutvekslingen. Kravene til dokumentasjonen skal ikke være omfattende, men sikre et minimum av informasjon til skolen om det enkelte barnet. Det er viktig for skolen å få informasjon om det enkelte barnet før det begynner på skolen, men det er også viktig å hindre feil bruk av denne informasjonen. Departementet vil også vurdere om det er behov for å endre grunnskolens regelverk om samarbeidet mellom barnehage og skole.

#### *Departementet vil:*

- sende på høring et forslag om å innføre krav til alle barnehager om å overføre skriftlig dokumentasjon fra barnehage til skole om barns interesser, lek, læring og utvikling
- vurdere bestemmelser i grunnskolens regelverk om samarbeid mellom barnehage og skole.



### *Del III*

*Alle barn skal få delta aktivt i et inkluderende fellesskap*



Figur 11.1 Illustrasjon: Haakon 5 år, Ullern barnehage



## 11 Innledning

Regjeringen er opptatt av at barnehagetilbudet tilrettelegges slik at alle barn får et godt omsorgs- og læringsmiljø som fremmer barns trivsel, livsglede, mestring og følelse av egenverd. Alle barn representerer, i likhet med samfunnet for øvrig, et stort mangfold av individer med ulike bakgrunn. Et slikt mangfold må ses på som en ressurs og en positiv utfordring for barnehagen. Nesten alle barn

går i dag i barnehagen. Det betyr at barnehagen er en svært viktig del av oppvekstsektoren i kommunene, og en viktig arena for å arbeide med forebyggende tiltak for helse, sosial inkludering og livslang læring. Regjeringen vil legge vekt på tiltak som kan sikre bedre samhandling mellom barnehagene og de andre statlige og kommunale instanser som har ansvar for barn og oppvekst.

## 12 Barnehagen – et inkluderende fellesskap

Ett av denne meldingens hovedmål er at alle barn skal få delta aktivt i et inkluderende fellesskap. Barnehagen skal inkludere alle barn, uavhengig av sosial bakgrunn og funksjonsnivå, og har et særlig ansvar for å sikre god og tidlig hjelp til barn som har behov for særskilt oppfølging. Barnehagen er en viktig arena og har en unik mulighet til både å forebygge, oppdage behov og iverksette tiltak for barn som trenger særskilt oppfølging.

Med barn som har særskilte behov menes barn som har behov for ekstra omsorg og hjelp til utvikling og læring av ferdigheter uavhengig av diagnose eller årsaken til dette behovet. Både barn med forsinket språkutvikling, minoritetspråklige barn med behov for å lære norsk, barn med nedsatt funksjonsevne og barn som kommer fra en vanskelig familiesituasjon, vil kunne ha behov for særskilt oppfølging og tilrettelegging. Tilretteleggingen kan gjelde både sosiale, pedagogiske og/eller fysiske forhold i barnehagen.

### 12.1 Sosial utjevning

Alle barn skal ha like muligheter for å utvikle seg og sine evner. Forskning viser at barns utvikling kan ha sammenheng med foreldrenes levevilkår, utdanning og muligheter på arbeidsmarkedet.<sup>1</sup> Regjeringen fører en aktiv politikk for å redusere forskjellene i samfunnet og la i 2006 fram St.meld. nr. 16 (2006-2007) ... og ingen sto igjen. *Tidlig innsats for livslang læring*. Hovedmålet med denne meldingen var at alle barn skal få et solid grunnlag for livslang læring. Alle har et potensial for læring, men i dag går mange ut av grunnskolen uten tilstrekkelige ferdigheter og kompetanse. Forskjellene i læring følger et tydelig sosialt mønster, og dette ønsket regjeringen å sette søkelyset på. Meldingen dokumenterte grundig betydningen av sosial bakgrunn for barns læringsutbytte og gjennomføring av opplæringen.

OECD<sup>2</sup> anbefaler i en rapport fra 2006 at den grunnleggende strukturen i det norske utdan-

ningssystemet videreføres, og at systemet har en god utjevningsprofil i finansiering og deltakelse. De sosiale forskjellene er redusert, bl.a. gjennom utbygging av barnehager og innføring av maksimalpris, men det er fortsatt noen barn som ikke går i barnehage. I 2008 var det om lag 13 prosent av barn i alderen ett til fem år som ikke gikk i barnehage. Nyere undersøkelser viser at det er ulikheter i barnehagedeltakelse ut fra foreldrenes inntekt, utdanning og fødeland.<sup>3</sup> Særlig er det ulikheter når det gjelder foreldrenes inntekt, her er forskjellen på hele 15 prosentpoeng. Det betyr at barn som har foreldre med lav inntekt, deltar i mindre grad i barnehage enn barn som har foreldre med høy inntekt.

Som en oppfølging av OECDs undersøkelse fra 2006 har Eurydice gjennomført en undersøkelse som ser på hvordan sosiale og kulturelle ulikheter kan møtes gjennom førskole- og barnehage tiltak i Europa.<sup>4</sup> Undersøkelsen viser at pris og lav inntekt hos foreldrene er de vanligste grunnene til at barna ikke går i barnehage. Barn i risikogrupper (foreldre med lav inntekt, aleneforsørgere, innvandrere osv.) vil ha bedre muligheter for å lykkes videre i utdanningssystemet dersom de har gått i barnehage. Rapporten konkluderer bl.a. med at for å sikre alle barn like muligheter, må foreldrebetalingen være lav, det må være bedre tilgang på barnehager, lengre åpningstider og god kvalitet – særlig trekkes personalets kompetanse fram som en viktig forutsetning.

Kommunene er i dag pålagt å ha ordninger som kan tilby barnefamiliene med lavest betalingsevne en reduksjon i eller fritak for foreldrebetaling. Ordningene skal også omfatte de ikke-kommunale barnehagene i kommunen. Det er opp til den enkelte kommune å finne egnede løsninger. Departementet har i merknadene til forskrift om foreldrebetaling i barnehager vist til mulighetene for å tilby friplass med hjemmel i sosialtjenesteloven og barnevernloven. Det framgår videre av merknadene til forskriften at kommunen bør ha en viss form for inntektsgradert betaling,

<sup>1</sup> Schjølberg m.fl. 2008, Hægeland m.fl. 2006, Bratberg m.fl. 2008, Lorentzen og Nilsen 2009

<sup>2</sup> OECD 2006

<sup>3</sup> Lappegård og Løwe 2009, Statistisk sentralbyrå 2009

<sup>4</sup> Eurydice network 2009

men at det ikke er en plikt for kommunen. Statistikk viser at barn av lavinntektsforeldre bruker to eller tre ganger mer av inntekten sin på barnehager enn familier med høy inntekt.<sup>5</sup>

I en undersøkelse gjennomført av TNS Gallup i august 2006 på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet svarer 11 prosent av kommunene at de ikke har ordninger for barnefamiliene med lavest betalingsevne.<sup>6</sup> Økonomisk sosialhjelp og inntektsgradering er de ordningene som flest kommuner benytter. Om lag 30 prosent av kommunene har inntektsgradert foreldrebetaling, mens 38 prosent tilbyr økonomisk sosialhjelp til barnefamiliene med lavest betalingsevne. Selv om ordningene også skal gjelde de private barnehagene i kommunen, viser undersøkelsen at det ikke er tilfellet i 14 prosent av kommunene med private barnehager. En nyere undersøkelse viser at 8 prosent av kommunene ikke har rabattordninger for familier med lav betalingsevne.<sup>7</sup> I denne undersøkelsen oppgir 23 prosent av kommunene at de benytter et system for inntektsgraderte satser innenfor barnehagens ordinære betalingssystem. Det er imidlertid de mest folkerike kommunene som benytter inntektsgraderte betalingssatser. Nesten halvparten av alle barn i kommunale barnehager tilhører derfor en kommune med inntektsgraderte satser.

Fordelingsutvalget la fram sin utredning 6. mai 2009.<sup>8</sup> Utvalgets mandat har vært å gi grunnleggende kunnskap om utviklingen i økonomiske forskjeller over tid, om de prosessene som har påvirket den, og om hvilke tiltak som kan bidra til en jevnere fordeling. Utredningen viser at barnehage- og utdanningssystemet påvirker fordelingen og sosiale forskjeller. Utvalget understreker betydningen av tiltak rettet mot barn i førskolealder, fordi barnehagedeltagelse ser ut til å ha en sterk positiv påvirkning for barns senere utdanning og yrkesaktivitet. Utvalget mener at den formelle læringen i barnehagen bør styrkes. Utvalget foreslår gratis kjernetid i barnehagen for alle barn, i tråd med gratisprinsippet som gjelder ellers i utdanningssektoren. Videre foreslår utvalget av det vurderes å innføre obligatorisk kjernetid siste året før skolestart etter at man har fått utbygget et godt pedagogisk tilbud med kompetent personale i barnehagene. Utvalget foreslår videre at andelen førskolelærere i barnehagen bør økes for å opprettholde og videreutvikle den faglige kvaliteten i bar-

nehagene. Utvalget mener også at kontantstøtten bør avvikles gradvis, da den bidrar til å redusere bruken av barnehage, og gjør det mer lønnsomt å benytte uformell barnepass i stedet for barnehager.

Som tidligere nevnt viser statistikk at det er foreldre med lav inntekt og utdanning som benytter barnehage minst. Fordelingsutvalget peker på at en ytterligere økning av barnehagedekningen nå i stor grad handler om å inkludere barn fra lavinntektshusholdninger i barnehagen. Dersom disse gruppene får økt barnehagedekning, mener utvalget at det vil bedre barnas læring i skolen, øke andelen som fullfører videregående skole, og øke andelen som tar høyere utdanning.

Forskning viser at potensialet for å redusere sosial ulikhet gjennom gode barnehagetilbud er stort, og den samfunnsøkonomiske gevinsten ved å ha gode barnehager til barn som trenger ekstra støtte og stimulering, er høy.<sup>9</sup> Nyere forskning viser også at barnehage har en sterk positiv effekt på barns videre utdanning og deltakelse i arbeidslivet, og at barnehager også reduserer senere behov for sosiale tjenester.<sup>10</sup> Havnes og Møgstad studerer langtidseffekten på barna av en norsk barnehagereform som fra 1976 til 1979 økte dekningsgraden for 3-6 åringer fra om lag 10 til 28 prosent. Studien finner store positive langtidseffekter av tilgang på barnehage, både med hensyn til barnas utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknypning. Utbygging av 17 500 nye barnehageplasser førte til om lag 6500 år med ekstra utdanning. Dessuten ble sannsynligheten for å ikke gjøre ferdig videregående skole redusert med 6 prosentpoeng per barnehageplass, mens sjansen for å ta universitetsutdanning økte med over 7 prosentpoeng per barnehageplass. Effekten på utdanning var klar størst for barn av mødre med lav utdanning.

## 12.2 Barn med nedsatt funksjonsevne

Barn med nedsatt funksjonsevne har prioritet ved opptak i barnehage, jf. barnehageloven § 13. I 2008 hadde 14 400 barn med nedsatt funksjonsevne eller særlige behov plass i barnehage. Dette utgjør 5,5 prosent av alle barn i barnehage.

Opptak av barn med nedsatt funksjonsevne fører i mange tilfeller til behov for ekstra ressurser for barnehageeieren. Det kan være ressurser til

<sup>5</sup> Statistisk sentralbyrå 2009 (LOGG)

<sup>6</sup> TNS Gallup 2006

<sup>7</sup> Rognerud 2008

<sup>8</sup> NOU 2009:10 Fordelingsutvalget

<sup>9</sup> Knudsen m.fl. 2006

<sup>10</sup> Havnes og Møgstad 2009

utstyr, ombygging, personale osv. Staten gir derfor et ekstra tilskudd til kommunene til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehagen. Kommunene må i tillegg yte det som er nødvendig av egne midler, for å gi disse barna et godt tilbud i barnehagen. I 2008 ble det fordelt om lag 829 millioner kroner i tilskudd til kommunene. Kommunen tildeler tilskuddet til barnehager etter søknad, og midlene fordeles etter en konkret vurdering av behovet i den enkelte barnehage og hos det enkelte barnet. I 2008 fikk 3,3 prosent av alle barn i barnehagen ekstra ressurser i barnehagen.

Midlene blir først og fremst brukt til personalressurser. Nesten alle kommunene tilbyr assistenthjelp (96 prosent), og de fleste kommunene tilbyr spesialpedagogisk hjelp (79 prosent). Mange tilbyr også hjelpemidler (71 prosent) og fysisk tilrettelegging i barnehager (51 prosent).<sup>11</sup> I NO-VAs undersøkelse fra 2008 ble styrerne i barnehager som hadde barn med nedsatt funksjonsevne spurt om de fikk ekstra ressurser fra kommunen og i tilfelle hva de fikk ressurser til. 94 prosent av barnehagene fikk ekstra ressurser til bemanning, 29 prosent fikk ekstra ressurser til hjelpemidler og 14 prosent fikk ekstra ressurser til fysisk tilrettelegging.<sup>12</sup>

Enkelte barn har større behov for hjelp og tilpasning enn det som er mulig innenfor barnehagens ordinære opplegg og ressurser. Deres rettigheter til spesialpedagogisk hjelp er hjemlet i opplæringsloven § 5-7. Det finnes ingen nedre aldersgrense for å motta spesialpedagogisk hjelp. Det er barnets behov som er avgjørende for om barnet har rett på spesialpedagogisk hjelp, ikke årsaken til dette behovet. Det betyr at det ikke er nødvendig at barnet har en diagnose for å motta hjelp. Hjelpen skal også omfatte tilbud om foreldrerådgivning. Spesialpedagogisk hjelp kan knyttes til barnehager, skoler, sosiale og medisinske institusjoner, eller den kan gis i barnets hjem. Hjelpen kan omfatte lekotekvirksomhet, trenings- og stimulerings tiltak og veiledning til personalet i barnehagen. I 2008 fikk 4338 barn under opplæringspliktig alder spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7 i opplæringsloven.<sup>13</sup> Dette tilsvarer ca. 1,7 prosent av alle barn som går i barnehagen. Til sammenlikning mottar ca. 3,8 prosent av elevene på første trinn i grunnskolen spesialundervisning. Det er flere barn som mottar spesialpedagogisk hjelp i skolen enn i barnehagen. Mange barn i barnehagen mottar hjelp finansiert av det øremerkede til-

skuddet til barn med nedsatt funksjonsevne i barnehagen, og dette kan være en årsak til at det i mindre grad søkes om spesialpedagogisk hjelp for barn i barnehage enn i skolen. En undersøkelse gjennomført av ECON i 2008 viste at § 5-7 i opplæringsloven oftest nyttes til funksjonsnedsettelse, som psykisk utviklingshemming, kognitive problemer og språklige problemer blant norsk-språklige barn, mens det øremerkede tilskuddet oftest nyttes til atferdsvansker, motoriske problemer, og språklige problemer blant minoritets-språklige og samiske barn (se figur 12.1).<sup>14</sup>

I undersøkelsen ble kommunene spurt om de oppfattet det som entydig hvilke ekstra ressurser som skal finansieres av statstilskuddet, og hvilke som skal omfattes av § 5-7 i opplæringsloven. Halvparten sier de gjør det, 25 prosent svarer delvis, 19 prosent svarer nei, og en liten andel vet ikke. De som svarte nei/delvis, trakk bl.a. fram at vanskelighetene oppstår knyttet til konkrete funksjonsnedsettelse, grad av hjelpebehov og skille mellom hva som er spesialpedagogisk hjelp og vanlig pedagogisk hjelp. Etter planen vil barnehagetilskudd bli innlemmet i rammetilskuddet til kommunene fra 2011. Dette inkluderer også det statlige tilskuddet til barn med nedsatt funksjonsevne i barnehagen.

Mange av de tiltakene som støtteapparatet og habiliteringstjenesten foreslår, kan gjennomføres i de daglige situasjonene i barnehagen. Barnehagen gir muligheter for å integrere trening i spesifikke ferdigheter i et miljø og i situasjoner som er naturlige for barnet slik at segregering kan unngås. Det kan være nødvendig med tekniske tilpasninger for å møte funksjonshemmede barns behov. Etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. er det et krav at utforming og innredning av lokaler og uteområder foretas på en slik måte at barn med nedsatt funksjonsevne sine behov blir ivaretatt. Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne og plan og bygningsloven fastsetter også krav om universell utforming. Barnehagebarn med nedsatt funksjonsevne skal ha tilgang til alle deler av anlegget inne og ute på lik linje med andre brukergrupper. Dersom det er nødvendig med særskilt tilrettelegging, for eksempel på grunn av barnets funksjonshemming, må kommunen påse at barnets behov blir ivaretatt. Dette krever et godt samarbeid mellom barnehagen og foreldrene.

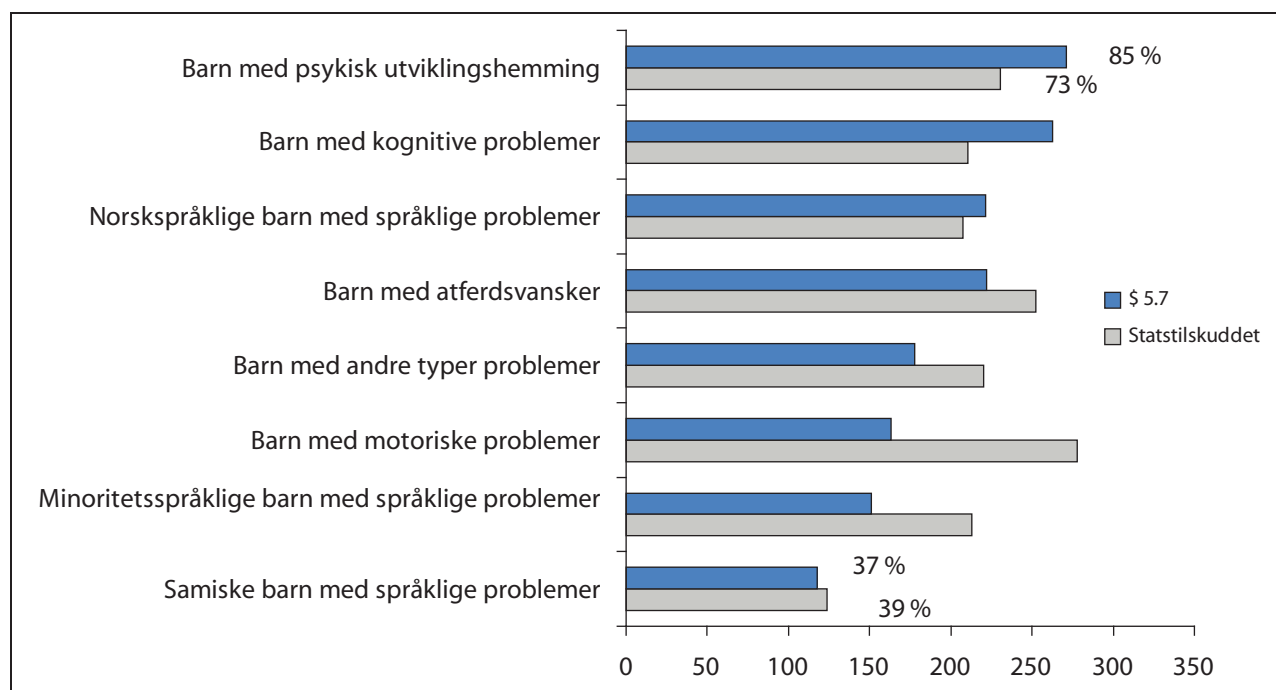
Utdanningsdirektoratet skal utarbeide en veileder om spesialundervisning i grunnopplæring

<sup>11</sup> ECON 2008

<sup>12</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>13</sup> GSI

<sup>14</sup> ECON 2008



Figur 12.1

Kilde: ECON 2008

og spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder som skal ferdigstilles i løpet av 2009. Det skal utarbeides en plan for å spre informasjon og gi opplæring om innholdet i veilederen til målgruppene i hele sektoren. Det skal også utarbeides en nasjonal veileder som skal bidra til at hørselshemmede barn og unge, herunder barn og unge med CI (Cochlea Implantat), får et likeverdig og helhetlig opplæringstilbud. Veilederen skal beskrive ansvars- og oppgavefordeling i hjelpeapparatet og viser hvordan de ulike statlige og kommunale tjenestene kan samarbeide for å sikre en god opplæringssituasjon for denne gruppen barn.

Departementet har fått utarbeidet et temahefte som skal gi inspirasjon i arbeidet med å legge til rette for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehagene.<sup>15</sup>

Regjeringen nedsatte i 2007 et offentlig utvalg for bedre læring for barn, unge og voksne med særskilte behov, Midtlyng-utvalget. Utvalget skal vurdere i hvilken grad vi har et system som sikrer tidlig innsats for barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov og skal legge fram konkrete forslag til bedre organisering og effektiv ressursbruk for en fremtidig helhetlig tiltakskjede for barn, unge og voksne med behov for spesialpedagogisk hjelp. Utvalget er bedt om å gjøre en

vurdering av spesialundervisningens plass i norsk skole. I den forbindelse vil utvalget også gjøre en vurdering av retten til spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5-7. Utvalget skal levere sin innstilling 1. juli 2009.

### 12.3 Barn med minoritetsbakgrunn

I Norge er det mange ulike minoriteter. I barnehagen blir dette synlig ved at barna som går der har ulik språklig og kulturell bakgrunn. Det er viktig at det kulturelle mangfoldet i barnehagen ivaretas på en måte som gir alle barn gode utviklings- og aktivitetsmuligheter, og at likeverd og inkludering i barnehagen og samfunnet for øvrig fremmes. Barnehagen er en viktig inkluderings- og språk-opplæringsarena. Regjeringen har derfor som mål å øke deltakelsen av minoritetsspråklige barn i barnehage.

Det er positivt at det de senere årene har vært en sterk økning i antallet minoritetsspråklige barn i barnehage, fra ca. 9000 barn i 2000 til nærmere 22 200 barn i 2008. 8,5 prosent av alle barnehagebarn i 2008 er minoritetsspråklige.

Om lag 11 000 minoritetsspråklige barn i alderen ett til fem år går ikke i barnehage, og om lag 4000 av disse er mellom tre og fem år. Departementet har ikke oversikt over hvor mange av dis-

<sup>15</sup> Mørland 2008

se som deltar i andre typer tilbud, som åpen barnehage, språkgrupper eller liknende.

Fordelingsutvalget peker på at kontantstøtten er en av barrierene mot barnehagedeltagelse for barn under tre år med bakgrunn fra ikke-vestlige land.<sup>16</sup> Bruken av kontantstøtte i hele befolkningen har gått ned hvert år siden det ble innført, men har holdt seg stabil blant ikke-vestlige innvandrere. Kontantstøtten har i følge fordelingsutvalget større betydning for innvandrerfamiliers inntekt enn for familier i den samlede befolkningen fordi kontantstøtten i gjennomsnitt står for en høyere andel av innvandrerfamiliens samlede inntekt. Utvalget peker på at barnehagedeltagelse for innvandrere primært er motivert av foreldrenes ønske om at barnet skal lære norsk og omgås andre barn, og mindre knyttet til ønske om tilsyn på grunn av at begge foreldrene arbeider. Inntektstapet av kontantstøtte vil dermed ikke veies opp av økt arbeidsinntekt.

I 2007 gikk 63 prosent av alle minoritetsspråklige barn i barnehage. For femåringer var andelen minoritetsspråklige barn med plass i barnehage 90 prosent og for fireåringer 86 prosent. Tall for deltakelse i barnehage for alle barn i disse aldersgruppene er henholdsvis 96 og 95 prosent. Andelen minoritetsspråklige barn i alderen ett til to år i barnehage er fremdeles lav (25 og 43 prosent, mot henholdsvis 60 og 79 prosent av alle ett- og toåringene), men andelen er økende i forhold til 2006.

Det øremerkede statlige tilskuddet til tiltak for å bedre språkforståelse blant minoritetsspråklige barn i førskolealder skal bidra til at kommunene kan utforme tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder. Tilskuddet skal også bidra til at kommunene rekrutterer flere minoritetsspråklige barn til barnehagen og utformer helhetlige tiltak på tvers av de ulike tjenestetilbudene. I 2009 er det bevilget i overkant av 100 millioner kroner til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder. I 2008 fikk om lag 9 000 minoritetsspråklige barn tilbud om særskilt språkstimulering i barnehagen.

Retten til spesialpedagogisk hjelp omfatter ett vidt spekter av hjelpetiltak, bl.a. språkstimulering. Ulike språkstimuleringstiltak for språkutviklingen generelt og for utvikling av norskferdigheter spesielt er omfattet av retten til spesialpedagogisk hjelp dersom barnet har «særlige behov» for slike tiltak. Førskolebarn vil følgelig ha rett til bl.a. sær-

skilt norskopplæring etter bestemmelsen, dersom barnet etter en konkret vurdering har særlig behov for dette.<sup>17</sup>

Et godt barnehagetilbud som anerkjenner barns ulike språk og som stimulerer disse på ulike måter, vil ha betydning i utvikling av barns flerspråklige kompetanse. Studier viser positive sammenhenger av barnehagedeltakelse og minoritetsspråklige barns faglige utvikling i skolen, både på barnetrinnet og i ungdomsalderen.<sup>18</sup> Forskning viser også at tospråklige barn som har fått morsmålsstøtte i barnehagen og skolen, klarer seg bedre skolefaglig enn barn som ikke har fått dette.<sup>19</sup>

Kunnskapsdepartementet har satt i gang flere tiltak for å styrke språktilbudet til minoritetsspråklige barn i barnehagen. Departementet har tatt initiativ til Språkløftet, et prosjekt der et utvalg barn som peker seg ut for oppfølging etter språkkartlegging på helsestasjonene, følges opp to år i barnehagene og de to første årene i skolen. Prosjektet gjennomføres i ni kommuner i perioden 2007-2011. Evalueringens første delrapport viser at en rekke språkstimuleringstiltak er i gang, og at kommunene ser verdien av felles innsats for språkstimulerende tiltak. Det er behov for systematisk kompetanseheving for personalet i takt med utvikling av prosjektet og for reell medvirkning av foresatte i arbeid med språkstimulering av barna. Endelig rapport fra evalueringen vil foreligge i september 2009.<sup>20</sup>

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) har siden 2005 mottatt midler fra Kunnskapsdepartementet til kompetansetiltak i flerkulturell pedagogikk og språkstimulering for minoritetsspråklige førskolebarn. Deltakerne har fått kunnskap om hvordan de kan skape et språkstimulerende miljø for minoritetsspråklige barn i barnehagen, både når det gjelder utviklingen av norsk og barnas morsmål. I et nært samarbeid med fylkesmenn og universiteter og høyskoler i fylkene har NAFO bidratt til ulike kompetansetiltak i alle landets fylker. Per 2008 hadde vel 1000 barnehageansatte i 300 barnehager i om lag 80 kommuner deltatt i ulike tiltak. Det har vært et mål å involvere kommunene, for å kunne bidra til erfaringsspredning.

I løpet av 2009 vil NAFO sammen med deltakende barnehager utvikle en veileder i flerspråk-

<sup>17</sup> Jf. Ot.prp. nr. 46 (1997-1998)

<sup>18</sup> Bakken 2007

<sup>19</sup> Bakken 2003

<sup>20</sup> [http://www.utdanningsdirektoratet.no/upload/Rapporter/2008/sprakloftet\\_utvikling.pdf](http://www.utdanningsdirektoratet.no/upload/Rapporter/2008/sprakloftet_utvikling.pdf)

<sup>16</sup> NOU 2009:10 Fordelingsutvalget

**Boks 12.1 Gratis kjernetid i barnehager**

Regjeringen har innført ordningen med gratis kjernetid i barnehager i områder med høy andel innvandrere. Formålet med tiltaket som begynte i Stovner bydel i Oslo i 2006, er å forberede barna på skolestart, å bidra til sosialisering generelt og å bedre norskkunnskapene for minoritetsspråklige barn. Alle fire- og femåringer i fire bydeler i Groruddalen og i Søndre Nordstrand bydel i Oslo får gratis plass inntil 20 timer per uke i en barnehage.

En viktig målsetting med forsøket er også å sikre en målrettet oppfølging av de foresatte med minoritetsbakgrunn, slik at disse kan bidra til at barna kan følge ordinær undervisning på skolen. Mens barna er i barnehage, får mødre tilbud om språk- og arbeidstrening gjennom egne motivasjons- og arbeidstiltak. En del mødre deltar også på tilbud om foreldreveiledning.

I 2009 vil resultatene av ordningen bli kartlagt, for å gi nærmere informasjon om rekruttering til og organisering av tilbudet.

lig utvikling. Veilederen vil særlig omtale hvordan tospråklig ansattes kompetanse kan benyttes i språkstimulering, og hvordan barnehager som ikke har tospråklige ansatte, kan støtte flerspråklig utvikling i samarbeid med foreldrene.

Departementet vil ta initiativ til en ekstern evaluering av NAFOs kompetansetiltak i språkstimulering og flerkulturell pedagogikk i 2009.

Utdanningsdirektoratet og NAFO har utviklet og prøvd ut ulike tospråklige opplæringsmodeller i barnehage og skole og modeller for samarbeid på tvers av opplæringsnivåer. Det er utviklet modeller innenfor tre hovedområder: familielæring, språkopplæring i barnehagen og skolen og overgang mellom nivåer og samarbeid mellom forvaltningsnivåer.

Det er også etablert et samarbeid med Sverige om digitale læringsressurser i barnehage og skole på ulike morsmål. Departementet har gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å samarbeide med Skolverket i Sverige om utvikling av digitale læremidler på flere språk.<sup>21</sup>

Departementet har fått utarbeidet et temahefte om språklig og kulturelt mangfold.<sup>22</sup> Heftet om-

handler barnehagens innhold, arbeidsmåter og oppgaver i et flerkulturelt perspektiv, og tar opp tema som personalets kompetanse om barn med ulik kulturell og språklig bakgrunn, utfordringer knyttet til flere språk i barnehagen, foreldresamarbeid og barns identitetsutvikling.

Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver påpeker at barnehagen skal være et miljø hvor ulike individer og ulike kulturelle ytringer møtes i respekt for det som er forskjellig. En flerkulturell barnehage kjennetegnes ved at personalet ser på det språklige og kulturelle mangfoldet som en ressurs. Ulikheter i kultur, språk og religiøs bakgrunn kan være en verdifull kilde til kunnskap og forståelse, og kan bidra til aksept for og anerkjennelse av ulikheter.

Mange kommuner, og særlig bydeler i Oslo kommune, har gode erfaringer med ulike typer korttidstilbud i barnehager. Åpen barnehage er et slikt tilbud. I 2008 gikk 7223 barn i åpen barnehage. Åpen barnehage benyttes ofte av familier med minoritetsbakgrunn. Dette tilbudet er som regel gratis, og fungerer som et møtested i nærmiljøet for barn og omsorgspersoner. Åpen barnehage kan være et nyttig redskap i arbeidet med integrering av minoritetsspråklige familier.

Regjeringen har nedsatt et offentlig utvalg som skal gjennomgå opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne, Østberg-utvalget. Utvalget skal foreta en helhetlig gjennomgang av opplæringstilbudet for minoritetsspråklige i barnehage, skole og høyere utdanning bl.a for å legge forholdene bedre til rette for at minoritetsspråklige barn gjennom barnehagetilbudet skal få et best mulig grunnlag for utvikling og videre læring. Utvalget skal foreslå tiltak for å forbedre det tverrfaglige og tverretatlige samarbeidet på tvers av ulike forvaltnings- og opplæringsnivåer. Utvalget skal også se på behovet for etterutdanning av førskolelærere i barnehagen. Utvalget skal avgi en delinnstilling om barnehage og grunnskole mot slutten av 2009 og avgi sin endelige innstilling innen 1. juni 2010.

**12.4 Vurdering og kartlegging av barns språk i barnehagen**

Barnehagens personale skal vurdere barnas utvikling og trivsel fortløpende. De fleste barn lærer å snakke i løpet av sine første leveår, men utviklingen skjer i ulikt tempo. Barnehagen er i en unik

<sup>21</sup> <http://modersmal.skolutveckling.se/>

<sup>22</sup> Gjervan 2006

situasjon til å oppdage om barn har forsinket eller mangelfull språkutvikling, og barnehagen kan, gjerne i samarbeid med andre, tilrettelegge for tidlig innsats og forebygging. Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver påpeker at barn som har sen språkutvikling eller ulike språkproblemer må få hjelp og støtte tidligst mulig.

En nasjonal kartlegging viser at 92 prosent av kommunene har tiltak for å kartlegge barns språk i kommunale barnehager, og av disse har 63 prosent gitt føringer for kartleggingen. 75 prosent av kommunene som har private barnehager, har tilsvarende tiltak i de private barnehagene. 76 prosent av kommunene gjennomfører også språkkartlegginger på helsestasjonen.<sup>23</sup>

I undersøkelsen utført blant styrere i 2008 svarer 60 prosent at de kartlegger språket til alle barn i barnehagen rutinemessig. 65 prosent kartlegger barna i barnehagen en gang i året eller oftere, mens 25 prosent kartlegger bare ved behov. Det er i all hovedsak de pedagogiske lederne som utfører kartleggingene (97 prosent), men halvparten svarer at også assistentene gjennomfører språkkartlegging. 41 prosent bruker personer med spesialkompetanse enten i eller utenfor barnehagene. I hele 97 prosent av barnehagene som gjennomfører språkkartlegging blir kartleggingen dokumentert skriftlig.<sup>24</sup>

Å vurdere barns språk og språkutvikling i barnehagen kan gjøres på mange måter. *Tidlig registrering av språk i dagliglivet* (TRAS) er det mest utbredte kartleggingsverktøyet i både kommunale og private barnehager. I tillegg er systematisk observasjon og vurdering mye brukt.<sup>25</sup> Departementet har merket seg at det eksisterer faglig uenighet om kvaliteten på ulike kartleggingsverktøy. Departementet skal derfor sette ut et oppdrag for å foreta en faglig vurdering av de verktøy som brukes til språkkartlegging i barnehager, jf. St.meld. nr. 23 (2007-2008) *Språk bygger broer*. Se også kap 9.4.2 for nærmere omtale av språkstimulering. Barn utvikler seg i ulik takt, og det er ulike grunner til behov for ekstra språkstimulering. Å oppdage at barn har språkvansker kan være en utfordring, men er ikke desto mindre viktig for å kunne legge til rette for riktig hjelp og støtte.

Mange barnehager har skriftlige rutiner for å informere andre personer/instanser dersom resultater av språkkartlegging viser grunn til bekymring. Det er særlig foreldre (82 prosent) og

PPT (71 prosent) som får informasjon, i tillegg til skole og helsestasjon. 93 prosent av styrerne oppgir at de har rutiner for oppfølging av barn som trenger særskilt tilrettede tilbud.<sup>26</sup> Barnehagen skal ha kunnskap om språkutvikling, men det vil ofte være nødvendig å innhente spisskompetanse fra PPT og andre for å kunne gi barn med språkvansker god oppfølging.

I Danmark tilbys alle treåringer en vurdering av språkutviklingen. Språkvurderingen er frivillig, og foreldrene kan selv bestemme om de vil benytte seg av dette tilbudet. Hvis barnet går i barnehage, skal språkvurderingen gjennomføres der, slik at barnet opplever språkvurderingen som en del av de alminnelige aktivitetene i barnehagen. Hvis barnet ikke går i barnehage, skal kommunen orientere familien om mulighetene for barnehagetilbud og hvilke fordeler et barnehagetilbud innebærer med tanke på bl.a. språkstimulering. Foreldrene skal også veiledes i hvordan de selv kan bidra til og understøtte barnas språklige utvikling. Danmark har en egen bestemmelse som gjelder tospråklige barn. Alle tospråklige barn må gjennom en obligatorisk sakkyndig vurdering av språket med henblikk på deres danskspråklige utvikling ved treårsalderen, og foreldrene er forpliktet til å motta språkstimulering for barna sine hvis den sakkyndige vurderingen tilsier at det er nødvendig. Utdannelsesstyrelsen i Danmark har gitt ut en egen håndbok om «Vejledning om obligatorisk sprogstimulering af tosprogede småbørn».<sup>27</sup>

## 12.5 Barn i barnehage som får hjelp av barnevernet

De aller fleste barn i Norge har en god omsorgssituasjon og gode oppvekstforhold og levekår, men det er også flere barn som lever i en utsatt familiesituasjon. Noen av de viktigste årsakene til dette kan være fattigdom, mobbing, vold, foreldre med psykisk sykdom eller rusproblemer.<sup>28</sup> Barns sårbarhet er ulik, og barn reagerer ulikt i slike livssituasjoner. Ansatte i barnehage og skole må være oppmerksomme på barns signaler og atferd, slik at det tidligst mulig kan bli oppdaget om barnet lever i en utsatt familiesituasjon. Barnehage og skole er viktige arenaer for å forebygge, hjelpe og skape en trygg og god oppvekst for disse barna,

Etter barnehageloven § 13 har barn det er fattet vedtak om etter barnevernloven §§ 4-12 og 4-4

<sup>23</sup> Rambøll 2008 a

<sup>24</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>25</sup> Rambøll 2008 a, Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>26</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>27</sup> <http://pub.uvm.dk/2005/sprogstimulering>

<sup>28</sup> Kvaran 2009



annet ledd, rett til prioritert opptak. Ved utgangen av 2008 var 1925 barn tildelt plass i barnehage etter denne bestemmelsen.

Den kommunale barnevernstjenestens hovedoppgave er å sikre at barn og unge får trygge oppvekstvilkår, samt bidra til at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Barnevernstjenesten har et generelt ansvar for å forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer hos barn og unge, og et spesielt ansvar for å avdekke om barn lever i risikosituasjoner. Barnevernstjenesten skal søke å iverksette hjelpetiltak for barnet i samarbeid med foreldrene når barnet har behov for dette. Barnehageplass er et av hjelpetiltakene som barnevernstjenesten kan sette inn overfor små barn. I tillegg kan barnevernstjenesten sette i verk tiltak overfor barn som allerede går i barnehagen. For å sikre at barnets beste blir ivaretatt, er det viktig med et godt og nært samarbeid mellom barnehage og barnevern. Dette vil bli nærmere omtalt i kapittel 13.2.3.

## 12.6 Vurderinger og tiltak

Regjeringen har nedsatt flere utvalg som alle skal behandle problemstillinger og foreslå tiltak som berører barn med behov for særskilt oppfølging. Både Midtlyng-utvalget og Østberg-utvalget vil behandle spørsmål som angår disse gruppene av barn. Også flere veiledere og kompetansetiltak er under bearbeiding for å bidra til å gi barn med behov for særskilt oppfølging et godt tjenestetilbud. Det er satt i gang flere parallelle utredningsarbeider, og regjeringen vil avvente og vurdere utvalgenes innstilling. Regjeringen vil likevel i denne meldingen framheve betydningen av tidlig innsats, særlig når det gjelder språkutvikling. Regjeringen fremmer derfor forslag som skal bidra til at flere barn som har særlig behov for språkstimulering kan bli oppdaget tidlig, og at det kan settes i gang tiltak så tidlig som mulig. I tillegg ønsker regjeringen å styrke kunnskapen om de barna som ikke går i barnehage.

### 12.6.1 Sikre språkstimulering for barn med forsinket språkutvikling

God språklig og sosial kompetanse er grunnleggende for å kunne ta aktivt del i et demokratisk kunnskapssamfunn. Barnehagen har en unik mulighet til å oppdage barn som av ulike grunner har språkvansker eller forsinket språkutvikling. Bar-

nehager med godt språkmiljø kan både forebygge språkvansker og gi god og tidlig hjelp til barn som trenger særlig stimulering for å utvikle språket. Forskning viser at forskjeller i språklig kompetanse ved skolestart fortsetter og til dels forsterkes i skolen. Språkstimulering før skolealder reduserer behovet for og kostnadene til spesialpedagogiske tiltak i skolen.

Departementet vil at det blir gitt tilbud om språkkartlegging til alle barn som går i barnehage. Kartleggingen bør skje når barnet er tre år. Dersom barnet begynner i barnehage etter fylte tre år, bør språkkartleggingen gjennomføres snarest mulig. Før treårsalderen har barn ofte svært ulik utvikling av språket, og det vil derfor være lite hensiktsmessig å kartlegge barnas språk på et tidligere tidspunkt. Erfaringer fra Danmark, hvor det ble innført et tilbud om språkvurdering av alle treåringer i 2007, har vist at språkstimuleringstiltak helst bør settes inn ved treårsalderen for at barna skal få utviklet språket godt nok før de begynner på skolen. Vel 94 prosent av alle treåringer går i barnehage. Videre går i overkant av 96 prosent av alle fireåringer og vel 97 prosent av alle femåringer i barnehage. Dette medfører at de fleste barn vil få tilbud om språkkartlegging og eventuell påfølgende språkstimuleringstiltak dersom det viser seg at barnet har forsinket språkutvikling.

Formålet med språkkartleggingen skal være å sikre at barnehagene oppdager *alle* barn som har behov for særskilt språkstimulering. Kartlegging er med andre ord ikke et mål i seg selv, men et utgangspunkt for å gi barn som trenger ekstra oppfølging god og tidlig hjelp. Språkkartlegging må gjennomføres av kvalifisert pedagogisk personale. Barnehager som ikke har tilgang på kvalifisert pedagogisk personale må få hjelp fra kommunen til å få gjennomført kartleggingen og støtte i videre oppfølging og språkstimulering. Gjennom dette tiltaket ønsker regjeringen også å sikre en forsvarlig praksis når det gjelder gjennomføringen av språkkartlegging i barnehagen.

Kartleggingen må gjennomføres ved bruk av kvalitetssikret kartleggingsverktøy. Tilbud om språkkartlegging av alle barn i barnehage vil ikke bli innført før en faglig vurdering av verktøyene er gjennomført og veiledningsmaterieell er utarbeidet. Dette vil være gjennomført i løpet av 2010.

Språkkartlegging må gjennomføres av kvalifisert personale. Kartleggingen fra NOVA viser at det i all hovedsak er pedagogiske ledere eller andre personer med spesialkompetanse som utfører kartleggingen, men halvparten av styrerne svarer

at også assistenter gjennomfører kartleggingen. Departementet vil vurdere om det skal fastsettes krav om kompetanse for å sikre at kartleggingen blir gjennomført på en god måte, og at de som gjennomfører kartleggingen også har kompetanse til å vurdere hvilke språkstimuleringstiltak som bør iverksettes.

### 12.6.2 Styrke kunnskapen om barn som ikke går i barnehage

I dag går 87,2 prosent av alle barn i alderen ett til fem år i barnehage, og barnehagedekningen er på 95,5 prosent for barn i alderen tre til fem år. Det kan være ulike årsaker til at noen foreldre ikke velger å ha barna i barnehage. Regjeringens mål er å legge til rette for at alle som ønsker og som har behov for det, skal få barnehageplass.

Barnehagedeltakelse gir samfunnsøkonomiske gevinster ved at flere fullfører videregående skole og tar utdanning på høyere nivå, ved høyere yrkesdeltakelse og ved at færre mottar trygd fra det offentlige. Lav foreldrebetaling, høy utbygging av barnehageplasser, rett til plass i barnehage og den betydelige rollen barnehagen har i samfunnet, har bidratt til at de fleste barn får mulighet til å gå i barnehage. Det er imidlertid noen som ennå ikke går i barnehage, og dette kan skyldes at det fortsatt ikke er reelt like muligheter for alle til å gå i barnehage. Departementet ønsker derfor å øke kunnskapen om barn som ikke går i barnehage. Videre har departementet mangelfull kunnskap om moderasjonsordningene i foreldrebetalingen og kommunens bruk av friplasser.

### 12.6.3 Sikre at barn med særlige behov får den støtte og hjelp de trenger

Departementet er opptatt av at barn som har særlig behov for spesialpedagogisk hjelp blir oppdaget tidlig, og får den hjelpen som er mest formålstjenelig for dem. Når tilskuddet til kommunene til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne blir innlemmet i rammetilskuddet til kommunene fra 2011, er det viktig at kommunene er forberedt på dette. Kommunene må sikre at barnehagene har ressurser til å sikre at barn som har særskilte behov får et tilrettelagt tilbud. Departementet vil følge nøye med på utviklingen og eventuelt vurdere å sette inn tiltak hvis det blir nødvendig.

Departementet avventer Midlyng-utvalgets innstilling, og særlig vurderingen av § 5-7 i opplæringsloven, og vil i etterkant av dette se på hvilke tiltak som eventuelt bør iverksettes på dette området.

### 12.6.4 Utvalg om pedagogisk tilbud til alle førskolebarn

Fordelingsutvalget har lagt fram grundig dokumentasjon på forskning som viser at førskoletiltak er viktige og kostnadseffektive.<sup>29</sup> Utvalget er særlig opptatt av å sikre at de mange barna fra lavinntektsfamilier som i dag ikke går i barnehage, får reell tilgang til et kvalitativt godt barnehage-tilbud. Utvalget viser i denne sammenheng bl.a. til forslagene om gratis kjernetid og obligatorisk førskole. Utvalget peker også på at tiltak rettet mot barn i førskolealder er svært viktig fordi barnehagedeltakelse ser ut til å ha en sterk positiv påvirkning på barns senere utdanning og yrkesaktivitet.

Regjeringen vil oppnevne et offentlig utvalg om pedagogisk tilbud til alle førskolebarn. Utvalget skal bl.a. gjøre rede for, vurdere og analysere hvordan det organiserte tilbudet før skolestart er i dag. Utvalget skal også vurdere ulike ordninger for et pedagogisk tilbud som omfatter barn i målgruppen og peke på fordeler og ulemper ved slike tilbud. Fordelingsutvalgets innstilling og kommende høringsuttalelser vil bli viktig i vurderingen av et pedagogisk tilbud til førskolebarn. I tillegg vil utvalget om pedagogisk tilbud til førskolebarn vurdere hvilke kvalifikasjoner personalet bør ha, og hvor stort behovet for pedagoger vil bli om et slikt tilbud blir gitt. Utvalget skal etter planen avgi sin innstilling innen 1. juni 2010. Departementet vil komme tilbake med nærmere mandat for utvalget og til oppfølgingen av utvalgets innstilling.

*Departementet vil:*

- oppnevne et offentlig utvalg om pedagogisk tilbud til alle førskolebarn
- innføre krav om at alle barnehager skal gi tilbud om språkkartlegging ved treårsalder
- utarbeide veiledere til bruk og oppfølging av anbefalte språkkartleggingsverktøy når en faglig vurdering er gjennomført
- vurdere om det skal fastsettes krav til pedagogisk kompetanse for å kunne foreta kartlegging av enkeltbarns språkutvikling
- sette i gang en evaluering av NAFOs kompetansetiltak i språkstimulering og flerkulturell pedagogikk

<sup>29</sup> NOU 2009:10 Fordelingsutvalget

- innhente mer kunnskap om moderasjonsordningene i foreldrebetalingen og om kommunenes avbenyttelse av friplasser
- vurdere tilrådingene i Østberg-utvalgets vurderinger og innstilling.
- vurdere tilrådingene i Middlyng-utvalgets innstilling, særlig i henhold til deres vurderinger av § 5-7 i opplæringsloven

## 13 Koordinert innsats for barn som har behov for særskilt oppfølging

Det må legges til rette for et godt samarbeid mellom foreldre, barnehage, skole, helsestasjon, pedagogisk-psykologisk tjeneste, barnevernstjeneste og det øvrige statlige og kommunale hjelpe- og støtteapparatet som skal støtte barnas utvikling, læring og habilitering. Flere tjenester og tiltak må koordineres, og ulike etater og forvaltningsnivåer må samarbeide for å gi barn med særskilte behov nødvendig hjelp. Styreren i barnehagen har et særlig ansvar for at barnehagen er organisert og forberedt til å samarbeide med det aktuelle hjelpeapparatet. Det er et mål at barnehagens mulighet til å sikre god, tverrfaglig og tidlig hjelp til barn som har behov for særskilt oppfølging, blir utnyttet fullt ut.

### 13.1 Barnet og familien

Det er helt avgjørende at familiens behov blir ivaretatt i møte med et omfattende tjenesteapparat. Tjenestene er preget av arbeidsdeling og spesialisering som kan føre til at ulike sektorer, forvaltningsnivåer og profesjoner ofte bare får ansvaret for å avhjelpe deler av barnets og familiens behov. Dette kan resultere i uklare ansvarsforhold og at familien ofte må oppsøke mange institusjoner og aktører for å få nødvendig hjelp.

Foreldrene er de viktigste omsorgspersonene i barnets liv. Å komme inn så tidlig som mulig for å støtte foreldrene i omsorgsrollen, er derfor en viktig oppgave. Ved å styrke et godt samspill mellom foreldre og barn kan en forebygge utvikling av vansker på et senere tidspunkt.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUFDIR) har overordnet ansvar for gjennomføring og utvikling av et foreldreveiledningsprogram, i samarbeid med Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet. Programmet skal være et tilbud til alle foreldre med barn i alderen null til atten år. Målsettingen med programmet er å forebygge psykososiale problemer blant barn og unge gjennom å styrke foreldrenes omsorgsrolle, og hjelpe de foreldrene som har større utfordringer

enn andre. Program for foreldreveiledning fremmer den grunnleggende relasjonskompetansen hos foreldre og andre omsorgsgivere. Programmet fokuserer på hvordan en kan løfte fram omsorgsgiverens intuitivt gode omsorg gjennom bevisstgjøring og sensitivisering, det vil si hente fram omsorgsgiverens «tause kunnskap». Programmet kan benyttes også av andre enn foreldre, for eksempel av barnehage og skole. Programmet benyttes i barnehager som veiledning i kollegagruppen for å bedre og kvalitetssikre samspillet mellom barn og voksne i barnehagen. Det

#### Boks 13.1 Familiens hus

Flere kommuner har lyktes med samlokalisering og samordning av tjenester i Familiens hus, tidligere omtalt som familiesentermodellen. Familiens hus er en lokalt forankret og samordnet virksomhet rettet mot barn, unge og deres familier. Målet er å tilby brukerne god og tverrfaglig hjelp så tidlig som mulig, og at de på ett og samme sted skal få et helhetlig tjenestetilbud. Virksomheten omfatter den lokale helsestasjonstjenesten inklusiv svangerskapsomsorgen, åpen barnehage og pedagogisk-psykologisk tjeneste. Mange steder er også familieveileder og forebyggende barnevern tilknyttet Familiens hus.

Et nasjonalt forsøksprosjekt ble gjennomført og evaluert i seks kommuner i 2005.<sup>1</sup> Konklusjonen fra evalueringen og tilbakemeldinger fra brukere viste at i tillegg til raskere hjelp ble det gitt et mer helhetlig og tilgjengelig tilbud til barn og familier i risiko. En rapport fra SINTEF Helse påpekte at samlokalisering etter mønster av familiesentermodellen har bidratt til bedre forankring av samarbeidsrutiner og skapt en større fleksibilitet i tjenesteapparatet.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Haugland m.fl. 2006

<sup>2</sup> Andersson 2005

benyttes også i noen kommuner som tilbud om veiledning til foreldre i barnehagen, der de ansatte driver foreldregrupper på ettermiddags- og kveldstid.

## 13.2 Mange aktører og tjenester

Barn med nedsatt funksjonsevne og familiene deres kan ha behov for en rekke tjenester som ofte tilbys av mange forskjellige instanser og etater. Rettigheter er hjemlet i flere lover og forskrifter, og informasjonen er i liten grad samlet. Det kan være en utfordring å orientere seg i de ulike lovverkene og tjenestetilbudene. Helsedirektoratet har utarbeidet et veiledningshefte som skal gjøre det enklere for foreldre å få oversikt over rettigheter og tjenestetilbud.<sup>1</sup>

### 13.2.1 Pedagogisk–psykologisk tjeneste

Den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT) er en av instansene som foreldre og barnehager kan henvende seg til når de oppdager at barn har behov for særskilt oppfølging. Samtidig er det forventet at PPT skal ha tilknytning og samarbeid med andre hjelpeinstanser på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå. I denne rollen skal de både være nettverksbyggere og formidlere. PPT skal bl.a. sørge for at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger som må utarbeides før kommunen kan fatte enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp. PPT er etter opplæringsloven kommunens sentrale sakkyndige organ. Opplæringsloven (§ 5-3) stiller krav om hva den sakkyndige vurderingen skal utrede og ta standpunkt til.

Det er en forutsetning at PPT er organisert slik at den er tilgjengelig for de gruppene den særlig skal stå til tjeneste for, det vil si barn, unge og voksne som har rettigheter etter opplæringsloven. PPT kan ikke avvise noen som har krav på tilbud fra tjenesten, med den begrunnelsen at det er for liten kapasitet.

### 13.2.2 Statlig spesialpedagogisk støttesystem

Statlig spesialpedagogisk støttesystem (Statped) er et nasjonalt tjenesteytende system som skal bistå kommuner med å legge til rette for god opplæring for barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov. Statped består av 13 statlige spesi-

alpedagogiske kompetansesentre og tre private institusjoner som det kjøpes tjenester av.

Statped har som overordnet oppgave å gi veiledning og støtte til de opplæringsansvarlige instansene lokalt. Statped skal tilby spesialpedagogiske tjenester som det ikke er rimelig å forvente at det kommunale nivået kan yte på egen hånd. Statped skal gi faglig spesialpedagogisk støtte på individ- og systemnivå. Dette skjer gjennom et avtalefestet samarbeid med oppdragsgivere i kommunene. Samisk spesialpedagogisk støttesystem (SEAD) er en del av Statped Nord. Samiske barnehagebarn og elever som har behov for særskilt tilrettelagt opplæring, skal få en oppfølging som bygger på et samisk kulturgrunnlag.

De spesialpedagogiske kompetansesentrene gir tjenester til kommunene i deres arbeid med å realisere opplæringslovens mål om likeverdig, tilpasset og inkluderende opplæring i forhold til barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov. Sentrene arbeider innenfor områdene syn, hørsel, språk/tale, atferd, sammensatte lærevansker og ervervet hjerneskade. Arbeidsoppgavene kan variere, men sentrene bistår ofte foreldre og personalet i barnehager og skole med kartlegging, rådgivning og veiledning i forhold til de aktuelle vanskeområdene. Sentrene er også aktører i feltet mellom praksis og forskning, og samarbeider med nasjonale og internasjonale fagmiljø. Sentrene utvikler kompetanse og dokumenterer, formidler og implementerer praksis- og forskningsbasert kunnskap.

Statistikk viser at om lag 1100 barn i førskolealder ble utredet ved de statlige spesialpedagogiske sentrene i 2008. Til nå har det vært vanskelig å få en samlet nasjonal oversikt og statistikk over om hvorvidt brukerne opplever at de får hjelp tilpasset deres behov. Kunnskapsdepartementet har derfor i sitt tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for 2009 gitt i oppgave å rapportere om kvaliteten på tjenestene Statpedsentrene yter på individ- og systemnivå, og i hvilken grad tjenestene blir levert til rett tid og tilpasset brukernes behov. Rapporteringen skal basere seg på bl.a. brukernes og barnehageeierens grad av tilfredshet med tjenesteytingen. Det skal også rapporteres om hvorvidt tilgangen til tjenestene er like god i alle landsdelene. Denne rapporteringen skal bistå nasjonalt nivå med å prioritere innsatsen ut fra brukernes behov.

### 13.2.3 Barnevernstjenesten

Både barnehageloven og Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver omtaler forholdet

<sup>1</sup> Helsedirektoratet 2008

mellom barnehage og barnevernstjenesten. Barnehageloven § 22 sier at barnehagepersonalet skal være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barnevernets side. Uten hinder av taushetsplikten skal personalet gi opplysninger til barnevernstjenesten når det er grunn til å tro at det foreligger alvorlig omsorgssvikt, eller når et barn har vist vedvarende alvorlige atferdsvansker. Personalet har også plikt til å gi opplysninger til barnevernet dersom det gis pålegg om dette. Rammeplanen understreker videre at det bør etableres et generelt og systematisk samarbeid mellom barnehage og barnevernstjenesten. Hver enkelt kommune må finne hensiktsmessige løsninger på hvordan barnehage og barnevernstjenesten skal samarbeide.

I dag vet vi at barnehagene i liten grad benytter seg av muligheten til å melde bekymring til barnevernet. Tall fra SSB i 2007 viser at barnehagen er meldeinstans i tre prosent av påbegynte undersøkelsessaker. Dette gjelder for aldersgruppen 0-18 år, og denne andelen øker til om lag 15 prosent når man bare tar med barn i barnehagealder. Når det gjelder bekymringsmeldinger som blir gjenstand for undersøkelse i barnevernet, er det gruppen «foreldre eller barnet/ungdommen selv» som er den største i kategorien «meldeinstans». I en del tilfeller tar barnehagen opp med foreldrene sin konkrete bekymring for et barn og oppfordrer foreldrene til selv å ta kontakt med barnevernet. I en antatt underrapportering kan det finnes en del slike saker. Det finnes lite kunnskap om den antatte underrapporteringen av bekymringsmeldinger fra barnehagene til barnevernet. Barne- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet har på bakgrunn av dette bedt NOVA om å gjennomføre en kartlegging av hva barnehagene gjør når de er bekymret for barn.<sup>2</sup> Kartleggingen søker bl.a. svar på hvorfor barnehagen sender få bekymringsmeldinger til barnevernet og om det forholder seg slik at det er mange barn barnehagene bekymrer seg for, uten at de melder fra til barnevernet. Rapporten til NOVA viser at det er grunn til å tro at barnehagene sender bekymringsmelding om flere saker enn det som framgår av den offisielle barnevernstatistikken, men uten at det er mulig å fastslå akkurat hvor mange saker det er snakk om. Årsaken er at i en del tilfeller hvor barnehagen sender en bekymringsmelding til barnevernet, så er saken allerede meldt inn av andre instanser og dermed kjent i barnevernet. Meldingen fra barnehagen

blir derfor ikke registrert i den offisielle statistikk. I tillegg blir ikke anonyme drøftinger (barn ikke navngitt) mellom barnehage og barnvern rapportert som en melding, men er ofte avklarende om man skal gå videre i saken eller ikke. Om lag 94 prosent av barnehagene har rutiner for personalet i saker hvor det kan være mistanke om omsorgssvikt. På spørsmål om hva som gjør det vanskelig å melde saker til barnevernet, viser tabell 13.1 svarfordelingen.

De fleste styrerne sier at barnehagen kan være bekymret for barnets omsorgssituasjon, men vurderer at saken ikke er alvorlig nok. Mange viser også til mangel på informasjon fra barnevernet om hvordan det går med saken videre og at en melding til barnevernet kan gjøre fortsatt samarbeid med foreldrene vanskelig. Over halvparten av styrerne mener at en grunn til at det er vanskelig å melde fra, er at barnehagen har mangel på kompetanse om tegn på at barn er utsatt for vold, overgrep eller omsorgssvikt. Styrerne fikk også spørsmål om hva som skulle til for å gjøre terskelen lavere for å melde fra, og her kom det særlig frem et behov for kompetanseutvikling og veiledning. Like tydelig var også behovet for et bedre samarbeid mellom barnehage og barnevern. Ni av ti styrere tror terskelen for å melde fra vil bli lavere hvis man har gode erfaringer med samarbeid fra tidligere. Dette viser at etablering og vedlikehold av gode samarbeidsrelasjoner mellom barnehage og barnevern har stor betydning for å sikre koordinert og tidlig innsats.

Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) har lagt frem en ot.prp. om endringer i barnevernsloven.<sup>3</sup> BLD har lagt frem flere forslag til endringer, blant annet et forslag om plikt for barnevernstjenesten til å gi tilbakemelding til melder. Gjeldende rett på dette området er at barnvernstjenesten bare kan gi andre offentlige tjenester og instanser opplysninger når dette er nødvendig for å fremme barnevernets oppgaver, og taushetsplikten etter barnevernsloven er noe strengere enn det som følger av forvaltningslovens regler om taushetsplikt. Barnevernstjenesten kan gi en generell tilbakemelding til melder om at meldingen er mottatt og at den vil bli fulgt opp i overensstemmelse med bestemmelsene i barnevernsloven. Barnvernstjenesten har i dag verken rett eller plikt til å gi melder tilbakemelding om hvorvidt barnvernstjenesten finner grunn til å gå videre med saken, eventuelt på hvilken måte saken følges opp

<sup>2</sup> Backe-Hansen 2009

<sup>3</sup> Ot.prp. nr. 69 (2008-2009) *Om lov om endringer i barnevernsloven*

Tabell 13.1 «Hva kan gjøre det vanskeligere å melde fra» (mulig å sette flere kryss)

Svaralternativer	Ja %	Nei %	N
Barnehagen er bekymret for barnets omsorgssituasjon, men saken er ikke alvorlig nok	78,0 %	22,0 %	482
Mangel på informasjon om hvordan det går med saken videre	75,9 %	24,1 %	477
En melding til barnevernet kan gjøre fortsatt samarbeid med foreldrene vanskelig	72,0 %	28,0 %	485
Det er enklere å samarbeide med andre instanser (for eksempel PPT, helsesøster og psykisk helsevern for barn og unge)	69,3 %	30,7 %	479
Det er vanskelig å snakke med foreldrene om bekymring for barnets omsorgssituasjon	65,3 %	34,7 %	496
Barnehagen får for lite veiledning om hvordan gå fram i konkrete saker	62,5 %	37,5 %	491
Det kan tenkes at foreldrene tar barnet ut av barnehagen hvis barnevernet kobles inn	59,1 %	40,9 %	452
Barnehagen har for lite kompetanse om tegn på at barn er utsatt for vold, overgrep eller omsorgssvikt	57,8 %	42,2 %	505
Det er vanskelig å vurdere om barnevernet er rette instans å trekke inn	56,6 %	43,4 %	484
Som oftest trenger barn hjelp fra andre enn barnevernet	48,5 %	51,5 %	410
Det er vanskelig å snakke med barnet hvis ikke barnet sier noe på eget initiativ	48,1 %	51,9 %	451
Det er vanskeligere å melde fra når barnet er yngre enn tre år gammelt	40,5 %	59,5 %	479
Tidligere, negative erfaringer med samarbeidet med barneverntjenesten	37,5 %	62,5 %	456
Barnehagen kjenner ikke til hvordan barneverntjenesten arbeider	37,4 %	62,6 %	457
Det er vanskelig å koble inn barnevernet hvis barnet har minoritetsbakgrunn	22,4 %	77,6 %	442
Tror ikke barneverntjenesten kan gi god nok hjelp til barnet og familien	17,7 %	82,3 %	429

Kilde: Backe-Hansen 2009

videre. Barnevernet er avhengig av at andre melder fra om bekymring for et bestemt barns omsorgs- eller atferdssituasjon og at melder har tillit til at barnvernet løser sine oppgaver etter barnevernsloven. Dersom den som har meldt bekymring ikke mottar noen form for tilbakemelding eller informasjon, vil dette kunne bidra til at tilliten til barnevernstjenesten svekkes.

Det nye lovforslaget innebærer at barnevernet skal gi tilbakemelding til andre offentlige organ og til private yrkesutøvere med opplysningsplikt til barnevernet om det er åpnet undersøkelsessak, og en ny tilbakemelding når undersøkelsen er gjennomført som omfatter opplysninger om saken er henlagt eller om barnevernstjenesten følger opp saken videre. Når barnvernstjenesten skal iverksette eller har iverksatt tiltak som det er nødvendig at melder får kjennskap til med hensyn til videre oppfølging av barnet, kan barnvernstjenesten gi melder tilbakemelding om tiltakene. Hvilke opplysninger barnevernstjenesten skal gi, vil

avhenge av hvem som har gitt melding og hvilke undersøkelser og tiltak som er iverksatt. Hvis denne bestemmelsen blir vedtatt, innebærer det et potensial for et bedre samarbeid mellom barnehage og barnevern, som igjen kan bidra til at det enkelte barn får en god og trygg oppvekst.

Barne- og likestillingsdepartementet er i gang med å utvikle en veileder og en DVD om samtaler med barn i kontakt med barnevernet. Hensikten er å stimulere til og dyktiggjøre barnevernets ansatte i å snakke med barna underveis i en barnevernssak, og å sikre barnas lovbestemte rett til å bli hørt i saker som angår dem. Innholdet i DVD-en og veilederen bygger på ny kunnskap om barn og utviklingspsykologi. Det er lagt vekt på hvordan en kan gjennomføre gode samtaler med barn. Hovedintensjonen er å bidra med kunnskap om samtaleteknikk og det å få fram barnets perspektiv. Alle som arbeider med barn, vil kunne ha nytte av dette materialet.

### 13.2.4 Helsestasjonstjenesten

Sentrale temaer i helsestasjonsarbeidet er bl.a. barns fysiske og psykiske utvikling, kosthold, tannhelse, språkutvikling, fysisk aktivitet, skade- og ulykkesforebygging og smittevern. Tjenesten har en viktig rolle i å forebygge psykiske plager og lidelser, spiseforstyrrelser, utvikling av overvekt og å fange opp tidlige signaler på omsorgssvikt, mistriksel og utviklingsavvik. Tjenesten har et helhetlig perspektiv på forebygging og skal derfor drive et utstrakt tverrfaglig arbeid. Ved behov skal tjenesten henvise til utredning og behandling, og samarbeide med andre instanser om tilrettelegging av tilbud. I henhold til forskrift om kommunens helsefremmede og forebyggende arbeid i helsestasjon- og skolehelsetjenesten skal helsestasjonstjenesten ha rutiner for samarbeid med andre kommunale tjenester. Barnehage, skole, pedagogisk-psykologisk tjeneste og barnevernet er viktige samarbeidspartnere. Helsestasjonene skal kunne bidra med råd og veiledning om legemiddelhåndtering og om smittevern i barnehager.

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Kunnskapsdepartementet (KD) har utgitt et rundskriv (1-5/2008) som går gjennom dagens regelverk og klargjør rammene rundt håndtering av legemidler i barnehager, skoler og skolefritidsordninger. Ansvar for å sørge for hjelp til legemiddelhåndtering i barnehager er i dag ikke uttrykkelig regulert verken i helselovgivningen eller barnehagelovgivningen. HOD og KD ser behovet for en tydelig forankring i regelverket av ansvarsforholdene når det gjelder håndtering av legemidler i barnehage, skole og skolefritidsordningen. Departementene vil derfor sette i gang et arbeid med tanke på å lovregulere dette ansvaret.

Helsestasjonene foretar også en vurdering av barns språkutvikling i sammenheng med toårs og fireårskontrollene basert på nasjonale faglige retningslinjer for undersøkelse av syn, hørsel og språk. Det er gjennomført en forsøksordning med SPRÅK 4 i tolv kommuner med stor innvandringsbeholdning for å få til en systematisk språkkartlegging på helsestasjonen av alle fireåringer i forbindelse med fireårskontrollen. Ordningen har vært evaluert, og evalueringen anbefaler at SPRÅK 4 tas i bruk ved alle landes helsestasjoner. For flerspråklige barn som ikke snakker godt norsk, bør det settes i verk tiltak uavhengig av hva språkkartleggingen avdekker.<sup>4</sup>

I en evalueringsrapport fra 2008 kartlegges helsestasjonenes samarbeid med ulike instanser når det er grunn til bekymring for språkutviklingen hos det enkelte barn. Evalueringen viser at helsestasjonene rapporterer mest til PPT og barnehagene med tanke på tiltak.<sup>5</sup>

### 13.2.5 Kommune- og spesialisthelsetjenesten

Kommunen skal ha generell oversikt over habiliteringsbehovet i kommunen, og det skal finnes en koordinerende enhet for habiliteringsvirksomheten i kommunen. Kommunen skal sørge for nødvendig undersøkelse og utredning, og ved behov henvise til spesialisthelsetjenesten, før habilitering settes i gang. Kommunen skal også sørge for formidling av nødvendige hjelpemidler og for å tilrettelegge miljøet rundt den enkelte. Det er opprettet barnehabiliteringstjeneste i alle fylker. Tjenesten skal bl.a. sørge for tverrfaglige diagnostiske vurderinger og utredninger, og helsefaglig oppfølging og behandling av problemer knyttet til nedsatt funksjonsevne. Tjenesten skal også bidra med utvikling av fagkompetanse lokalt og i arbeidet med individuelle planer (IP). Pedagoger og spesialpedagoger er sentrale profesjoner i tjenestene. Barnehabiliteringstjenesten arbeider vesentlig individrettet, men også systemrettet og samarbeider mye med primærhelsetjenesten, PPT, barnehager og skoler.

En handlingsplan for habilitering av barn og unge skal ferdigstilles i 2009. Den fokuserer på faglig kvalitet, kompetanse, likeverdige tjenestetilbud og samhandling. Handlingsplanen vil primært omfatte spesialisthelsetjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten, og samhandlingen mellom disse. Målgruppene for handlingsplanen har ofte sammensatte behov. De vil derfor være avhengig av tjenester fra andre sektorer og tjenesteområder enn helsetjenesten for å oppleve at habiliteringstilbudet er helhetlig og samordnet. Handlingsplanen omtaler derfor andre tjenesteområder, deriblant barnehage og skole. Hvordan sikre tidlig innsats for målgruppen vil være et hovedområde i planen.

Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) er et poliklinisk spesialisthelsetilbud innenfor psykisk helsevern for barn og ungdom. De gir tilbud til barn og ungdom under 18 år og familiene deres. Ved BUP arbeider psykologer, barnepsykiatere, familierapeuter, pedagoger, so-

<sup>4</sup> Oxford Research 2008

<sup>5</sup> Rambøll Management 2008 b



sionomer og andre yrkesgrupper. Opptrappingsplanen for psykisk helse angir et mål om at fem prosent av barne- og ungdomsbefolkningen i alderen 0-17 år skal motta behandling i BUP i løpet av ett år i 2008. I følge en rapport synes det å være en betydelig underdekning av behandling i den yngste aldersgruppen. Rapporten peker også på at det skjer en markant økning i behandlingsraten når barna begynner på skolen. Det kan derfor se ut som om barnehagene i liten grad oppdager og reagerer på psykiske problemer hos barna, og at barnas problemer i større grad oppdages når barna ikke klarer å tilpasse seg skolesituasjonen.<sup>6</sup>

### 13.3 Samarbeid mellom tjenestene

For at barn som har særlig behov for støtte og hjelp skal få et så godt tilbud som mulig, er det en fordel om flere instanser kan samarbeide for å legge forholdene mest mulig til rette og gi et helhetlig tilbud til barnet og dets familie. Da kan det være en stor fordel om det er etablert rutiner for kontakt mellom barnehagen og andre hjelpeinstanser i kommunen. Rammepplan for barnehagens innhold og oppgaver fremhever betydningen av tverrfaglighet og helhetlig tenkning når det gjelder barn med særlige behov. I en undersøkelse gjennomført av NOVA svarer 87 prosent av styrerne at de har etablert rutiner for kontakt med andre hjelpeinstanser i kommunen.<sup>7</sup> Nesten alle svarte at de hadde etablert samarbeid med PP-tjenesten, 67 prosent hadde rutiner for kontakt med helsestasjonen og 61 prosent hadde rutiner for samarbeid med barneverntjenesten. Bare 17 prosent hadde etablert rutiner for samarbeid med spesialisthelsetjenesten. Undersøkelsen viser også at det er forskjeller mellom kommunale og private barnehager når det gjelder rutiner for tverrfaglig samarbeid. Med unntak av de minste barnehagene, har de kommunale barnehagene klart oftere enn private barnehager etablert rutinemessig kontakt med helsestasjonen og barnevernstjenesten.

Det følger av barnehageloven at alle som arbeider i en barnehage, har taushetsplikt etter forvaltningslovens regler. Formålet med taushetsplikten er barnets personvern, samt å sikre de foresattes tillit til barnehagen. Taushetsplikten innebærer at personalet plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det vedkommende i

arbeidet sitt får vite om personlige forhold. Hovedprinsippet er at dersom foreldrene har gitt sitt samtykke, kan informasjon utveksles mellom ulike tjenester og institusjoner på kommunalt og statlig nivå. Dette betyr at det skal være mulig å få til gode tverrfaglige og tverretatlige samarbeidsfora for å sikre barn et helhetlig tjenestetilbud.

Det kommer ofte fram i rapporter og evalueringer at det er samarbeidsproblemer mellom ulike etater, fagmiljøer og forvaltningsnivåer. En SINTEF-rapport fra 2005 viser at problemer og utfordringer relatert til det å etablere tverrfaglig samarbeid, er et tema som ofte nevnes både i faglitteraturen og i offentlige dokumenter.<sup>8</sup>

Faglitteraturen viser til at det er viktig at samarbeidssystemet er forankret hos ledelsen og i kommunale planer. De som skal samarbeide må oppleve at de har en felles målsetting, og samarbeidet må oppleves som nyttig og nødvendig.<sup>9</sup> Det finnes noen potensielle hindringer for samarbeid. Domenekonflikter, opplevelse av at samarbeidet er unyttig, profesjonsinteresser, motstridende mål og oppgaver i ulike etater og manglende tid og ressurser blir ofte trukket fram som årsaker til vegring og motstand mot tverrfaglig- og etatlig samarbeid.<sup>10</sup> En rapport fra 2003 peker på at tverretatlig samarbeid ofte er personavhengig og knyttet til enkeltpersoners vurderinger.<sup>11</sup> Ulike kulturer og oppfatninger om hva som er rette tiltak for brukeren, lederens syn og fordommer om andre etater og profesjoner kan hemme utviklingen av tverretatlig samarbeid. Rapporten viser også til at små kommuner ikke er bedre til å utnytte de ulike etaters kompetanse ved å ha et formalisert samarbeid, tverretatlig organisering eller bedre kvalitet på samarbeidet enn de mellomstore og store kommunene.

KS har utgitt en veileder som omhandler samarbeidet mellom ulike kommunale enheter (tjenesteytere) som yter tjenester til barn og ungdom.<sup>12</sup> Formålet er å bidra til at tjenesteyterne har oversikt over andre tjenesteyteres oppgaver og i hvilke sammenhenger spørsmålene om taushetsplikt oppstår. Veilederen bygger på lovgivningen om samarbeid og taushetsplikt, og til en viss grad på uttalelser fra tilsynsmyndigheten i tilknytning til revisjoner som den har foretatt av kommunal virksomhet.

<sup>8</sup> Andersson 2005

<sup>9</sup> Glavin og Erdal 2007

<sup>10</sup> Glavin og Erdal 2007

<sup>11</sup> Kvello og Wendelborg 2003

<sup>12</sup> KS 2008

<sup>6</sup> Kristofersen 2007

<sup>7</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

KS har i samarbeid med Barne- og likestillingsdepartementet startet et treårig prosjekt for å gi støtte til kommunene i arbeidet med å utvikle gode tverrfaglige samarbeidsmodeller for å ivareta utsatte barn og unge. Det skal utvikles og utprøves samarbeidsmodeller i 15 kommuneorganisasjoner som kan vise til koordinerte, fleksible og tilgjengelige tjenester. Samarbeidsmodellene skal gjøres kjent og foreligge som eksempler for landets øvrige kommuner. Prosjektet varer ut 2010.

Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) har satt i gang en egen satsing rettet mot barn med foreldre som har psykiske problemer, og/eller barn med foreldre som misbruker rusmidler. Bakgrunnen for satsingen er regjeringens målsetting om å oppdage disse barna tidligst mulig og gi barn og foreldre oppfølging og hjelp tidligst mulig, tilpasset barnets alder og foreldrenes livssituasjon. Som et ledd i satsingen har Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) fått ansvaret for å bistå kommunene med tiltak som kan styrke tverrfaglig samarbeid og samordning innad i kommunene og mellom kommuner og spesialisthelsetjenestene. Bufetat skal også stimulere til kompetanseheving og utvikling av gode modeller i kommunene. I 2007 inkluderte BLD 26 kommuner i modellkommuneforsøket for å utvikle arbeidet videre.

Barn som vokser opp i familier med mye alkoholbruk og annen rusmiddelbruk, har en betydelig forhøyet risiko for selv å utvikle rusmiddelrela-

terte problemer. Å gjøre barnehageansatte i stand til å oppdage barn som lever i slike familier for å kunne intervensjon, er viktig forebyggende arbeid for å forhindre senere problemutvikling. Helsedirektoratet skal utarbeide en veileder for tidlig intervensjon på rusområdet som er rettet mot ansatte i tjenesteapparatet. Formålet er på et tidlig tidspunkt å avdekke og hjelpe personer med problematisk rusmiddelbruk og barn og unge som har en forhøyet risiko for å utvikle rusmiddelrelaterte problemer. Barnehageansatte er en viktig målgruppe for veilederen. Veilederen gir råd om hva ansatte kan gjøre og hvem de kan samarbeide med dersom de ser tegn på et mulig rusrelatert problem. Veilederen blir gitt ut i løpet av 2009.

Regjeringen har satt ned et utvalg som skal utrede hvordan en bedre kan samordne kommunale og statlige tjenester for utsatte barn og unge, Flåtø-utvalget. Utvalget skal foreta en grundig vurdering av mulighetene for et systematisk og forpliktende samarbeid mellom kommunale og statlige tjenester som gir hjelp til utsatte barn og foreldrene deres. Utredningen skal ta for seg alle sentrale områder innenfor samordning og samarbeid, og vurdere hvordan tjenestene kan organiseres på en måte som gjør at barn og foreldre opplever at det er «en dør inn» når de trenger hjelp fra flere tjenester. Utvalget skal vurdere strukturer ut over dagens organisering. Utvalget leverer sin rapport innen utgangen av 2009.

### Boks 13.2 Tverrfaglig forebyggende satsning

Verdal kommune har utarbeidet en plan: *Tverrfaglig forebyggende satsning på barn- fra før fødsel til skolealder 2007-2011*. Bakgrunnen for planarbeidet var at barnehagene hadde en del barn med behov for spesiell oppfølging som man ikke hadde ressurser til å gi, verken når det gjaldt ekstra oppfølging fra barnehagens side eller tiltak fra hjelpeapparatene i barnehagen. Dette gjaldt særlig barn som ikke hadde en diagnose, og som falt utenfor ulike former for tilbud og tiltak. Det ble satt tre hovedmål for det tverrfaglige arbeidet:

- God koordinering av og økte ressurser til tverrfaglig forebyggende stasjon på barn fra før fødsel til fram til skolealder
- Gjennom tidlig satsning sikre at så mange barn som mulig har et godt utgangspunkt for optimal utvikling, læring og livskvalitet
- Gi barna et best mulig utgangspunkt når de starter i 1. trinn på skolen

Dette skal skje ved:

- Tverrfaglig og kontinuerlig forebyggende satsning på små barn fra før fødsel og til skolealder
- Tidlig satsning ved hjelp av jordmødre og helsestasjon
- Å sikre at barnehagene, som er viktig arenaer med en stor kontaktflate mot foreldre og lav terskel for kontakt, nyttes best mulig til forebyggende arbeid
- Langsiktig satsning på forebygging
- Å fjerne den «vonde sirkelen» der vi reproducerer problemer
- Kompetansebygging over tid
- Å sikre at taushetsplikten ikke blir en hindring for helhetlige løsninger.

Aktørene som deltar i satsningen er barnehagene, barnvernstjenesten, helsestasjonen, PPT, ressurscenter og flyktningsstasjonen.

### 13.4 Vurderinger og tiltak – Styrke samarbeidet mellom tjenestene

Tidlig og sammenhengende innsats er viktig for å ivareta barnas behov for omsorg og lek, og for å fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Barnehageansatte må ha kompetanse til å oppdage barn som har behov for særskilt støtte og hjelp, herunder barn med forsinket språkutvikling, minoritetsspråklige barn med behov for å lære norsk, barn med nedsatt funksjonsevne og barn som kommer fra en vanskelig familiesituasjon. De ansatte, og særlig styreren, må ha god oversikt og innsikt i hvordan kommunalt og statlig hjelpe- og støtteapparat kan bistå barn, foreldre og barnehagen, slik at hvert enkelt barn får en trygg og utviklende oppvekst. Barnehager kan også vurdere å ansette personer med kompetanse innenfor barnevern, spesialpedagogikk o.l. Personalets kompetanse er nærmere omtalt i kapittel 4.

Regjeringen vil understreke betydningen av et godt samarbeid mellom tjenestene, og både Midtlyng-utvalget, Flatø-utvalget og Østberg-utvalget vil behandle spørsmål om samarbeidsrelasjoner i kommunene og mellom kommunenivået og staten. Departementet vil avvente og vurdere tilråningene fra disse utvalgene. I tillegg arbeides det med en handlingsplan for habilitering av barn og unge som skal ferdigstilles i 2009. Departementet har også igangsatt utarbeiding av veiledninger og kompetansetiltak som alle vil kunne bidra til å gi barn med behov for særskilt oppfølging et godt tjenestetilbud.

#### 13.4.1 Styrke samarbeidet mellom barnehage og barnevern

Gjennom sin daglige, nære kontakt med barn og foreldre er de ansatte i barnehagene i en unik posisjon når det gjelder å kunne observere og motta informasjon om barns omsorgs- og livssituasjon. Det er likevel slik at mange ansatte synes det er vanskelig å definere når det er behov for å kontakte barnevernet. Undersøkelsen fra NOVA viser at det er flere grunner til at barnehagene opplever det som vanskelig å være sikker på at det er riktig å gi en bekymringsmelding. De bekymrer seg for samarbeidet med foreldrene, de får ikke informasjon om hva som skjer med saken videre og de har lite kompetanse om tegn på at barn er utsatt for vold, overgrep eller omsorgssvikt.

Forslaget til endring i barnevernsloven om at barnevernet skal få en plikt til å gi tilbakemelding

til melder, som nå ligger til behandling i Stortinget, vil kunne bidra til å styrke samarbeidet mellom barnehage og barnevern.

Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) og Kunnskapsdepartementet vil få utviklet en veileder om samarbeid mellom barnehage og barnvernstjenesten, og BLD vil utvikle et opplæringsprogram for ansatte i barnehagene og i den kommunale barnevernstjenesten med utgangspunkt i denne veilederen. De to tjenestenes samarbeid for å oppdage og å gi hjelp til utsatte barn og familier deres er hovedtemaet for veilederen og opplæringsprogrammet. Veilederen kommer i løpet av 2009, og det tas sikte på å igangsette opplæringsprogrammet i 2010.

Bekymring for barnets situasjon vil medføre et behov for å ta dette opp med foreldrene. Førskolelærere trenger både kunnskap og kompetanse for å kunne konkretisere begrunnelser for en melding, samt systemer og rutiner som kan hjelpe til i skjønnsutøvelsen. Dette kan være mulighet for rådgivning og veiledning gjennom systematiske samtaler med kollegaer, kommunale veiledere eller tverrfaglige grupper.

Regjeringen ønsker en helhetlig oppvekstpolitikk, og vil legge til rette for godt tverrsektorielt samarbeid omkring oppvekst og ivaretagelse av utsatte grupper av barn. Dette forutsetter at alle yrkesgrupper som arbeider med barn, har kjennskap til hverandres oppgaver og roller. Førskolelærere trenger kompetanse som kan bidra til å avdekke forhold som er knyttet til vold eller omsorgssvikt. Mange universiteter og høyskoler tilbyr i dag en videreutdanning innenfor barnevern for førskolelærere. Det er viktig at særlig styrere, men også pedagogiske ledere har kunnskap om bl.a. seksuelle, fysiske og psykiske overgrep. Det er flere barnevernspedagoger som er ansatt i barnehager. Noen av disse er styrere, og med videreutdanning i barnehagepedagogikk kan barnvernspedagoger også ansettes som pedagogiske ledere. Barnvernspedagoger har særlig kompetanse om omsorgssvikt og kan være viktige bidragsyttere i dette arbeidet.

Som nevnt i kapittel 4 er NOKUT i gang med en evaluering av førskolelærerutdanningen som vil bli avsluttet høsten 2010. Etter at denne evalueringen er gjennomført, vil Kunnskapsdepartementet vurdere om Rammeplan for førskolelærerutdanning skal revideres. Departementet ønsker ved en eventuell revidering å styrke utdanningen innenfor tema om vold og omsorgssvikt.

*Departementet vil:*

- i samarbeid med BLD utarbeide en veileder om samarbeid mellom barnehage og barnevernstjenesten
- styrke førskolelærerutdanningen innenfor tema om vold og omsorgssvikt
- vurdere tilråkningene i Flatø-utvalgets innstilling.

## 14 Økonomiske og administrative konsekvenser

I denne stortingsmeldingen presenteres flere tiltak for å styrke kvaliteten og innholdet i barnehagene. Tiltak og tiltak knyttet til mål og ambisjoner som varsles i meldingen, dekkes innenfor vedtatt budsjett for 2009.

På lang sikt vil tiltak som bidrar til en god barnehage gi gevinster ved at flere fullfører videregående skole, tar høyere utdanning og kommer i arbeid og at færre mottar trygd fra det offentlige.

Det er satt av om lag 86 mill. kroner til rekruttering- og kompetansetiltak i 2009, jf. Budsjett-innst. nr. 2 (2008-2009). Dette gir rom for bl.a. om lag 440 studieplasser til førskolelærerutdanningen og studieplasser til videreutdanningstilbud til ansatte i barnehagene. Tiltak knyttet til kompetansestrategien inngår også i denne økonomiske rammen.

Departementet har i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2009 foreslått en bevilgning til opprettelse av nye studieplasser til lærerutdanningene, herunder 145 plasser til ordinære studieplasser til førskolelærerutdanningen og til videreutdanning i barnehagepedagogikk. Videre foreslår departementet en økt bevilgning på 10 mill. kroner over kap. 281 til flere studieplasser innen desentralisert førskolelærerutdanning og etter- og videreutdanning av førskolelærere, styrere og assistenter i barnehagene, jf. St.pr. nr. 67 (2008-2009). Dette vil gi rom for om lag 365 studieplasser til de ulike studietilbudene til ansatte i barnehagene. Dette gir samlet om lag 940 nye studieplasser til førskolelærerutdanningen og etter- og videreutdanningstilbud til ansatte i barnehager i 2009.

Departementet vil tilby veiledning til alle førskolelærere gjennom ordningen *Veiledning av nyutdannede lærere* fra 2011-2012. Kostnaden for veiledningsordningen i skoleåret 2011-2012 er foreløpig anslått til om lag 30 mill. kroner til både lærere og førskolelærere.

Departementet vil etablere et nasjonalt foreldreutvalg for barnehager i løpet av 2010. Kostnader til etablering og drift av utvalget vil bli dekket innenfor departementets eget budsjett på kap. 231, og er beregnet til å koste om lag 5 mill. kroner i helårsvirkning. Det skal sendes på høring et forslag om innføring av to foreldresamtaler i året. Eventuell innføring av tiltaket vil ikke ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

Departementet vil utrede hvilke virkemidler som skal tas i bruk for å sikre god styring av fremtidens barnehagesektor, utrede hvem som skal ha ansvar for tilsyn av barnehagene og samtidig videreutvikle og styrke det statlige tilsynssystemet. I tillegg vil departementet vurdere forskriftsendring for å sikre god kvalitet i familiebarnehagene. Oppfølging av disse vurderingene kan ha administrative konsekvenser som departementet eventuelt vil komme tilbake til. Eventuelle kostnader til disse tiltakene vil dekkes innenfor vedtatt budsjett for kap. 231.

Departementet vil iverksette tiltak for å styrke kunnskapsgrunnlaget i og om barnehager. Dette innebærer å utvikle et nasjonalt system for å følge med på utviklingen av kvaliteten i barnehagesektoren, initiere eller støtte longitudinelle studier om kvalitet og langsiktige effekter av barnehagetilbudet, utvikle en årlig nasjonal rapport om tilstanden i barnehagesektoren og etablere en nasjonal forskerskole for stipendiater i lærerutdanningene. Departementet vil benytte midler bevilget under kap. 231 til forskning og utredningsarbeid, jf. Budsjett-innst. nr. 2 (2008-2009) og over kap. 281, jf. Budsjett-innst. S. nr. 12 (2008-2009) strategi for utdanningsforskning.

Eventuelle kostnader knyttet til administrative oppgaver som revidering av rammeplanen og utarbeidelse av veiledere vil dekkes innenfor kap. 231.

Kostnaden ved et offentlig utvalg som skal se på et pedagogisk tilbud til førskolebarn er anslått til om lag 4 mill. kroner i 2009, og dekkes innenfor departementets eget budsjett. Departementet skal sende på høring et forslag om å overføre skriftlig dokumentasjon fra barnehage til skole. Eventuell innføring av tiltaket vil ikke ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

Departementet vil utarbeide en veileder om anbefalte språkkartleggingsverktøy til bruk i barnehagene. Deretter vil departementet innføre et krav om at barnehagene skal gi tilbud om språkkartlegging av alle barn i barnehage. Departementet legger til grunn at tiltaket ikke vil få vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

Regjeringen tar sikte på å oppnå likeverdig behandling gjennom en opptrappingsplan på inntil fem år.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 29. mai 2009 om kvalitet i barnehagen blir sendt Stortinget.

---

## Vedlegg 1

# Historisk gjennomgang

Her beskrives hvordan barnehagens innhold og kvalitet har vært omtalt til ulike tider og sentrale myndigheters initiativ for å fastsette krav til ramme faktorer, innhold og videreutvikling av barnehagens kvalitet. Framveksten av barnehagesektoren i Norge har foregått over en lang periode og startet, som de fleste velferdsordninger, i det små. Før den moderne velferdsstaten tok form, var det private organisasjoner og enkeltpersoner som var hovedansvarlige for utbygging og drift av daginstitusjoner for barn. Framveksten av sektoren har skjedd i spenningsfeltet mellom barns behov for omsorg og foreldres behov for tilsyn med barna.<sup>1</sup> I løpet av de 30 siste årene har barnehagen etablert seg som en sentral institusjon i den vanlige norske barndommen, og barnehager er nå i ferd med å bli et universelt velferdsgode for barn og foreldre.<sup>2</sup>

### Barnehagens opprinnelse

Barnehagen i Norge bygger på en felles europeisk tradisjon, og framveksten av den moderne barnehagen har to røtter: en sosial og en pedagogisk.<sup>3</sup>

Asylbevegelsen la grunnlaget for den sosiale tradisjonen. Det første barneasylet i Norge «Asylet for fattige småbørn» ble etablert av Det norske asylselskap i Trondheim i 1837, og det norske asylselskap ble etablert i Christiania 1841. Asylene var heldags institusjoner, der mål og innhold var klart formulert: Asylene skulle gi barna tilsyn, omsorg og oppdragelse. Asylet skulle ta hånd om barn av fattige og andre der foreldrene ikke greide å gi omsorg selv.

Barna ble tatt opp i asylene fra de var to år gamle, og oppholdet var vanligvis gratis. Asylet var både et sted for undervisning og oppdragelse og et varmt, trygt oppholdssted med matservicing, kroppsvask samt klær og sko til de som trengte det. Barna ble undervist i kristendom og lesing «med forstandsøvelser» av teologiske kan-

didater og studenter og i regning og gymnastikk av underoffiserer og andre. Den daglige lederen – asylmoderen – lærte barna å skrive med griffel på tavle eller i sandkasser. Guttene fikk også undervisning i skomakerfaget, og barna lærte å strikke, sy, veve, spinne mv. Dette lærte de både for ferdsighetenes skyld og for å skaffe asylet inntekter. «Asylmoderen» var gjerne en enke som hadde erfaring som mor. Hun kunne også være utdannet fra «håndgjerningskole» eller lærerseminar. I 1892 vedtok formannskapet i Kristiania instruks for asylenes bestyrerinner, der disse pålegges å påse «at Lærerinder, Hjælpersker og Piger omgaaes Børnene på en kjærlig Maade».<sup>4</sup>

Barnekrybbene i Oslo ble etablert av Frelsesarmeen på slutten av 1890-årene for å avhjelpe nøden på Vaterland. Her kom barn av enker, enslige mødre, hustruer som mennene hadde dratt ifra, barn med alkoholproblemer i familien etc.

Den tyske filosofen Friedrich Fröbel var opphavsmannen til barnehagens pedagogiske tradisjon. Han opprettet sin første barnehage (Kindergarten) i Thüringen i 1837. Han var opptatt av barnas frie lek og positive læringsprosesser. Han la vekt på sang, dans, hagearbeid og lek og konstruerte læringsmateriellet «Fröbelgavene», som bestod av ulike geometriske figurer som kunne settes sammen til større figurer. Frøbels ideer om småbarns oppdragelse fikk innpass i Norge rundt overgangen til nittenhundretallet. Metodene hans ble i noen grad praktisert i asylene, men først og fremst i private små foretak opprettet og drevet av kvinner. Middelklassens kvinner reiste til København, Göteborg, Hamburg eller Berlin hvor de deltok på kurs eller gikk i lære i barnehager. Dette var en av de få utdanningsmulighetene for kvinner på denne tiden. Fröbelpedagogene drev private barnehager i sine egne hjem eller i forretningslokaler. Barnehagens inntekter var kun foreldrebetalingen, og barnehagene ble derfor et tilbud til middelklassens barn.

Frøbels idé var imidlertid at barnehagen skulle være for barn fra alle sosiale lag. Denne ideen

<sup>1</sup> Korsvold 1998

<sup>2</sup> Ellingsæter og Gulbrandsen 2003

<sup>3</sup> Grude 1972:39,1987

<sup>4</sup> Grude 1972:39

lå til grunn for folkebarnehagene. Oslos første kommunale barnehage (en folkebarnehage) ble åpnet i 1920. Barnehagene ble også omtalt som førskoler.

Asylene ble gradvis avviklet eller omorganisert til barnehager fra 1920 – 30-årene, og i samme periode utviklet det seg et klart skille mellom barnehager og daghjem. Barnehagene var åpne fire timer om dagen, de var stort sett private og var ledet av utdannede barnehagelærere, mens daghjemmene var åpne åtte-ni timer om dagen, hadde kommunal støtte og ingen spesielle utdanningskrav til de ansatte.

Husmødrenes barnehager ble etablert i 1937. Etter frigjøringen i 1945 oppsto Barnehagekretsen i Oslo, en sammenslutning av frivillige organisasjoner og yrkesorganisasjoner.

### Nasjonalt regelverk og engasjement

Daginstitutioner for barn ble første gang hjemlet i pleiebarns- og barneforsorgsloven i 1947 og i barnevernslova i 1953. Forskrifter om daginstitutioner for barn ble fastsatt av Sosialdepartementet i 1954. Disse var uendret til 1975, da Norge fikk sin første barnehagelov. I 1955 ble ansvaret overført til Departementet for familie- og forbrukersaker, senere omorganisert til Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Barne- og familiedepartementet ble opprettet i 1991 og hadde barnehager som et sentralt forvaltningsområde fram til høsten 2005, da Kunnskapsdepartementet overtok ansvaret for barnehagene.

Forskriftene om daginstitutioner for barn av august 1954 regulerte både barnehager, daghjem og fritidshjem for skolebarn. Forskriften la vekt på at daginstitutionene skulle ha et hjemlig preg, og ga detaljerte bestemmelser om materielle og hygieniske forhold. Vektleggingen av kosthold og helse sto sentralt i omsorgen for barn og familier etter andre verdenskrig. Dette gjenspeiles i forskriften, som ga institusjonene følgende oppgaver:

«Daginstitutionene skal ha tilsyn med og omsorg for barna den tid de er i institusjonen og gi barna høve til lek og sysselsetting under kynlig pedagogisk ledelse.

Institusjonene skal i samarbeid med barnas foresatte fremme barnas utvikling og deres sosiale tilpassing, idet det tas omsyn til det enkelte barns fysiske og psykiske forutsetninger.

I halvdagsinstitutioner bør barna spise minst ett måltid mat om dagen, i heldagsinstitutioner minst to måltider. Kosten må være fullverdig (sikringskost).

Det må sørges for at barna er ute i fri luft og at de i løpet av dagen får den hvile som er nødvendig for deres alder.

Særlig vekt skal legges på at barn trives og føler seg trygge. Kroppslig refsing må ikke nyttes, jfr. Barnevernloven § 42, annet ledd. Også enhver annen form for straff må unngås.»<sup>5</sup>

Forskriftene hadde videre bestemmelser om at hver institusjon skulle lage en plan og ha et styre, om institusjonenes størrelse, lokaler, innredning og utstyr, tiltak til vern mot brann, legekonsultasjon og godkjenning av institusjoner og styrere og tilsyn.

Hver avdeling skulle ha en leder. For lederne ved småbarnsinstitusjonenes avdelinger krevdes utdanning som barnehagelærere, en toårig utdanning fra barnevernsskolen. Ved daghjem for barn under tre år måtte lederne i tillegg ha utdanning som barnepleiere. I daghjemmene, som tilsvarende vår tids heldagsbarnehager, kunne det være maksimum åtte barn i avdelinger med barn under tre år, 15 barn i avdelinger for barn i alderen tre til fem år og 18 barn dersom barna var i alderen fem til sju år. I tillegg til detaljerte bestemmelser om rammefaktorer, ble det lagt føringer for registrering av barnas trivsel og utvikling:

«Institusjonen bør ha et kartotek med kartotek kort for hvert enkelt barn, hvor de viktigste data om barnet er greitt og oversiktlig registrert.

Det bør videre føres journal (dagbok) over hvert barn. I Journalen føres de opplysninger om barnet som en mener er av betydning, om barnets fysiske og psykiske helsetilstand, dets atferd, framgang og trivsel ved institusjonen, kontakt med personalet, barnegruppen og de enkelte barn, spesielle interesser og anlegg etc.»<sup>6</sup>

Disse forskriftene gjaldt helt til den første barnehageloven kom i 1975.»

### Den første barnehageloven

Den første barnehageloven var en viktig milepæl i barnehagens historie. Forarbeidet startet i 1969, da Forbruker- og administrasjonsdepartementet satte ned Daginstitutionsutvalget, et offentlig utvalg med mandat å vurdere spørsmål i forbindelse med den framtidige utbyggingen av daginstitutioner m.v. for barn. Utvalget leverte sin endelige innstilling NOU 1972:39 *Førskoler* i oktober 1972. Utvalget anbefalte at institusjonene for de minste

<sup>5</sup> Forskrifter for daginstitutioner for barn, III Omsorgen for barna, Sosialdepartementet 1954

<sup>6</sup> Forskrifter for daginstitutioner for barn, XI Ymse forskrifter, 1. Kartotek og journal, Sosialdepartementet 1954



skulle få navnet førskole, og begrunnet utbygging av førskoler ut fra individ-, familie- og samfunns-perspektiv. Videre slo de fast at førskolen var et pedagogisk tilbud, et sosialpolitisk virkemiddel og et sosialt hjelpetiltak. Behovet for samordning av det pedagogiske opplegget i skole og førskole burde utredes nærmere, og en burde ha et sammenhengende pedagogisk program fra førskole til skole. Da Ot.prp. nr. 23 (1974-75) *Om lov om barnehager m.v.* ble behandlet i Stortinget, ble det bestemt at all pedagogisk tilrettelagt virksomhet for barn i førskolealder skulle kalles barnehage, som ble et felles begrep på det som til da var kalt daghjem, barnehage, førskoleklasse og familie-daghjem.

Barnehageloven hadde to viktige siktemål: Å sikre barn gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i nær forståelse og samarbeid med barns hjem og å stimulere kommunene til økt utbygging av barnehager. I drøftingen av lovens formål ble det vist til den grunnleggende betydningen de tidlige barneårene har for barnets videre utvikling, og utviklende og gode aktiviteter ble framhevet som viktig i arbeidet med å utviske uønskete sosiale skiller.

I drøftingen av forslaget til formål ble det pekt på at kjernefamilien var blitt mindre og mer isolert pga. industrialisering og urbanisering, noe som hadde medført at familien og hjemmet var blitt mindre rikt og utviklende for barna. Departementet var opptatt av kvalitet og innhold i barnehagetilbudet, av forskning på området og at alle barn på sikt burde få et barnehagetilbud. Departementet viste videre til at kvaliteten i stor grad hadde vært bestemt av personalets kompetanse. Det ble også pekt på ulike problemstillinger om overgang barnehage – skole og at barnehagen ikke måtte innskrenkes til utelukkende å formidle kunnskaper og trene intellektuelle ferdigheter, men måtte sikte mot en allsidig utvikling av personligheten.

I proposisjonen drøftes også noen krav til den fysiske utformingen av barnehagene, og det ble sitert fra Daginstitusjonsutvalgets utredning:

«(...) at det er en klar tendens til at barnas utbytte av førskoleoppholdet henger sammen med faktorer som den totale størrelse, tilgang på plass, lokalenes innredning, mengden og kvaliteten av det pedagogiske materialet, gruppesammensetning, personalets kvalifikasjoner og forholdet mellom antall voksne og plasserte barn, barnas daglige oppholdstid og personalets arbeidsforhold».<sup>7</sup>

Departementet sluttet seg til disse vurderingene og foreslo en forskriftshjemmel for driften av barnehager i samsvar med disse hensynene. Det ble påpekt at minimumskravet til areal ikke måtte settes for lavt, fordi for liten plass kan forårsake hyppigere konflikter og aggresjonsutbrudd og gi flere tretthetssymptomer enn ved bedre plass. Det ble gitt forskrifter om barnehagens areal fram til 1988. Fra 1989 ble det overlatt til eier å fastsette slike bestemmelser i vedtekter, mens departementet ga veiledende normer.

I proposisjonen ble også bemanningskrav drøftet. Daginstitusjonsutvalget hadde vist til forskning som viste nær sammenheng mellom antall barn per voksen og virkningen av oppholdet for barna. For de yngste barna kan underbemanning og for dårlig og ustabil personale føre til understimulering med derav følgende skadevirkninger. Departementet foreslo en forskriftshjemmel og ville fastsette det som da var dagens krav for barn under tre år, åtte barn per førskolelærer og 16 for barn over tre år.

Når det gjaldt det pedagogisk utdannede personale til barnehager, ble det foreslått å stille krav om førskolelærerutdanning eller likeverdig utdanning basert på både praktisk og teoretisk kjennskap til småbarns utvikling, metodiske prinsipper i tilretteleggelse av et stimulerende miljø og kunnskap i arbeidsledelse og rådgivning. Departementet drøftet behovet for førskolelærere og utdanningskapasiteten for førskolelærere og ville utarbeide nærmere regler for godkjenning av allmennlærere til arbeid i barnehager. I innstilling fra den forsterkede sosialkomité (Innst.O. nr. 69 (1974-75) gikk komiteen i mot dette forslaget, og begrunnet det slik:

«Komiteen vil understreke den verdien den spesielle barnehagepedagogikken har for barna under skolealder, og delvis også i småskolealderen. Denne pedagogikken er på mange måter svært forskjellig fra den vanlige grunnskolepedagogikken, og komiteen vil advare mot godkjenning av allmennlærere som ikke er kvalifisert i barnehagepedagogikk til arbeid i barnehager.

Komiteen vil også peke på at tilknytningen mellom barnehage og vanlig grunnskole kan svekke barnehagens egenart i forhold til skolen.»

Begrepet «likeverdig utdanning» ble stående i loven, men på bakgrunn av komiteens innstilling ble det aldri utarbeidet retningslinjer for hva som var slik likeverdig utdanning. Førskolelærere ble derfor enerådende i styrer- og avdelingslederstil-

<sup>7</sup> Ot.prp. nr. 23 (1974-75)

linger helt fram til dagens barnehagelov trådte i kraft.

Høringsuttalelsene til den første barnehageloven handlet i første rekke om innholdet i og kvaliteten på det pedagogiske tilbudet. Det er interessant å merke seg at det allerede tidlig på 1970-tallet var stor oppmerksomhet rundt dette spørsmålet.

#### *Krav om årsplan for den pedagogiske virksomheten*

I 1981 foreslo Forbruker- og administrasjonsdepartementet å innføre en kristen formålsbestemmelse i barnehagen.<sup>8</sup> Et annet element i lovforslaget var at oppgavene til barnehagens styre skulle rette seg mot «barnehagens indre liv», det vil si innholdet, og det ble i forskrift fastsatt at barnehagens styre skulle behandle barnehagens årsplan. Tidligere hadde årsplanen vært en strukturell oversikt over barnehagens organisasjon med antall barn i barnehagen, gruppefordeling, åpningstid, betalingssatser etc. Nå skulle barnehagens årsplan gi en oversikt over aktivitetene i barnehagen og den pedagogiske virksomheten gjennom året. Alle barnehager ble forutsatt å ha en årsplan, som styret skulle behandle. Styret besto av representanter for eier, eventuelt kommunen, ansatte og foreldre. Departementet fikk utarbeidet en veileder «Hvordan lage årsplan i barnehagen – En veileder i planleggingsprosessen».<sup>9</sup>

#### *St.meld. nr. 8 (1987–88) Barnehager mot år 2000*

I St.meld. nr. 8 (1987–88) *Barnehager mot år 2000* la Forbruker- og administrasjonsdepartementet vekt på at det var behov for en ny barnehagepolitikk. Hovedmålet var å nå full barnehagedekning kort etter årtusenskiftet. De to viktigste oppgavene i barnehagesektoren var å sikre høy utbyggingstakt og samtidig videreutvikle barnehagens faglige innhold. Departementet varslet et krafttak for kvalitet og framhevet barnehagenes betydning for at barn skal få et godt og likeverdig startgrunnlag. Barnehagen skulle gi barna omsorg og utviklingsmuligheter og kvalifisere dem til å møte et samfunn i rask forandring, og som stadig stiller nye krav til dem som vokser opp. Barnehager er nødvendig for å gi småbarnsfamiliene støtte og av-

lastning i den daglige omsorgen. Barnehager er en forutsetning for å gi kvinner, på lik linje med menn, adgang til utdanning og yrke, og for å sikre reell likestilling mellom kjønnene på alle områder. Meldingen viste til at barnehagen imøtekommer en lang rekke samfunnsmessige behov, og at barnehagen er viktig som forebyggende tiltak i barnevernsamarbeid. I meldingen ble det fremmet flere forslag som tok sikte på å sikre og videreutvikle kvaliteten i sektoren, med vekt på økt utdanningskapasitet for førskolelærere, faglig veiledning og etterutdanning, forskning og lokalt utviklingsarbeid.

#### *Utviklingsarbeid og veiledning*

I 1987 ble det satt i gang et treårig forsøk med lokalt utviklingsarbeid (LUA) i barnehager i ti fylker for å oppfylle en av stortingsmeldingens intensjoner: sikring og videreutvikling av den pedagogiske kvaliteten. Forsøket ble evaluert av Stavanger Lærerhøgskole i 1991.<sup>10</sup> Evalueringsgruppen vurderte forsøket med lokalt utviklingsarbeid som grensesprengende for mange prosjektbarnehager og for de enkelte prosjektdeltakerne. Det gjaldt særlig økt faglig kompetanse, større selvtilit, ny giv i det pedagogiske arbeid med barna, felles arbeid uavhengig av utdanningsbakgrunn og økt trivsel i barnehagen som arbeidsplass. Rapporten pekte videre på barnehagestyrerens avgjørende rolle som primus motor i lokalt utviklingsarbeid og kvalitetssikring. Ekstern veiledning var avgjørende for hvorvidt prosjektbarnehagene opparbeidet kompetanse i systematisk utviklingsarbeid.

Et landsomfattende veiledningsprogram for styrere ble iverksatt i 1990. Dette foregikk i Barne- og familiedepartementets regi, fra departementet ble opprettet i 1991 til og med 1996, for deretter å bli et lokalt ansvar. Veiledningsteam med ansvar for å veilede lokale prosjekter ble opprettet og skolert i alle landets fylker.

Statlige midler til lokalt utviklingsarbeid, informasjonstiltak og personal- og rekrutteringstiltak var inntil 1992 knyttet til enkeltprosjekter og spesifikke satsingsområder. For å kunne se de ulike tiltakene i sammenheng og i forhold til prioriterte mål i de årlige budsjettproposisjoner, ble midlene overført til fylkesmennene i form av en ramme fra 1992.

<sup>8</sup> Ot.prp. nr. 75 (1981-82) *Lov om endring i lov 6 juni 1975 nr. 30 om barnehager m.v.* (Forbruker- og administrasjonsdepartementet)

<sup>9</sup> P-0742 Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1987

<sup>10</sup> Hærem, Abrahamsen og Lea 1991

*Barnehageloven av 1995 og den første rammeplanen*

I Ot.prp. nr. 68 (1993 – 94) *Om lov om barnehager* la Barne- og familiedepartementet fram forslag om en ny barnehagelov. Begrunnelsen var at barnehageområdet hadde hatt en rivende utvikling de senere årene, og loven som helhet var ikke godt nok tilpasset dagens og morgendagens utfordringer. Behovet for barnehager og tilrettelegging av virksomheten skulle ses i sammenheng med familie- og oppvekstpolitikken generelt. Reformen som økt foreldrepermisjon, tidskontoordninger og senking av alder for skolestart, ble pekt på som grunner for at barnehagen i framtiden i hovedsak ville være for ett- til femåringer. Videre ble det vist til at tiden var inne for å styrke og tydeliggjøre barnehagens oppgaver overfor barna, foreldrene og samfunnet generelt, og det ble foreslått at barnehagene skulle få en rammeplan, som skulle hjemles i barnehageloven og konkretisere barnehagens rolle og oppgaver overfor barn og foreldre:

«Rammeplanen skal være grunnlaget for all barnehagevirksomhet. Planen skal angi barnehagens oppgaver i samfunnet, mål for barnehagen og retningslinjer for sentrale sider ved barnehagens innhold som omsorg, lek og sosial kompetanse. (...)Rammeplanen skal også behandle barnehagen som kultur- og kunnskapsformidler, og vil gi retningslinjer for fem fagområder.(...) Et svært viktig mål med planen er derfor å drøfte barnehagens oppgaver i å gi barn omsorg, oppdragelse og kvalifisering i videste forstand.»

Foreldrenes medvirkning ble drøftet, og i tråd med de oppgaver barnehagens styre hadde i dagjeldende barnehagelov, ble betegnelsen styre endret til samarbeidsutvalg. En av samarbeidsutvalgets viktigste oppgaver ble å fastsette barnehagens årsplan, ikke bare behandle slik tidligere regelverk uttrykte. Personalet ble omtalt som barnehagens viktigste ressurs. Departementet foreslo å åpne stillinger for pedagogiske ledere (tidligere kalt avdelingsledere) for personer med førskolelærerutdanning eller annen pedagogisk utdanning på høgskolenivå av minst tre års varighet eller barnevernpedagogutdanning. Forslaget om å åpne for andre utdanningsgrupper ble sterkt kritisert av stortingsflertallet, og forslaget ble ikke vedtatt.

Rammeplan for barnehagen (1996) var en milepæl i det nasjonale engasjementet for å sikre li-

keverdige barnehagetilbud av god kvalitet. Forut for den første rammeplanen for barnehagen lå innstillingen NOU 1992:17 *Rammeplan for barnehagen*, et forslag fra Sametinget om en samisk del av planen og to omfattende høringsrunder. Rammeplanen ga barnehagen et samfunnsmandat som alle barnehager var forpliktet til å følge. De overordnede rammene for barnehagens virksomhet ble formulert av myndighetene, ikke den enkelte barnehage på bakgrunn av den relativt vide formålsbestemmelsen. Å bidra til at barna utviklet basiskompetanse, definert som sosial handlingsdyktighet og utvikling av språk og kommunikasjonsevne i vid forstand, ble fastsatt som en grunnleggende oppgave for barnehagen. Det faglige og kulturelle innholdet ble delt inn i fem fagområder eller lærings- og opplevelsesområder:

- Samfunn, religion og etikk
- Estetiske fag
- Språk, tekst og kommunikasjon
- Natur, miljø og teknikk
- Fysisk aktivitet og helse

Rammeplanen hadde et eget kapittel om samisk språk og kultur, med beskrivelse av hovedtrekkene ved samisk kultur og spesielle mål for samiske barnehager. Videre handlet kapitlet om betydningen av å styrke barnas samiske identitet, bruk av samisk språk og det særskilte ved innholdet i samiske barnehager.

Rammeplanen hadde et uttalt syn på hva en god barnehage er. Denne beskrivelsen omfatter både barn, foreldre, ansatte og barnehagen som organisasjon:

«Den gode barnehage gir barna muligheter for å utvikle en basiskompetanse gjennom lek og læring i sosialt samspill og gjennom arbeid med ulike fagområder. Barna utvikler kunnskaper, ferdigheter og holdninger på sentrale fag- og livsområder. En god barnehage gir barna frihet, med mulighet for selv å kunne styre sin hverdag innenfor grenser som de kan mestre i forhold til alder og utvikling. Den gode barnehage har ikke et program som er fasttømret, men er fleksibel i sin bruk av planene og åpner opp for gode opplevelser. Den gode barnehage møter foreldre med åpenhet, innsikt i deres behov og ønsker og forståelse for deres livssituasjon. En slik barnehage gir de ansatte yrkesglede og muligheter til faglig og personlig utvikling. En god barnehage er hele tiden i utvikling: Organisatorisk, pedagogisk, i forhold til målene som er satt opp og ikke minst til det omgivende miljøet. Den

gode barnehagen stagnerer ikke, men har hele tiden en målbevisst styring av sine endringsprosesser».<sup>11</sup>

*St.meld. nr. 27 (1999 – 2000) Barnehage til beste for barn og foreldre*

Forrige stortingsmelding med vekt på kvalitet ble lagt fram for nesten ti år siden. I St.meld. nr. 27 (1999-2000) *Barnehage til beste for barn og foreldre* ble kvalitet, kvalitetssikring og kvalitetsutvikling drøftet. Regjeringen presenterte fire mål for barnehagepolitikken:

- Barnehage til alle barn
- Barnehage i nærmiljøet som integrerer pedagogikk og omsorg
- En barnehage også for de med spesielle behov
- En barnehage som er variert, fleksibel og brukervennlig

I meldingen pekte regjeringen på at barnehage-sektoren var blitt en viktig sektor i kommunene, og at det økende behovet for barnehager avspeilet de store samfunnsmessige endringene i familiestruktur, bo- og nærmiljø, utdanning og arbeidsliv. Meldingen understreket barndommen som en livsfase med egenverdi, der barns egen frie tid, egen kultur og egen lek var grunnleggende. Andre momenter som skulle tillegges vekt var lek og læring i et kjønnsperspektiv, barnehagen som forebyggende arena, tiltak for barn med et annet morsmål enn norsk og barn med funksjonshemninger. Barnehagens samarbeid med hjemmene omtales, og det sies at et viktig mål for barnehagen er å sikre barn basiskompetanse. Barnehagen skal være med å legge grunnlaget for livslang læring og verdibevisthet og kvalifisere barn til å møte et samfunn i rask endring. Meldingen varslet en treårig kvalitetssatsing i perioden 2001-2003.

Tre områder var sentrale i kvalitetssatsingen, som fikk navnet Den gode barnehagen: En barnehage for alle barn, varierte og brukertilpassede barnehager i tråd med barns og foreldres behov og et kompetent barnehagepersonale.

Det viktigste målet for den treårige kvalitetssatsingen var at alle barnehager skulle etablere redskaper for å opprettholde og videreutvikle kvaliteten i løpet av 2003. Den nasjonale satsingen skulle bygge på disse forutsetningene: Kvalitet i barnehagene må ta utgangspunkt i de krav loven og rammeplanen for barnehagen stiller, og kriteri-

er for kvalitet må utvikles lokalt. Kvalitetsbegrepet måtte favne vidt.

Kvalitetssatsingen ble gjennomført på lokalt nivå. Fylkesmennene hadde en sentral rolle som pådrivere og tilretteleggere av møteplasser for barnehager og kommuner. Satsingen ble ikke evaluert, men innsatsen ble i noen grad dokumentert. Dronning Mauds Minne Høgskole fulgte satsingen i utvalgte barnehager i Sør-Trøndelag, og NOVA gjennomførte kartlegginger på barnehagenivå i 2002 og 2004. Barne- og familiedepartementet arrangerte nasjonale konferanser og formidlet barnehagers og kommuners erfaringer i publikasjonen *Familia* og på et nettsted<sup>12</sup> der barnehager, kommuner og høyskoler kunne legge ut dokumentasjon om sine prosjekter.

*Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små.*

Barne- og familiedepartementet nedsatte i 2004 en bredt sammensatt arbeidsgruppe ledet av professor Frode Søbstad. Arbeidsgruppa skulle levere innspill til revidert barnehagelov og rammeplan og til departementets videre arbeid med sikring og utvikling av kvalitet i barnehagen. I slutt-rapporten *Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små*. (2005) drøftet arbeidsgruppa kvalitetsbegrepet og la til grunn at kvalitet er et relativt, dynamisk og verdiavhengig begrep. Ulike aktørers oppfatninger av hvordan den gode barnehagen ser ut, er avhengig av synet på barn, barndom og småbarns status samt barnehagens oppdrag. Bevissthet om barnehagens verdigrunnlag og komplekse oppdrag må derfor ligge til grunn for arbeidet med å støtte og utvikle barnehagens kvalitet.

Gruppa anbefalte en deltakende tilnærming til kvalitet, noe som krever at alle interessenter kommer til orde i diskusjonen om hva en god barnehage er. De pekte videre på at det ikke finnes enkle og entydige sammenhenger mellom strukturer, prosesser og resultater i barnehagesammenheng, men at strukturelle faktorer skaper handlingsrom og setter grenser for barns livsutfoldelse og læring. Både aktørenes subjektive opplevelser, barnehagens tilpasning til lokale forhold og krav som stilles fra offentlige myndigheter, bør derfor være utgangspunkt for planlegging og vurdering av kvalitet i den enkelte barnehage og for nasjonal vurdering av tilstanden i sektoren.

Arbeidsgruppa vurderte finansiering og lovgivning som de viktigste virkemidlene på nasjonalt nivå for å sikre og videreutvikle kvalitet i bar-

<sup>11</sup> Rammeplan for barnehagen 1996

<sup>12</sup> <http://dengodebarnehagen.hive.no>

nehagen. Videre pekte de på at det er et nasjonalt ansvar å følge med på hvordan virkemidlene fungerer og om det er samsvar mellom barnehagelovens intensjoner og virkeligheten som barn og foreldre møter i barnehagene. Nasjonale krav om barnehagens fysiske og psykososiale miljø, bemanning og personalets pedagogiske kompetanse er etter arbeidsgruppas vurdering nødvendig for å sikre barn gode og likeverdige utviklingsmuligheter.

#### *Barnehageloven av 2005*

I Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) *Om lov om barnehager* la Barne- og familiedepartementet igjen fram for-

slag til ny barnehagelov. Den nye loven skulle styrke forutsetningene for at barnehagene kunne gi barna omsorg og et godt pedagogisk tilbud. Gjeldende formålsbestemmelse ble foreslått videreført med henvisning til opplæringslovens kristne formålsbestemmelse og at barnehage og skole bør bygge på samme verdigrunnlag. Videre ble det lagt fram forslag om en egen innholdsparagraf og en bestemmelse om barns rett til medvirkning i barnehagen.

Stortinget sluttet seg til departementets forslag, og barnehagene fikk for første gang i historien en bestemmelse om barnehagens innhold.

**Vedlegg 2****Litteraturliste**

- Andersson, H.W. (red.) (2005): *Kunnskapsstatus om det samlede tjenestetilbudet til barn og unge*. Rapport 3/05. SINTEF Helse.
- Asplan Viak og Fafo (2008): *Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren. Rapport fra første fase*.
- Aukrust (2006): *Tidlig språkstimulering og livslang læring – en kunnskapsoversikt*, Kunnskapsdepartementet.
- Aukrust, V.G og Rydland V. (in press) «Barnehagens kvalitet og skolefaglig læring: en kunnskapsoversikt». Norsk pedagogisk tidskrift, nr 3/2009.
- Backe-Hansen, E. (2009): *Å sende en bekymringsmelding – eller la det være?* En kartlegging av samarbeidet barnehage – barnevern. Notat nr. 6/09. NOVA.
- Bae, B. Eide, B. J., Winger N. og Kristoffersen, A. E. (2006): *Temahefte om barns medvirkning*. Kunnskapsdepartementet.
- Bakken, A. (2007): *Virkinger av tilpasset språkopplæring for minoritetsspråklige elever: en kunnskapsoversikt*. NOVA.
- Bakken, A. (2003): *Minoritetsspråklig ungdom i skolen*. Rapport 15/03. NOVA.
- Berge, A og Alvestad, M. i Moser, T. og Röthle, M. (red.) (2007) *Ny rammeplan – ny barnehagepedagogikk*, Universitetsforlaget.
- Bjørger (2009): «5-åringer om mat, måltider og medvirkning». Norsk pedagogisk tidsskrift nr. 1/2009.
- Borg, E.K, Kristiansen, I.-E. og Backe-Hansen, E. (2008): *Kvalitet og innhold i norske barnehager*. NOVA rapport 6/08.
- Bratberg, E.Ø.A. Nilsen og K. Vaage (2008): «Job Losses and Child Outcomes», *Labour Economics*, 15, 591-603.
- Brostrøm, S. (2002): «Communication and continuity in the transitions from kindergarden to school.» I Fabian H. og A. Dunlop (Eds), *Transition in the early year – debating continuity and progression for children in early education*. London: Routledge Falmer.
- Brostrøm, S. (2005): «Transition problems and play as transitory activity, *Australian Journal of Early Childhood*» vol. 30 no. 3 September 2005, p.17-25.
- Bølgan, N. (2006): *Temahefte om IKT i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet.
- Bølgan, N. (2008): *Barnehagens digitale tilstand. Nasjonal kartlegging av utstyr, tilgjengelighet og bruk av digitale verktøy i barnehagen*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- Cunha, F. og Heckman, J. (2007): «The Economics of Human Development: The Technology of Skill Formation». *American Economic Review Papers and Proceedings*, 97, 31-47.
- ECON (2008): *Tilbud til barn med nedsatt funksjonsevne i barnehagen*. Rapport 2008-061.
- Ellingsæter, A. L. og Gulbrandsen, L. (2003): *Barnehagen - fra selektivt til universelt velferdsgode*. NOVA-rapport 24/03.
- Eurydice network (2009): *Tackling Social and Cultural Inequalities through Early Childhood Education and Care in Europe*. Education, Audiovisual and Culture. Executive Agency. European Commission.
- Fjørtoft, I (2000): *Landscape av Playscape. Learningeffects from playing in a natural environment on motor development in children*. Doctoral dissertation. Norwegian University of Sport and Physical Education. Oslo.
- Fjørtoft, I. (2004): «Landscape as Playscape. The effect of natural environments on children's play and motor development». *Children, Youth and Environments*, 14(2). <http://www.colorado.edu/journals/cye/>
- Fjørtoft, I. og Reiten, T. (2003): *Barn og unges relasjoner til natur og friluftsliv: en kunnskapsoversikt*. HiT-skrift nr. 10/2003. Høgskolen i Telemark.
- Fjørtoft, I. and Gundersen, K.A. (2007): «Promoting motor learning in young children through landscapes». In: Liukkonen, J. et al. (eds): *Psychology for Physical Educators. Student in focus*. Human Kinetics Publishers. Champaign IL.
- Frønes, I. (2008): «Sosial kompetanse, samfunnsutvikling og sosialisering», *Barn*, 1, 9-25.

- Gjems, L. (2008): «Voksnes samtalestøtte i barnehagen». *Norsk pedagogisk tidsskrift* 5/2008.
- Gjervan, M. (red.) (2006): *Temahefte om språklig og kulturelt mangfold*. Kunnskapsdepartementet.
- Glavin, K og Erdal, B. (2007): *Tverrfaglig samarbeid i praksis til beste for barn og unge i kommune-Norge*. Kommuneforlaget.
- Granholt, M. (2008): Arbeidsplassbasert førskolelærerutdanning ABf 1, vedlegg 4 – *Evalueringsrapport*. Høgskolen i Oslo, avdeling for lærerutdanning.
- Grude, T. (1972): Vedlegg i NOU 1972:39 Førskoler.
- Greve, A. (2007): *Vennskap mellom små barn i barnehagen*. Avhandling for PhD-graden. Universitetet i Oslo, Institutt for spesialpedagogikk.
- Grude, T. (1987): *Fra asyl til barnehage*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Gulbrandsen, L. (2002): *Kvalitetssatsing i norske barnehager*. Statusrapport midtveis. NOVA temahefte 2/2002.
- Gulbrandsen, L. (2007): *Full dekning, også av førskolelærere*. NOVA skriftsserie 4/07.
- Gulbrandsen, L. (2008): *Hva med de andre? Barnehageansatte som ikke er førskolelærere*. NOVA notat nr 1/08.
- Gulbrandsen, L. (2009): *Førskolelærere og barnehageansatte, notat 4/2009*. NOVA skriftsserie.
- Gulbrandsen, L., Johansson, J.-E. og Nilsen, R.D. (2002): *Forskning om barnehage: en kunnskapsstatus*. Norges forskningsråd.
- Gulbrandsen, L. og Sundnes, A. (2004): *Fra best til bedre? Kvalitetssatsing i norske barnehager*. Statusrapport ved kvalitetssatsingsperiodens slutt. NOVA rapport 9/04.
- Hansen (2009): *Undersøkelse om digitale læremidler 2009*. Gjennomført for Den Norske forleggerforeningen. Rapport fra Synovate.
- Haugland, R., Rønning, J.A. og Lenschow, K. (2006): *Evaluering av forsøk med familiesentere i Norge 2002-2004*. Regionsenter for barn og unges helse, Nord. Det medisinske fakultet. Universitetet i Tromsø.
- Havnes, T. og Mogstad, M. (2009): *No Child Left Behind: Universal Child Care and Children's Long-Run Outcomes*. Discussion Paper 582. SSB.
- Helsedirektoratet (2008): *Barn og unge med nedsett funksjonsevne - hvilke rettigheter har familien?*
- Helse- og omsorgsdepartementet (2007): *Strategi Barns framtid. Nasjonal strategi for barn og unges miljø og helse 2007-2016*.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2009): *St. prp. nr. 1 (2008-2009)*.
- Hoel Løkensgard, T. mfl. (2007): *Det store spranget – Ny som lærer i skole og barnehage*.
- Hoel, T. Bråthen, L.B. og Kaasa, M. (2008): *Les for meg, pliiis! – om barn, litteratur og språk*. ABM-skrift nr. 47.
- Hægeland, T., L.J. Kirkebøen, O. Raaum og K.G. Salvanes (2005): «Familiebakgrunn, skoleressurser og avgangskarakterer i norsk grunnskole», i *Utdanning 2005- deltakelse og kompetanse*. Statistiske Analyser, Statistisk Sentralbyrå.
- Hærem, E. og Abrahamsen, E. (1991) *Styrket tro på egne krefter : sluttrapport fra Evaluering av Barne- og familiedepartementets 3-årige forsøk med lokalt utviklingsarbeid i barnehagene 1987-90*. Nr. 1/1992. Stavanger lærarhøgskole.
- Jensen, H. C. (2007): *Utdanning blant styrere og pedagogiske ledere i barnehager. Idealer og praksis*. Prosjektrapport nr. 8/2007. Kristiansand: Agderforskning.
- Johanson, E. og Samuelson, I.P. (2008): *Å lære er nesten som å leke. Lek og læring i barnehage og skole*. Fagbokforlaget.
- Juuso R. og Eira Bjørn, I. M. (2006): *Temahefte om samisk kultur i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet.
- Kampann, J., Jansen, B., Johansen, I., Sjøgaard Larsen, M., Moser, T., Nordenbo, S. E., et al. (2008): *Forskningkortlægning og forskervurdering af skandinavisk forskning i året 2006 i institusjoner for de 0-6 årige (førskolen)*. Danske Clearinghouse for Utdanningsforskning.
- Kjørholt A. T. (2009): «Barnehagen som forskningsfelt» i Nuland B., Tranøy S., Christensen J. (red.) 2009: *Hjernen er alene. Institusjonalisering, kvalitet og relevans i norsk velferdsforskning*.
- Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små. (2005): *Rapport fra arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagesektoren*. Barne- og familiedepartementet.
- Knudsen, E.I., Heckmann, J.J., Cameron, J.L. og Shonkoff, J.P. (2006): «Economic, neurobiological and behavioral perspectives on building America's future workforce.» *Proceedings of the National Academy of Science (PNAS)*. Vol.103 nr. 27.
- Korsvold, T. (1998): *For alle barn! Barnehagens framvekst i velferdsstaten*. Utdanningsvitenskapelig serie, Abstrakt forlag.

- Kristofersen, L.B (2007): *Tilgjengelighet og samarbeid. Mer fleksible hjelpetjenester?* Opptrappingsplan for psykisk helse, BUP og barnvern. Rapport 2007:13. NIBR.
- Kunnskapsdepartementet (2006a): *Veileder Godkjenning av barnehager* F-4208.
- Kunnskapsdepartementet (2007): *Veileder Tilsyn med barnehager* F-4226.
- Kunnskapsdepartementet (2006c): *Veileder for utforming av barnehagens utearealer* F-4225.
- Kunnskapsdepartementet (2006b): *Strategiplan. Et felles løft for realfagene. Strategi for styrking av realfagene 2006-2009*, F-4210.
- Kunnskapsdepartementet (2008): *Veileder Fra eldst til yngst* F-4248.
- Kvaran, I. (2009): *Barnevernets utfordringer og oppgaver*. <http://forebygging.no>
- Kvillo, Ø. og Wendelborg, C. (2003): *Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge. Kommune størrelse relatert til organisering av, samarbeid mellom og effektiviteten i hjelpeapparatet*. Nord-Trøndelagsforskning. Steinkjer.
- KS (2008): *Taushetsplikt og samhandling i kommunalt arbeid for barn – ungdom – familier*. Veileder.
- Lappegård, T. og Løwe, T. (2009): *Barnehagedelta-gelse og foreldrebetaling etter sosial bakgrunn*. Tabellnotat. SSB.
- Lillemyr, O.F. (2004): *Lek, opplevelse og læring i barnehage og skole*. Oslo forlag.
- Lisonbee, J.A., Mize, J. Payne, A.L. og Granger, D.A. (2008): «Children's Cortisol and the Quality of Teacher-Child Relationships in Child Care». i *Child Development*, Vol. 79, Issue 6.
- Lorentzen, T. og R. Nilsen (2008): *Går fattigdom i arv? Langtidseffekter av å vokse opp i familier som mottar sosialhjelp*. Fafo, Rapport 14.
- Lysklett, O. B. (2006): *Temahefte om natur og miljø*. Kunnskapsdepartementet.
- Løkken, G. (2005): «Økende andel småbarn i barnehagen.» Vedlegg 2 i *Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små*.
- Melhuish, E. C. (2004): «A literature review of the impact of early years provision upon young children, with emphasis given to children from disadvantaged backgrounds.» *Report to the Comtroller and Auditor General*. London: National Audit Office.
- Melitta, W. (2008): *Gender Loops konferanse*, Berlin, 8.9.08.
- Mogstad, M. og Rege, M. (2009): «Tidlig læring og sosial mobilitet. Norske barns muligheter til å lykkes som voksne.» Vedlegg 2. *NOU 2009:10 Fordelingsutvalget*. Finansdepartementet.
- Moser T. og Pettersvold M. (red.) (2008): *En verden av muligheter – fagområdene i barnehagen*. Universitetsforlaget.
- Moser, T., Thorsby Jansen, T., Pettersvold, M. og Aanderaa, B. (2006): *Etter- og videreutdanning i barnehagesektoren – kartlegging av tilbud og etterspørsel*. Rapport 3-8/2006. Høgskolen i Vestfold.
- Mørland, B. (2008) *Temahefte om barn med ned-satt funksjonsevne*. Kunnskapsdepartementet.
- Neuman, M. J. (2002): «The wider context. An international overview of transition issues». I H. Fabian og A. Dunlop (Eds), *Transition in the early year – debating continuity and progression for children in early education*. London: Routledge Falmer.
- Nordenbo, S. E., Hjort, K., Jensen, B. Johansson, I., Larsen, Sørgeard, M., Moser, T. og Ploug, N. (2009): «*Forskningskortlægning og forskervurdering av skandinavisk forskning i året 2007 i institusjoner for de 0-6 årige (førskolen)*». København: Danmarks pædagogiske Universitetsforlag.
- Nordfjell, Ole B., Krabel, Jens, Morales, Paco A, Cremers, Michael og Golubevaite, Loreta (2008): *Gender Loops eksempelsamling. Praksiser som kan fremme likestilling og kjønnsensitivitet i barnehagen*. Norsk utgave. Reform – ressurscenter for menn. Høgskolen i Oslo. En publikasjon fra prosjektet Gender Loops. Et Leonardo Da Vinci-prosjekt, EUs yrkesopplæringsprogram.
- NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*. Finansdepartementet.
- OECD (2001): *Starting Strong I* Early childhood education and care.
- OECD (2006): *Starting Strong II* Early childhood education and care.
- Ogden, Terje (2008): *Sosial kompetanse og sosial læring hos barn og unge*. <http://skole.forebygging.no/side.asp?sideid=428>
- Oxford Research (2008): *Se han snakker*. Evaluering av kartleggingsverktøyet SPRÅK4.
- Pettersen, J. R. (2008): *På vei mot en likestilt barnehage*. Sluttrapport fra Handlingsplan i barnehagene 2004-2007.



- Rambøll Management (2006): *Evaluering av tilskuddsordningen – Tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder*.
- Rambøll Management (2007): *Kartlegging av praksisopplæringen i lærerutdanningene. Slutt-rapport*.
- Rambøll Management (2008a): *Kartlegging av språkstimulering og språkkartlegging i kommunene*.
- Regjeringen Stoltenberg II 2005 *Handlingsplan for bedre kosthold i befolkningen (2007–2011) Oppskrift for et sunnere kosthold, I-1121*.
- Reikerås, E. (2008): *Temahefte om antall, rom og form i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet.
- Rognerud, L. M. (2008): *Undersøking om foreldrebetaling i barnehagar, januar 2008*. Rapport 33, 2008. Statistisk sentralbyrå.
- Rossholt, N. (2006): *Temahefte om likestilling i det pedagogiske arbeidet i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet.
- Schjølberg, S., Lekhal, R., Wang, M.V., Zambrana, I.m., Mathiesen, K.S., Mangus, P. og Roth, C. (2008): *Forsinket språkutvikling. En oversikt basert på data fra Den norske mor og barn undersøkelsen*. Folkehelseinstituttet.
- SINTEF (2006): *Hjelp til praksisspranget. Evaluering av veiledning av nyutdannede lærere*.
- Skolverket (2008): *Tio år etter førskolereformen*. rapport 318/2008.
- Snow, C. E., Porche, M., Tabors, P. O., & Harris, S. R. (2007). *Is literacy enough? Pathways to academic success for adolescents*. Baltimore: Paul Brookes.
- Social- och Hälsovårdsministeriet i Finland, <http://www.stm.fi/sv/startside>
- Somby, Lise M. S. (2007): *Kompetansekartlegging i samiske barnehager og barnehager med samiske barn*. Et prosjekt på oppdrag fra Sametinget og Samisk høyskole.
- Statistikbanken i Danmark (2007): <http://www.statistikbanken.dk/PAS33/>
- Sveriges officiella statistik (2007): <http://www.scb.se/>
- Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I. og Taggart, B. (2004): *The Effective Provision of Pree-School and Primary Education. EPPE*.
- Søbstad, F. (2004): *Mot stadig nye mål...Tredje rapport fra prosjektet «Den norske barnehagekvaliteten»*. DMMHs publikasjonsserie nr. 1/2004.
- Texmon, I. (ikke publisert): *Det framtidige behovet for utdanning av lærere*. Oslo-Kongsvinger: SSB.
- TNS Gallup (2006): *Bruk av støtteordninger i barnehager for familier med lavest betalingssevne – Rapport fra en undersøkelse blant kommuner*. Rapport for Kunnskapsdepartementet.
- TNS Gallup (2008): *Undersøkelse av foreldres tilfredshet med barnehagetilbudet*.
- Winsvold, A. og Gulbrandsen, L. (2009): *Kvalitet og kvantitet. Kvalitet i en barnehagesektor i sterk vekst*. Rapport nr. 2/09. NOVA.
- UNICEF (2008): *The child care transition – A league table of early childhood education and care in economically advanced countries*. Innocenti Research Centre: Report Card 8 2008.
- UNESCO (2008): UNESCO Policy Brief on Early Childhood No. 44/october-december 2008 *What approaches to linking ECCE and primary education?*  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001799/179934E.pdf>
- Utbildningsministeriet (2004): Prop. 2004/05:11 *Kvalitet i förskolan, Sverige*.
- Østrem, S. Bjar, H., Rønning Føsker, L., Dehnæs Hogsnes, H., Thorsby Jansen, T., Nordtømme, S., Rydjord Tholin, K. (2009): *Alle teller mer. En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart*. Tønsberg: Høgskolen i Vestfold. Barnehagesenteret.
- 
-

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Post- og distribusjon  
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no  
Faks: 22 24 27 86

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:  
Akademika AS  
Avdeling for offentlige publikasjoner  
Postboks 84 Blindern, 0314 OSLO  
E-post: offpubl@akademika.no  
Telefon: 22 18 81 00  
Faks: 22 18 81 01  
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen er også tilgjengelig på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsillustrasjon: Laura 3 år, Ullern barnehage

Trykk: 07 Gruppen AS – 05/2009

