



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 24

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Framtidens barnehage



Forord

En god barndom varer hele livet. Vi formes mest som mennesker når vi er yngst. Å bidra til at alle barn får en god start i livet er det viktigste vi kan gjøre som samfunn. Barn som vet hvordan de kan få venner og beholde venner, har trygghet og sosial kompetanse med seg resten av livet. Barn som oppmuntres til nysgjerrighet og til stadig å forstå og lære noe nytt, har et godt utgangspunkt for videre utvikling. Barn som leker og lærer sammen med andre barn, har med seg verdier som respekt og toleranse for ulike mennesker.

Nå går nesten alle barn i Norge i barnehage før de begynner på skolen. Barnehagereformen er det største og viktigste løftet som er gjort i det norske velferdssamfunnet de siste tiårene. Siden 2003 har vi tredoblet de offentlige bevilgningene for å sikre alle barn lovfestet rett til en rimelig barnehageplass. Det er nå nesten 300 000 barn i norske barnehager og 77 000 flere enn for ti år siden. Gjennom hele det store løftet for barnehagene har vi opprettholdt god kvalitet. Nå ønsker regjeringen å gå videre i arbeidet med å sikre høy og likeverdig kvalitet i alle barnehager.

Den norske barnehagetradisjonen er verdifull. Den tar utgangspunkt i at barndommen har en verdi i seg selv. Det er viktig at barn har det fint her og nå og har gode opplevelser hver dag. I norske barnehager er leken det viktigste utgangspunktet for læring. Barn som skal utforske og veiledes i lek og læring, og som skal vokse og utvikle seg sammen med andre, trenger å ha stabile voksne rundt seg som har kompetanse om barn og forståelse for barns behov. At alle barn blir sett hver dag og at de får omsorg og oppmuntring, er viktig for en god kvalitetsbarnehage. Derfor er det viktig med mange voksne i barnehagene.

Det er de voksne i barnehagen som er avgjørende for hvor god kvalitet barnehagen har. Det er viktig at de har kompetanse og kunnskaper om barns utvikling og om hvordan barn skal støttes i sin læring og danning. Det er viktig med god ledelse i barnehagene og at barnehagene har en kultur for å oppdatere seg på forskning og ny kunnskap om barn og barndom. Det er viktig at barnehagene tidlig oppdager barn som har særskilte behov og raskt setter i gang tiltak som kan forebygge at små utfordringer blir store problemer senere i livet. Barnehagene eies både av kommuner og av private, og det er barnehageeier som har ansvaret for å ha høye ambisjoner for kvalitet og rekruttering av kompetent personale, for sikkerhet og for et godt omsorgs- og læringsmiljø. Nasjonale myndigheter har ansvaret for et godt lovverk for barnehagene, inkludert et effektivt tilsyn og et godt utdanningssystem for dem som skal jobbe der.

Barnehagene er første skritt på den veien som heter livslang læring. Å kunne samarbeide med andre mennesker og hele livet kunne tilegne seg ny kunnskap er viktige egenskaper som vi ønsker å legge grunnlaget for i barnehagen. En god kvalitetsbarnehage kan gi alle barn like muligheter og bidra til å utjamne sosial ulikhet.

Norge er et av verdens beste land å leve i og å vokse opp i. Norge er blant de landene i verden som har minst forskjeller i folks levekår. Lavinntekt går i mindre grad i arv i Norge enn i de fleste andre land. At alle mennesker har gode muligheter til å utvikle seg, kan bidra og deltar i samfunnet er viktig for at vi skal ha et trygt samfunn der folk har tillit til hverandre. Barnehagen legger grunnlaget for barns aktive deltakelse i fellesskapet og demokratiet. Norge er et velutviklet demokrati med høy grad av likestilling, der mange deltar i arbeidslivet og i frivillig sektor. Vi har et variert næringsliv med høy produktivitet og en godt utviklet velferdsstat. Vi er rike på naturressurser som vi har klart å forvalte og utvikle gjennom styring til beste for fellesskapet, og vi er gode på kompetanse og kunnskap. Barnehagen skal lære barna å ta vare på seg selv, hverandre og naturen. Her legges grunnlaget for forståelsen av bærekraftig utvikling. Et godt samfunn må videreutvikles og vedlikeholdes av mennesker som ønsker å skape et godt liv her og nå, og som samtidig tar ansvar for å overlate til neste generasjon et samfunn som er mer verdifullt enn det vi overtok fra dem som levde før oss. Kvaliteten i vårt samfunn er resultatet av tidligere valg og prioriteringer. Vår viktigste oppgave er å legge grunnlaget for kloke valg her og nå og i framtiden.

Kunnskapsdepartementet legger våren 2013 fram tre ulike stortingsmeldinger som alle skal bidra til å ruste opp Norge som kunnskapssamfunn og til at hvert enkelt menneske skal lykkes bedre og dermed få et bedre liv. Meldingene omhandler barnehager, grunnopplæring og forskning og høyere utdanning. Meldingen om framtidens barnehage viser vei for videre utvikling av barnehagene.

Kristin Halvorsen
Kunnskapsminister

Innhold

Forord	3	5.3.2	Vurderinger og tiltak	42
1 Framtidens barnehage	7	5.4	Krav om forsvarlig system for barnehagemyndigheten og barnehageeier	43
1.1 Bakgrunnen for barnehagemeldingen	7	5.4.1	Status og utfordringer for barnehagemyndigheten	43
1.2 Den gode barnehagen	9	5.4.2	Vurderinger og tiltak	43
1.3 Hva kreves av framtidens barnehage?	11	5.4.3	Status og utfordringer for barnehageeier	44
2 Oversikt over tiltakene i meldingen	13	5.4.4	Vurderinger og tiltak	44
3 Kunnskap om barnehagen	15	5.5	Rammefinansiering av barnehagene	45
3.1 Barnehagedeltakelse	15	5.5.1	Status og utfordringer	45
3.2 Barnehagens påvirkning på barna	17	5.5.2	Vurderinger og tiltak	49
3.3 Kunnskap om kvaliteten i barnehagen	18	6 Bemanning og barnegruppen ..	51	
3.3.1 Prosesskvaliteten i norske barnehager	19	6.1 Bemanning	51	
3.3.2 Strukturkvaliteten i norske barnehager	20	6.1.1 Status og utfordringer	51	
3.4 Kunnskapsbehov og prioriteringer framover	23	6.1.2 Vurderinger og tiltak	52	
4 Et tilgjengelig barnehagetilbud for alle	26	6.2 Barnegruppen	53	
4.1 Rett til barnehageplass	26	6.2.1 Status og utfordringer	53	
4.1.1 Status og utfordringer	26	6.2.2 Vurderinger og tiltak	54	
4.1.2 Vurderinger og tiltak	27	6.3 Barnehagens størrelse og organisering	55	
4.2 Mangfold i barnehagetilbudet	28	6.3.1 Status og utfordringer	55	
4.2.1 Status og utfordringer	28	6.3.2 Vurdering	56	
4.2.2 Vurderinger og tiltak	29	7 Personalets kompetanse	57	
4.3 Fortsatt frivillig barnehagedeltakelse	29	7.1 Status og utfordringer	57	
4.4 Foreldrebetaling	30	7.1.1 Personalets utdanningsbakgrunn ..	57	
4.4.1 Status og utfordringer	30	7.1.2 Rekruttering og kompetanse i barnehagen	58	
4.4.2 Vurderinger og tiltak	33	7.2 Vurderinger og tiltak	62	
4.5 Familiebarnehager	34	7.2.1 Økt kompetanse i barnehagene ...	62	
4.5.1 Status og utfordringer	34	8 Barnehagens innhold	68	
4.5.2 Vurderinger og tiltak	36	8.1 Nasjonale bestemmelser om barnehagens innhold	68	
4.6 Åpne barnehager	36	8.1.1 Barnehagelovens bestemmelser ..	68	
4.6.1 Status og utfordringer	36	8.1.2 Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver	69	
4.6.2 Vurderinger og tiltak	37	8.2 Barnehagens arbeid med å omsette nye formåls- og innholdsbestemmelser til praksis ..	69	
5 Styling av barnehagesektoren ..	38	8.2.1 Status og utfordringer	69	
5.1 Ansvarsfordelingen i sektoren	38	8.2.2 Vurderinger	70	
5.2 Helhetlig gjennomgang av barnehageloven	38	8.3 Barnehagens arbeid med omsorg, lek og læring	70	
5.2.1 Status og utfordringer	38	8.3.1 Status og utfordringer	70	
5.2.2 Vurderinger og tiltak	39	8.3.2 Vurderinger	73	
5.3 Behov for ny tilsynsmyndighet	40	8.4 Et rikt og variert innhold	73	
5.3.1 Status og utfordringer	40	8.4.1 Status og utfordringer	73	

8.4.2	Vurderinger	77	10	Enkeltbarnet i fellesskapet –	
8.5	Barnehagens arbeid med barn			samarbeid til barnets beste	94
	i ulike aldersgrupper	78	10.1	Barnehagemiljøet – et godt fysisk	
8.5.1	Status og utfordringer	78		og psykososialt miljø	94
8.5.2	Vurderinger	78	10.1.1	Status og utfordringer	94
8.6	Planlegging, vurdering og		10.1.2	Vurderinger og tiltak	97
	dokumentasjon	78	10.2	Spesialpedagogisk hjelp og	
8.6.1	Status og utfordringer	78		PP-tjenesten	98
8.6.2	Vurderinger og tiltak	79	10.2.1	Status og utfordringer	98
8.7	Tiltak som gjelder rammeplanen .	80	10.2.2	Vurderinger og tiltak	100
8.8	Styrke barnehagens arbeid med		10.3	Tilbudet til barn med særskilte	
	barns språk	80		behov	100
8.8.1	Status og utfordringer	80	10.3.1	Status og utfordringer	100
8.8.2	Vurderinger og tiltak	83	10.3.2	Vurderinger	101
8.9	Det samiske barnehagetilbudet ...	85	10.4	Tverretattlig samarbeid til barnets	
8.9.1	Status og utfordringer	85		beste	101
8.9.2	Vurderinger og tiltak	87	10.4.1	Status og utfordringer	101
			10.4.2	Vurdering og tiltak	105
9	Barnehagens samarbeid med		11	Økonomiske og administrative	
	foreldre	89		konsekvenser	107
9.1	Status og utfordringer	89			
9.2	Vurderinger og tiltak	92		Litteraturliste	109



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 24

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Framtidens barnehage

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 22. mars 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Framtidens barnehage

1.1 Bakgrunnen for barnehagemeldingen

I 2013 er det ti år siden barnehageforliket ble vedtatt av Stortinget. Saken hadde sin bakgrunn i en avtale fra 2002 mellom opposisjonspartiene Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti om finansiering og styring av barnehagesektoren. Regjeringen ble bedt om å komme tilbake med forslag til hvordan avtalen kunne gjennomføres. Våren 2003 la regjeringen Bondevik II fram St.meld. nr. 24 (2002-2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet* og Ot.prp. nr. 76 (2002-2003) *Om endringer i barnehageloven*. Utfallet av Stortingets behandling ble et bredt politisk forlik om endringer i økonomiske og juridiske virkemidler i sektoren, det såkalte barnehageforliket. Hovedmålene i forliket var lavere foreldrebetaling og utbygging av sektoren. Virkemidlene var økt statlig satsing og et forsterket kommunalt ansvar for barnehagesektoren.

For å skape helhet og sammenheng i utdanningsløpet flyttet regjeringen Stoltenberg I ved regjeringsskiftet i 2005 barnehageområdet fra

daværende Barne- og familiedepartementet til Kunnskapsdepartementet. Barnehageforliket var et løfte til foreldre om full barnehagedekning, høy kvalitet og lav pris. Barnehageløftet er en av de viktigste velferdsreformene i Norge i moderne tid.

For å nå de ambisiøse målene for barnehagesektoren var regjeringen avhengig av et utstrakt samarbeid med kommunene og privat sektor. Kunnskapsdepartementet og KS inngikk en avtale der partene blant annet forpliktet seg til å få etablert et tilstrekkelig antall barnehageplasser, klargjøre kommunenes rolle som lokal barnehagemyndighet og gå over til rammefinansiering av sektoren når full barnehagedekning var oppnådd. Kommunene gjorde en imponerende innsats i tilretteleggingen for full barnehagedekning. Både kommunene og private barnehageeiere bidro i den store dugnaden for bygging av nye og utvidelse av eksisterende barnehager.

Det er lett å glemme de mange tiårene med mangelfull barnehagedekning, der foreldre og barn var prisgitt usikre og uformelle barnepassordninger i privat regi. Den formidable satsingen siden barnehageforliket i 2003 har resultert i at ni av ti

barn i dag går i barnehage, om lag 77 500 flere barn har fått plass, 97 prosent av alle femåringer har barnehageerfaring før skolestart og over 30 000 flere er ansatt i barnehagene. De offentlige bevilgningene til barnehageformål har økt reelt med 19 mrd. kroner fra 2003 til 2011. Prisreduksjon gjennom innføring av maksimalpris i foreldrebetalingen har ført til at flere familier har råd til barnehageplass. Innføring av en individuell rett til plass og gode stimuleringsordninger har vært drivkraften for å øke tempoet i barnehageutbyggingen.

I Soria Moria II-erklæringen, som utgjør regjeringens politiske plattform for perioden 2009–2013, sies blant annet følgende:

Mennesker har evne til og behov for å lære hele livet. Små barn tilegner seg nye kunnskaper og ferdigheter i et tempo som aldri seinere i livet. I voksen alder har mange behov for kompetanse for å takle omstillinger i arbeidslivet, fullføre ufullstendig opplæring eller for selvutvikling. Regjeringen vil legge til rette for et utdanningssystem som både gir tidlig innsats og livslang læring.

(..)

Regjeringens mål er at alle barn er sikret et barnehagetilbud med høy kvalitet og lav pris. Barnehagen skal være et sted for lek, læring og omsorg. Regjeringen vil legge vekt på å utvikle kvaliteten i barnehagetilbudet, og videreføre tradisjonen med barnehager som legger til grunn et helhetlig syn på barn og læring.

I St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen* foreslo regjeringen tre hovedmål og en rekke kvalitetsfremmende tiltak. Mange av disse er fulgt opp og inngår dermed i grunnlaget for meldingen om framtidens barnehage. Regjeringen holder fast ved målene om å sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager, styrke barnehagen som læringsarena og at alle barn skal få delta aktivt i et inkluderende fellesskap. Målene er i de påfølgende årene videreutviklet, slik at de for 2013 framstår slik:¹

- Retten til plass blir innfridd.
- Det skal være likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager.
- Alle barnehager skal være en god arena for omsorg, lek, læring og danning.
- Alle barn skal få delta aktivt i et inkluderende fellesskap.
- Prisen skal være så lav at alle som ønsker det, skal ha råd til å ha barn i barnehage.

¹ Prop. 1 S (2012-2013) for Kunnskapsdepartementet

Boks 1.1 Barnehagelovens formålsparagraf

§ 1. Formål

Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning 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.

Stortinget vedtok i 2008 en ny formålsparagraf for barnehagene som trådte i kraft i 2010. Bestemmelsen omhandler barnehagens samfunnsmandat og presiserer hvilke verdier som skal ligge til grunn for barnehagens virksomhet og hvilke tradisjoner vi skal bygge videre på. Samtidig er formålet framoverskuende. For første gang skal barnehage og skole bygge sine samfunnsmandater på felles verdier som understreker helhet og sammenheng i barn og unges læring og utvikling. Formålsbestemmelsen bygger på grunnleggende respekt for at vi lever i et flerkulturelt og mangfoldig samfunn, og at vi har felles verdier på tvers av ulike kulturer. Samtidig synliggjør formålsbestemmelsen barnehagens egenart og hva som skiller barnehagen fra skolen. Formålet uttrykker samfunnets endring i synet på barn og voksnes ansvar for å behandle barn som likeverdige individer. I henhold til barnehagens overordnede målsetting skal barnehagen både skape en god barndom her og nå, og gi barnet et godt grunnlag for livslang læring og aktiv deltakelse i et demokratisk samfunn.

I kjølvannet av St.meld. nr. 41 (2008-2009) har flere offentlige utvalg lagt fram rapporter med anbefalinger om tiltak. Forslagene inngår i drøftingsgrunnlaget for meldingen om framtidens barnehage, jf. følgende liste:

- Midtlyng-utvalget fikk i oppdrag å foreslå en helhetlig tiltakskjede for barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen: NOU 2009: 8 *Rett til læring*. Utvalgets innstilling er blant annet fulgt opp i Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap*.
- Fordelingsutvalget fikk i oppdrag å vurdere tiltak som kan redusere økonomiske forskjeller over tid: NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget*. Utvalgets innstilling er blant annet fulgt opp i Meld. St. 30 (2010-2011) *Fordelingsmeldingen*.
- Østberg-utvalget fikk i oppdrag å vurdere opplæringstilbudet for minoritetsspråklige barn, unge og voksne: NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring*. Utvalgets innstilling er blant annet fulgt opp i Meld. St. 6 (2012-2013) *En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap*.
- Brenna-utvalget fikk i oppdrag å vurdere et pedagogisk tilbud til alle førskolebarn: NOU 2010: 8 *Med forskertrang og lekelyst*.
- Barnehagelovutvalget fikk i oppdrag å foreta en gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å se om styringsverktøyet er godt nok tilpasset dagens og framtidens barnehagesektor: NOU 2012: 1 *Til barnas beste*.
- Kunnskapsdepartementet oppnevnte i 2010 et ekspertutvalg som fikk i oppdrag å gi en forskningsbasert vurdering av ulike språkkartleggingsverktøy som er i bruk i Norge. Ekspertutvalget leverte rapporten *Vurdering av verktøy som brukes til å kartlegge barns språk i norske barnehager* i desember 2011.
- Sametinget la i november 2012 fram en sameingsmelding om samisk barnehagetilbud. Med meldingen ønsker Sametinget å forme en overordnet politikk på barnehageområdet. I meldingen drøftes hvilken rolle Sametinget skal ha i barnehagespørsmål.

Regjeringen har vært opptatt av å stimulere til kvalitetsutvikling av barnehagens innhold samtidig med den historiske satsingen på utbygging av barnehageplasser. Dagens barnehagetilbud holder god kvalitet, og brukerundersøkelser viser at foreldre generelt er svært fornøyd med det tilbudet barna deres får.

En rangering av barnehagetilbudet i 45 land, målt etter fire forhold som kan si noe om kvaliteten på barnehagene, viser at Norge kommer ut som tredje beste land, etter Finland og Sverige.

Norge har høy skåre på dekningsgrad og lav brukerbetaling, men noe lavere på barnehagelærerdekningen og foreldreveiledning.²

Bevilgningene til kvalitetstiltak i barnehagene er mer enn femdoblet siden 2005. Regjeringens mål om å styrke innholdet er blant annet fulgt opp gjennom ny barnehagelærerutdanning, strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren 2007-2010, kompetansesatsingen *Vennskap og deltakelse*, styrket satsing på flerkulturelt arbeid i barnehagene og *Handlingsplan for samiske språk*.³ Midler til forskning og utviklingsarbeid i barnehagene er tredoblet. Regjeringen har også etablert et nasjonalt foreldreutvalg for barnehager (FUB). For ytterligere å styrke arbeidet med kvalitetsutviklingen i barnehagesektoren fikk Utdanningsdirektoratet ansvar for viktige oppgaver på barnehageområdet fra januar 2011.

Hoveddelen av de statlige tilskuddene til barnehager ble innlemmet i kommunenes rammetilskudd i 2011. Som følge av dette er oppgavefordelingen i sektoren blitt endret, og kommunen som barnehagemyndighet har fått et større ansvar for barnehagene. Meldingen drøfter derfor forhold tilknyttet styringen av barnehagesektoren.

I årene etter St.meld. nr. 41 (2008-2009) er kunnskapsgrunnlaget om barnehager blitt betydelig utvidet. Meldingen gir et overblikk over forskningsresultater, og disse inngår også i drøftingsgrunnlaget for de vurderingene og tiltakene som blir presentert.

1.2 Den gode barnehagen

Den gode barnehagen skal fylle mange roller. Foruten å være en fleksibel velferdsordning skal den også være en god barndomsarena og det første frivillige trinnet i utdanningen. Tilretteleggingen og det pedagogiske arbeidet som foregår i barnehagen, er helt avgjørende for hvordan barna trives og utvikler seg, og for at samarbeidet med foreldrene fungerer godt.

Barnehagen som velferdsordning

Regjeringen har en sterk tro på at det å leve i et samfunn der fordelingen oppleves som riktig og rettferdig, gir mindre motsetninger og fører til lavere konfliktnivå. Å gi flest mulig en sjanse til å delta og bidra aktivt motvirker passivitet og følelsen av å stå på siden av samfunnet. Gode univer-

² The Economist 2012

³ Fornynings-, administrasjons- og kirke departementet 2011

selle velferdsordninger kan bidra til sosial utjevning og skape et trygt og bærekraftig samfunn. Barnehagen er en slik velferdsordning for både barn og foreldre. Den barnehagerevolusjonen som har skjedd på få år, er et viktig bidrag for å sikre sosial utjevning.

Barnehagens betydning og anseelse i samfunnet har økt de senere årene. Både norsk og internasjonal forskning viser at barnehager med høy kvalitet virker positivt på barns utvikling og at virkningen varer hele livet. Å bruke ressurser på et godt utdanningssystem med gode barnehager gir høy avkastning både for barna og samfunnet, og er dermed en av de viktigste investeringene vi kan gjøre for fremtiden. OECD er én av aktørene som påpeker den økonomiske betydningen av barnehager.⁴ Forskning viser at barnehage gir en samfunnsøkonomisk gevinst, blant annet som følge av positive effekter på barns utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknytning i voksen alder. Samtidig reduseres offentlige utgifter knyttet til spesialundervisning, trygdeutbetalinger, kriminalitet og helseutgifter. Særlig for barn fra vanskeligstilte familier kan en god barnehage utgjøre en forskjell.

Regjeringens politikk for å utjevne sosiale forskjeller skjer ikke bare gjennom skattesystemet og de målrettede ordningene, som for eksempel sosialhjelpstønad og annen trygd, men også gjennom en høy grad av offentlig finansiering av utdanning, herunder barnehage. Et viktig kjennetegn ved norske barnehager er den høye graden av offentlig finansiering og lav brukerbetaling gjennom innføringen av maksimalpris. Alle som ønsker det, skal ha råd til en barnehageplass. Innføringen av rett til barnehageplass i 2009 var viktig for å sikre barnehagens status som universelt velferdsgode. Alle barn som fyller ett år innen utgangen av august det året det søkes om plass til hovedopptaket, har rett til en barnehageplass. Nesten 90 prosent av alle barn i alderen ett til fem år går nå i barnehage, mot 7 prosent i 1975.⁵

Barnehagen er et velferdsgode som blant annet innebærer at barn får et trygt og utviklende pedagogisk tilbud når foreldre er på jobb eller tar utdanning. Norge er et samfunn kjennetegnet ved høy yrkesdeltakelse, relativt høy fødselsrate og stor grad av likestilling mellom kjønnene. Barnehagesektoren hang i mange år etter utviklingen fordi etterspørselen etter barnehageplass var større enn tilbudet. I dag bidrar barnehagen som samfunnsinstitusjon til å støtte opp om et likestilt

samfunn der kvinner har høy yrkesaktivitet. Dette er viktig, men likevel ikke den viktigste begrunnelsen for regjeringens ønske om å satse på gode barnehager til alle som ønsker barnehageplass til sine barn. Barnas behov har hele tiden stått i sentrum, og slik skal det fortsatt være.

Det er mange ulike faktorer som påvirker barndommen. Forholdene i hjemmet, foreldrenes inntekts- og utdanningsnivå, deltakelse i barnehage og fritidsaktiviteter preger hverdagen og former fremtiden. Mye av grunnlaget for god helse i oppveksten og gjennom livsløpet legges i tidlige barne- og ungdomsår. Nå som nesten alle barn går i barnehagen, blir barnehagen en enda viktigere arena for helsefremmende og forebyggende arbeid.

Et godt samarbeid med foreldrene er viktig i barnehagen. God dialog gir bedre tilrettelegging, trivsel og trygghet for barna. Hva slags samfunn barn vokser opp i, virker inn på deres følelse av tilhørighet og mulighet til deltakelse. Norge er i dag et flerkulturelt samfunn og skal være et land der alle mennesker skal oppleve å ha lik verdi, og der hvert enkelt menneske skal ha likeverdige muligheter. Barnehagen er en viktig bidragsyter til dette.

Barnehagen som barndomsarena og første trinn i utdanningen

Barnehageutviklingen har endret samfunnet og gitt oss en ny felles barndomsarena for de aller fleste barn. Barnehagen spiller en stadig større rolle – både i det enkelte barns liv, for familiene deres og for samfunnet rundt. I dag tilbringer ni av ti barn i førskolealder store og viktige deler av hverdagen sin i en barnehage. Ved siden av hjemmet er barnehagen vår tids viktigste barndomsarena. Barnehagen skal bidra til en god barndom og gi alle barn en god start, uavhengig av bakgrunn og behov.

I dagens kunnskapssamfunn er utdanning blitt stadig viktigere, og den oppvoksende generasjon må utvikle bred kompetanse på en rekke områder. Barnehagen er første frivillige trinn i et langt utdanningsløp og skal gi barn en god start, uavhengig av bakgrunn og behov. Barnehagen legger dermed det første grunnlaget for livslang læring. Dette står ikke i motstrid til den norske barnehagetradisjonen med en helhetlig tilnærming og vektlegging av barndommens egenverdi. Denne tradisjonen skal videreføres, og barna skal utvikle kunnskap, ferdigheter og holdninger som setter dem i stand til å møte et mangfoldig samfunns muligheter og utfordringer både i dag og i framti-

⁴ OECD 2012b

⁵ SSB 2011

den. Den norske barnehagemodellen får positiv internasjonal oppmerksomhet for hvordan vi ivaretar denne tosidigheten gjennom et helhetlig læringssyn. Utviklingen av barnehagen i årene framover må gå i takt med de samfunnsendringene som finner sted, og vi må ta i bruk ny kunnskap om barn og barndom.

Kreativitet, nysgjerrighet og vilje til samarbeid og problemløsning er bare noen av de egenskapene barnehagen vektlegger. Det er egenskaper som fremmer en forståelse langt utover faktiske ferdigheter. Dersom vi evner å gi alle barnehagebarn god omsorg og gode lærings- og utviklingsmuligheter, og samtidig klarer å ta tak i utfordringer tidlig, kan vi bidra til at enkeltindivider får et bedre liv og et godt grunnlag for deltakelse i framtidens samfunn.

Dagens barn vokser opp i et samfunn hvor globalisering og kontakt med ulike mennesker og kulturer er en naturlig del av hverdagen, og barnehagen kan bidra til økt forståelse for andre kulturer og levevis. Barnehagedeltakelse er på mange måter en trening i demokratiforståelse. Å delta i lek og finne venner er utgangspunktet for barns trivsel, danning og læring i barnehagen. Barn utvikler seg både sammen med voksne, men også sammen med andre barn. Å få være en del av et barnefelleskap som ledes av kompetent personale, fremmer følelsen av tilhørighet, respekt og forståelse for andre og bidrar til å utvikle sosial kompetanse. Barn som går i gode barnehager, har derfor et godt grunnlag for å delta aktivt i framtidens samfunn.

Likestilling er en sentral verdi i det norske samfunnet, og likestillingsperspektivet skal være integrert i barnehagens daglige virksomhet. FNs barnekonvensjon, barnehageloven og rammeplanen pålegger barnehagen som institusjon å arbeide med likestilling og fremme likestilling som et demokratisk prinsipp. I formålsparagrafen står det at barnehagen skal bygge på grunnleggende verdier som respekt for menneskeverdet, og fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering.

Gjennom økt satsing på forskning har vi fått et bredere kunnskapsgrunnlag om barn og barnehager. Dette har gitt ny innsikt i hvor viktige de første barneårene er, og en større forståelse for betydningen av tidlig innsats og investering i gode omsorgs- og læringsmiljøer for alle barn.

FNs konvensjon om barnets rettigheter sier blant annet at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. I meldingen om framtidens barnehage ønsker regjeringen nettopp å legge vekt på at bar-

nets beste skal være et grunnleggende hensyn i utviklingen av barnehagen.

Norge har, med bakgrunn i urfolks rettigheter, en særlig forpliktelse til å ivareta samiske barns og foreldres interesser. Barnehagen er en av samfunnets viktigste arenaer for å vedlikeholde og utvikle samisk språk, kultur og identitet.

Utviklingen de første leveårene er formidabel. Barn lærer både fra første stund og hver eneste dag, og nettopp derfor blir barnas opplevelser og erfaringer i hverdagen så viktige. Barnehagen skal være til barnas beste, og formålsparagrafen gir en god beskrivelse av hvilke verdier som ligger til grunn for virksomheten. Småbarnsalderen er ikke en livsfase som i hovedsak handler om forberedelser til en voksenverden, men en fase der det enkelte barn skal vokse ut fra egne forutsetninger og oppleve å bli sett og respektert som seg selv.

1.3 Hva kreves av framtidens barnehage?

Barnehagesektoren er av interesse for mange aktører i samfunnet, og i utarbeidelsen av meldingen har departementet mottatt mange innspill fra ulikt hold. Her kan nevnes Sametinget, Foreldreutvalget for barnehager (FUB), alle de nasjonale sentrene rettet mot barnehage og grunnopplæring og de store interesseorganisasjonene KS, Private barnehagers landsforbund (PBL) og Utdanningsforbundet. Også andre departementer har gitt innspill.

I forbindelse med utarbeidelsen av meldingen opprettet Kunnskapsdepartementet en blogg over en periode på fire måneder for å få innspill fra interesserte. I motsetning til en offentlig høringsrunde er en blogg en mer ustrukturert metode for å få innspill til ulike problemstillinger. Bidragsyterne kan velge å være anonyme, og samme person kan poste flere innlegg. Det kom inn i overkant av 250 innlegg. Også barn har gjennom tegninger og samtaler gitt innspill til hva de ønsker av framtidens barnehage.

Regjeringens mål for framtidens barnehage

Regjeringen fastholder sitt overordnede mål om å sikre høy og likeverdig kvalitet i alle barnehager for å bidra til at alle barn får en god start i livet. Prisen skal være så lav at alle som ønsker det, skal ha råd til å ha barn i barnehage. Hensynet til barnets beste skal tillegges vekt. Regjeringen mener at tidlig innsats og tilpasning av tilbudet til hvert

enkelt barns behov, skal stå sentralt i barnehagen. Gjennom meldingen gir regjeringen en tydelig retning for framtidens barnehagepolitikk, både når det gjelder kvalitet og innhold, ansattes kompetanse og styringen av sektoren. Mangfoldsperspektivet, det å inkludere og verdsette kulturelle variasjoner, står sentralt for å videreutvikle barnehagens rolle som arena for forebygging, inkludering og sosial utjevning.

For å sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager må barnehagene ha god bemanning. Regjeringen vil innføre et krav om grunnbemanning i barnehagen på én voksen per tre småbarnsplasser (1:3) og én voksen per seks storbarnsplasser (1:6) innen 2020. Bemanningsnormen skal utformes i dialog med kommunesektoren.

Formålsparagrafen og rammeplanen legger grunnlaget for den pedagogiske virksomheten. Den nye formålsparagrafen som trådte i kraft i 2010, gir barnehagen et samfunnsoppdrag som er

tydelig på hvilke verdier vi ønsker skal stå sentralt. Det kan være en utfordring for barnehagene å omsette disse verdiene til den praktiske barnehagehverdagen. Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver skal være en hjelp i dette arbeidet, og en revidering i samsvar med formålet vil være nødvendig.

De store endringene i barnehagesektoren de senere årene tilsier en gjennomgang av styringen av sektoren. Det tas sikte på å overføre tilsynsansvaret etter barnehageloven fra kommunene til Fylkesmannen. Dette kan bidra til å rendyrke og tydeliggjøre kommunenes ansvar som lokal barnehagemyndighet. Det skal foretas en helhetlig gjennomgang av barnehageloven.

Til sammen vil tiltakene i meldingen bidra til å gjøre barnehagetilbudet enda bedre for alle barn.

Det tas forbehold om at tiltak først kan gjennomføres når det er budsjettmessig dekning for det. Bevilgningsforslag vil bli fremmet i de årlige statsbudsjettene for Kunnskapsdepartementet.

2 Oversikt over tiltakene i meldingen

Nedenfor følger en oversikt over tiltakene i meldingen i kronologisk rekkefølge. For nærmere omtale av vurderingene som ligger til grunn for det enkelte tiltak, vises det til det kapitlet der tiltaket er omtalt.

Kap. 3 Kunnskap om barnehagen

Regjeringen vil

- styrke barnehageforskningen ytterligere.
- satse mer på forskning om styring av sektoren.
- få fram flere intervensjonsstudier på barnehageområdet.
- styrke formidlingen av forskningsresultater til barnehagesektoren.

Kap. 4 Et tilgjengelig barnehage tilbud for alle

Regjeringen vil

- på sikt innføre krav om to barnehageopptak i året.
- veilede kommunene i regelverket om foreldrebetalingen.
- fjerne unntaksbestemmelsene for familiebarnehagene i dagens regelverk om å kunne godkjenne familiebarnehager i ubebodde hjem og enkeltstående hjem, og om å drive doble grupper ved godkjenning av nye familiebarnehager.
- fjerne adgangen til dispensasjon fra utdanningskravet til pedagogisk leder for veiledere av familiebarnehagene for både eksisterende familiebarnehager og for godkjenning av nye familiebarnehager.
- legge til rette for at kommunene skal sørge for pedagogisk veiledning for de familiebarnehagene som ikke evner å finne egne pedagogiske veiledere for både eksisterende og nye familiebarnehager.
- gjennomføre en undersøkelse om åpne barnehager som omfatter omfang, åpningstider, type tilbud, kompetanse hos personalet og betydningen for brukerne.

Kap. 5 Styring av barnehagesektoren

Regjeringen vil

- i 2013 sette i gang en helhetlig gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å sikre et best mulig styringsverktøy i framtidens barnehagesektor.
- vurdere å innføre en bestemmelse i barnehageloven om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn.
- ta sikte på at ansvaret for å føre tilsyn med enkeltbarnehager etter barnehageloven overføres fra kommunen til Fylkesmannen.
- ta sikte på å lovfeste et krav i barnehageloven om at barnehagemyndigheten skal ha et forsvarlig system.
- ta sikte på å lovfeste et krav i barnehageloven om at barnehageeier skal ha et forsvarlig system.
- følge med på utviklingen knyttet til likeverdig behandling og på sikt vurdere behovet for endringer i forskriften.

Kap. 6 Bemanning og barnegruppen

Regjeringen vil

- innføre et krav om grunnbemanning i barnehagen på én voksen per tre småbarnsplasser (1:3) og én voksen per seks storbarnsplasser (1:6) innen 2020.
- vurdere å innføre en bestemmelse i barnehageloven om at barn har rett til å tilhøre en barnegruppe.
- vurdere å innføre en bestemmelse i barnehageloven om at barnegruppens størrelse skal være forsvarlig.

Kap. 7 Personalets kompetanse

Regjeringen vil

- arbeide for å oppfylle dagens pedagognorm og øke andelen ansatte med relevant utdanning. Spørsmålet om å øke kravet til pedagogisk bemanning kan vurderes på lengre sikt, når

barnehagene har fått tilstrekkelig kvalifisert personale til å oppfylle dagens regelverk.

- vurdere å fjerne dagens mulighet til å innvilge varig dispensasjon fra utdanningskravet til pedagogisk leder og styrer.
- innlemme fagskoler i oppvekstfag i prøveordningen med fagskoletilbud for ansatte med studiekompetanse.
- bidra til mer enhetlig praksis i fylkene med hensyn til praksiskravet for fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget.
- etablere et system for kompetanseutvikling i barnehagesektoren.
- videreføre kampanjen for rekruttering til barnehagelærerutdanningen, herunder rekruttering av personer med samiskspråklig bakgrunn.

Kap. 8 Barnehagens innhold

Regjeringen vil

- nedsette en rammeplangruppe som får i oppdrag å komme med forslag til revidert rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.
- foreslå en hjemmel i barnehageloven for å tydeliggjøre innhold og rammer for barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering.
- innføre en plikt for barnehagene om å tilby språkkartlegging til barn som vurderes å ha særskilt behov for språkinnsetts.
- initiere pedagogisk utviklingsarbeid og forskning om vurdering av språk og språkmiljø og om rammeplanens fagområde *Kommunikasjon, språk og tekst*.
- samarbeide med Sametinget om kompetanse- og rekrutteringstiltak rettet mot ansatte i den samiske barnehagesektoren.

- bidra til samisk språkutvikling i barnehagen og utvikling av pedagogisk materiell, herunder oversettelser til de samiske språkene.
- sammen med Sametinget bidra til at kommuner og barnehageeiere har god kunnskap om barnehagetilbud for samiske barn.

Kap. 9 Barnehagens samarbeid med foreldre

Regjeringen vil

- vurdere om og eventuelt på hvilken måte barnehagene kan støttes i å legge til rette for gode tilvenningsrutiner for barn og foreldre.
- ta sikte på å etablere et samarbeid med kommunene om hvordan informasjon om kvalitetsarbeidet i barnehagene best kan gis.

Kap. 10 Enkeltbarnet i fellesskapet og samarbeid til barnets beste

Regjeringen vil

- utrede reguleringen av det fysiske og psykososiale miljøet i barnehagen.
- overføre bestemmelsen om rett til spesialpedagogisk hjelp i opplæringsloven § 5-7 til barnehageloven uten at rettigheten svekkes.
- lovfeste at PP-tjenesten har et ansvar for å veilede barnehagene.
- bidra til å sikre, utvikle og styrke et best mulig samarbeid med instanser som er av betydning for barnehagen.
- samle og systematisere kunnskap om forebyggende innsatser for å oppdage og hjelpe utsatte barn i alderen null til seks år med vekt på å styrke tilknytning og samspill mellom barn og foreldre.
- vurdere å innføre bestemmelser om samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan.

3 Kunnskap om barnehagen

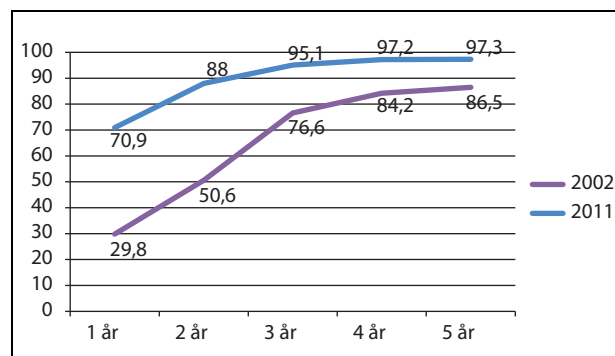
Innledning

St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen* slo fast at kunnskapsgrunnlaget på barnehagefeltet ikke var godt nok, og at det derfor var nødvendig å satse på mer og bedre forskning og statistikk og å utvikle et nasjonalt system for å følge med på utviklingen av kvaliteten i barnehagesektoren. Mer forskning om og av barnehager støttes også av blant annet Barnehagelovutvalget, som mente at det er behov for en større satsing på forskningsbasert kunnskapsproduksjon på barnehageområdet, sett i sammenheng med sektorens størrelse og samfunnsmessige betydning.¹

Regjeringen har prioritert å øke forskningsinnsatsen på barnehageområdet. Kartlegginger av forskningsaktiviteten i institutt-, universitets- og høyskolesektorene viser at ressursinnsatsen til barnehageforskningen ble tredoblet fra 2007 til 2009 (fra 36 til 107 millioner kroner).² Norske forskningsmiljøers bidrag til kunnskap om barnehagen er sterkt økende, og en kartlegging av barnehageforskningen i Skandinavia viste at Norge var det landet som publiserte mest barnehageforskning i 2011.³ Forskningsrådets programmer *Utdanning2020* og *Praksisrettet utdanningsforskning 2010-2014 (PRAKUT)* har bidratt med ny kunnskap og med formidling til sektoren.

Departementet har de siste årene fått utført en rekke undersøkelser som til sammen gir en bedre oversikt over tilstanden i barnehagesektoren. Statistikkgrunnlaget er betydelig forbedret etter at SSB gjennomførte en ny runde av *Barnetilsynsundersøkelsen* på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i 2010.

Det finnes mer kunnskap om barnehagen enn noen gang tidligere. Ikke minst begynner det å komme forskningsresultater som viser hvordan det å gå i barnehage påvirker barna. Den nye kunnskapen kan bidra til bedre kvalitet i barneha-



Figur 3.1 Andel barn i barnehage etter alder i 2002 og 2011

Kilde: SSB

getilbudet gjennom videreutvikling av bedre politikk og praksis. Kunnskapen gir også et godt grunnlag for offentlig debatt om barnehager.

3.1 Barnehagedeltakelse

I 2002 gikk 66 prosent av ett- til femåringene i barnehage. I 2011 var andelen økt til nesten 90 prosent. 47,5 prosent av barna går i private barnehager. I 2002 lå Norge som nummer 13 av 28 OECD-land på statistikken over barnehagedeltakelse for tre- til fireåringene.⁴ I 2010 var Norge nummer fem av 34 OECD-land.⁵ Nesten alle tre- til femåringer går nå i barnehage. Figur 3.1 viser at det har vært en økning i barnehagedeltakelsen for barn i alle aldersgrupper, men særlig for de yngste. I løpet av nesten ti år er hverdagen for ettåringer og deres foreldre helt forandret: Barnehagedeltakelsen er tredoblet, dagmammaordningen er så å si forsvunnet og antallet ettåringer som er hjemme med foreldrene er nesten halvert fra 2002 til 2010.⁶ Figur 3.2 viser hvordan barnehageutbyggingen har erstattet usikre og uformelle barnepassordninger som dagmammaer, i tråd med foreldrenes ønsker.

¹ NOU 2012: 1 *Til barnas beste*

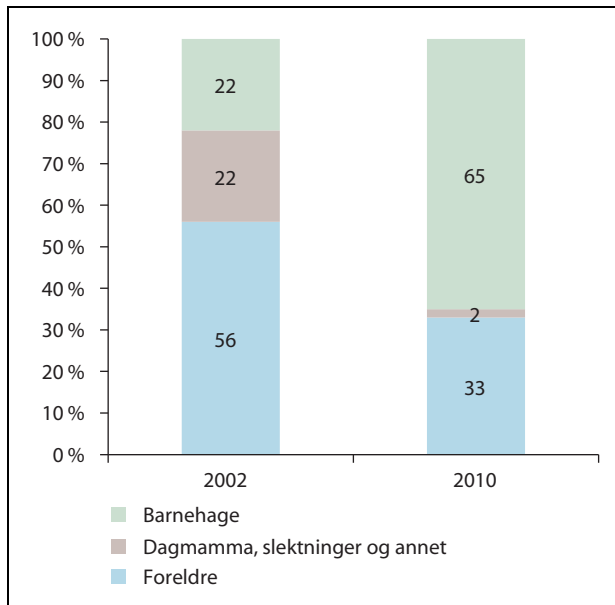
² Gunnes og Vabø 2011, Gunnes 2010. Kartleggingen omfatter ikke undersøkelser utført av konsulentbyråer.

³ Larsen m.fl. 2013

⁴ OECD 2004

⁵ OECD 2012a

⁶ Moafi og Bjørkli 2011, Pettersen 2003



Figur 3.2 Andel ettåringer etter tilsynsordning 2002 og 2010

Kilde: Moafi og Bjørkli 2011, Pettersen 2003

Barnehagebruken har økt i alle sosiale lag. Økningen har vært størst blant barn med mødre fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania (unntatt Australia og New Zealand) og Europa (utenom EU/EØS).⁷ I 2002 gikk 46 prosent av disse barna i barnehage, mens i 2010 var deltakelsen hele 80 prosent.⁸ Nesten alle femåringer (97,5 prosent) gikk i barnehage i 2011. Dette gjelder også femåringer med minoritetsspråklig bakgrunn (96 prosent).⁹ Det har også vært relativt sterk vekst i deltakelsen blant barn av foreldre med lite utdanning og lav inntekt. De sosiale forskjellene i barnehagedeltakelse er blitt betydelig mindre, selv om det fortsatt er visse forskjeller.

Barnehagen er et av de offentlige velferdstilbudene som skårer aller høyest når det gjelder brukertilfredshet.¹⁰ Barnetilsynsundersøkelsen (BTU) viser at det har vært en klar økning fra 2002 til 2010 i foreldrenes oppslutning om barnehage som en god ordning for barn fra ett år og

oppover. Dersom vi ser på treåringene, mente 41 prosent av mødrene at heltidsbarnehage var å foretrekke for treåringer i 2002. I 2010 har dette økt til 72 prosent.¹¹ I alle sosiale lag har oppslutningen om barnehage økt i perioden, og synet på barnehagen som en god ordning varierer lite mellom ulike grupper foreldre. Samtidig har det vært en vekst i mødrenes arbeidstid i de fleste grupper. Det var imidlertid uvanlig for barn å ha to foreldre med lang arbeidstid (minst 40 timer per uke) både i 2002 og 2010.¹²

De fleste foreldre som ikke søker barnehageplass for barnet, oppgir at de mener det er best for barnet å være hjemme med foreldrene, eller at én av foreldrene uansett er hjemme.¹³

Veksten de siste årene har stort sett kommet i form av heltidsplasser, både ved etablering av nye heltidsplasser og ved at deltidsplasser er gjort om til heltidsplasser. De fleste barn har en avtalt oppholdstid på minst 41 timer, også de yngste. Dette betyr ikke at de har tilsvarende lange dager i barnehagen. Statistikk over avtalt oppholdstid kan ikke brukes til å måle hvor lange dager barna har. I BTU fra 2010 ble det for første gang innhentet opplysninger om barnas faktiske oppholdstid. Undersøkelsen bekrefter at de aller fleste barna (85 prosent) har avtalt oppholdstid på 41 timer eller mer per uke, men bare 19 prosent av barna er i barnehagen så lenge. Det store flertallet av barnehagebarn oppholder seg i barnehagen i 25-40 timer i uken, og gjennomsnittet ligger på 35 timer. Den faktiske oppholdstiden er, i likhet med avtalt oppholdstid, nesten identisk for alle aldersgrupper.¹⁴

Norge har gjennom ILO-konvensjon nr. 169 anerkjent samene som urbefolkning og er dermed forpliktet til å ivareta samiske barns og foreldres interesser. I 2012 var det registrert 61 barnehager som gir et samisk barnehagetilbud: 23 samiske barnehager, sju norske barnehager med samisk avdeling og 31 norske barnehager som ga tilbud om samisk språkopplæring.¹⁵ I følge Sametingets oversikt var det 806 barn som fikk samisk barnehagetilbud i 2012. Av disse får 700 tilbud på nord-samisk. Om lag 70 prosent av de samiske barnehagene er i Finnmark. Antall barnehager med samisk tilbud har vært stabilt de siste årene (det var 65 tilbud i 2005).

⁷ Kitterød m.fl. 2012

⁸ Moafi og Bjørkli 2011, Pettersen 2003. Tallene avviker noe fra KOSTRA-tall som viser at 71 prosent av de minoritetsspråklige barna gikk i barnehage i 2010. Dette skyldes blant annet ulike tellemåter i de to statistikkene. Barnetilsynsundersøkelsen tar utgangspunkt i foreldrenes innvandringsbakgrunn, mens KOSTRA tar utgangspunkt i språket barnet snakker hjemme.

⁹ KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering)

¹⁰ Direktoratet for forvaltning og IKT 2010, TNS Gallup 2008, EPSI Norway 2012

¹¹ Kitterød m.fl. 2012

¹² Kitterød m.fl. 2012

¹³ Moafi og Bjørkli 2011

¹⁴ Moafi og Bjørkli 2011

¹⁵ Sametinget 2012

3.2 Barnehagens påvirkning på barna

Det er etter hvert blitt bygget opp et omfattende kunnskapsgrunnlag internasjonalt om hvordan barnehager påvirker barna. Kort oppsummert viser resultatene at gode barnehager er positivt for barns språklige og kognitive utvikling, særlig for barn fra vanskeligstilte familier. Resultatene er mer variert når det gjelder følelsesmessig og sosial utvikling. Det meste av denne forskningen er imidlertid gjort i USA, der barnehagene er av svært varierende kvalitet sammenlignet med Norge.¹⁶

De siste årene har det begynt å komme resultater fra norsk forskning som belyser hvordan barn påvirkes av å gå i barnehage. Brukerundersøkelser viser at de aller fleste foreldre er godt fornøyd med barnehagen. Foreldre med innvandrerbakgrunn og foreldre til ettåringer er minst fornøyd.¹⁷ Vi har tidligere hatt liten kunnskap om hva barna selv forteller om barnehagen. I to nye studier fra 2012 er barna observert og spurt om hva de mener.¹⁸ Studiene er ikke landsrepresentative. Studiene konkluderer med at de fleste barn trives godt, har mange venner og synes barnehagen er et fint sted å være, men det er også en betydelig andel som bare synes det er «sånn passe» å være i barnehagen. Om lag 10 prosent av barna trives ikke så godt. Gutter trives dårligere enn jenter. Foreldre vurderer i større grad at eget barn trives og er tryggere enn det barnet selv gir uttrykk for. På bakgrunn av disse resultatene bør framtidige undersøkelser om voksnes brukertilfredshet om barnehagen kompletteres med barnas perspektiv.

At en mindre gruppe barn ikke trives i barnehagen, bekreftes i Folkehelseinstituttets landsdekkende Mor-Barn-studie (MoBa). Ifølge barnehagepersonalet er det 4 prosent av femåringene som ikke finner seg til rette i barnehagen, og 8 prosent har dårlig selvtillit og vansker med å hevde seg i barnegruppen. Om lag 20 prosent mangler en venn å leke med til daglig.¹⁹

I tillegg til MoBa er det kommet resultater fra andre større studier innenfor det psykologiske forskningsfeltet. Studiene *Barns sosiale utvikling* (BSU) fra Buskerud og Telemark og *Tidlig trygg i Trondheim* omfatter et stort antall barn, barnehager og familier i begrensede geografiske områder.

BSU-studien finner at barn som begynner tidlig i barnehagen, har mer sosial kompetanse enn andre barn ved toårsalder, men at de også har noe mer aggressiv, trassig og normbrytende atferd.²⁰ Denne studien viser videre at det ikke er noen forskjeller mellom barn som gikk i barnehage og barn som ikke gikk i barnehage ved treårsalder i foreldrerapporterte forhold som beskriver sosial kompetanse, fysisk aggresjon og trass hos barnet. For toåringene fant imidlertid forskerne at barnehagebarna var noe mer trassige/aggressive enn barna som ikke gikk i barnehage.²¹

Forskerne understreker at disse resultatene kun er enkle statistiske assosiasjoner som ikke gir grunnlag for å trekke slutninger om årsaksforhold. I slike studier vet forskerne ikke om denne type resultater skyldes at barna går i barnehage eller om det skyldes andre forhold, som for eksempel egenskaper ved familien. Selv om det korrigeres for mange forhold som kan påvirke barnehagebruk og barnas utvikling, er det ikke mulig å ta høyde for alle forskjeller mellom disse familiene.

Resultater fra MoBa, der det kontrolleres for en rekke andre forhold, tyder ikke på at det er noen virkning av tidlig barnehagestart på atferdsproblemer ved treårsalder.²² Barn som gikk i ordinær barnehage ved halvannet års alder hadde ved treårsalder færre emosjonelle problemer, som å være lei seg eller redd. Lange dager i barnehagen når barna er små, ser heller ikke ut til å medføre mer atferdsvansker.²³ Når barna er blitt fem år, finner MoBa svært små negative statistiske sammenhenger mellom tidlig barnehagestart og barnas atferd.²⁴ Disse er av en så liten størrelsesorden at det må anses som uten betydning for barnets atferdsutvikling hvorvidt det begynner i barnehage før eller etter fylte halvannet år – eller endog før fylte ett år. Disse resultatene gir således ingen holdepunkter for å hevde at det er uheldig med tidlig barnehagestart.

Forskerne konkluderer med at de ikke finner økte atferdsproblemer hos barn som går i barnehage i Norge, i motsetning til hva tidligere studier har funnet i USA. De ser dette i lys av at svært mange barnehager i USA har lav kvalitet.

Internasjonal forskning finner i stor grad at barnehagebruk har en positiv effekt på barns språkutvikling. MoBa finner at dette også er tilfel-

¹⁶ Lekhal 2012, Bekkhus m.fl. 2011

¹⁷ Moafi og Bjørkli 2011. Undersøkelsen gir ingen forklaring på dette funnet.

¹⁸ Bratterud m.fl. 2012, Nordahl 2012

¹⁹ Vartun m.fl. 2012, Lekhal m.fl. 2013

²⁰ Zachrisson m.fl. 2011

²¹ Zachrisson m.fl. 2012b

²² Lekhal 2012, Bekkhus m.fl. 2011

²³ Zachrisson m.fl. 2013

²⁴ Schjølberg m.fl. 2011

let for Norge, resultatene viser en positiv sammenheng mellom barnehagebruk ved halvannet års alder og barnets språk ved treårsalder. Barn som gikk i barnehage, hadde sjeldnere forsinket språkutvikling enn barn som ikke gikk i barnehage.²⁵ Det ser også ut til at barnehageutbyggingen mellom 2002 og 2006 har ført til bedre språkkompetanse hos treåringene i Norge, og samtidig gitt en betydelig reduksjon i forskjellen mellom barn fra lavinntektsfamilier og andre barn når det gjelder språkvansker.²⁶

Når det gjelder de langsiktige virkningene av å gå i barnehage, viser en ny forskningsoversikt at utbygging av barnehager har hatt positive effekter på barna ved skolestart, i ungdomsårene og i voksen alder.²⁷ Dette er også konklusjonen i de norske studiene som er inkludert i oversikten. Barnehageutbyggingen i Norge på 1970-tallet førte på sikt til høyere utdanningsnivå, økt arbeidsmarkedsdeltakelse og redusert trygdeavhengighet. Effektene var størst for barn med lavt utdannede mødre. Dette støttes også av en ny upublisert oppsummering av i hovedsak amerikansk forskning om virkningen av barnehager på lang sikt. Denne viser blant annet at barnehager er samfunnsøkonomisk lønnsomt, men at størrelsen på gevinsten avhenger av kvaliteten på barnehagetilbudet.²⁸ Barnehagedeltakelse har også positiv effekt på eksamenskarakterene ved 16-årsalder, særlig blant barn fra lavinntektsfamilier. Gratis kjernetid i barnehagen for femåringer i 1988 førte til at jentene som hadde fått dette tilbudet, hadde bedre karakterer ved utgang av grunnskolen. For guttene fant forskerne ingen effekt.²⁹

Gjennomsnittsfunn rapportert i forskningen kan selvsagt skjule variasjoner. En forsiktig konklusjon på funnene fra de norske forskningsprosjektene så langt ser ut til å være at de aller fleste barn trives i barnehagen, men en liten gruppe trives ikke. Foreldrene er noe mer fornøyd enn barna. Forskningen indikerer ikke at det er risiko forbundet med tidlig barnehagestart i Norge. En oppsummering av forskning om tidlig barnehagestart viser lavere sannsynlighet for sen språkutvikling og heller ikke flere atferdsproblemer hos barna.³⁰

²⁵ Lekhal m.fl. 2010. Foreløpig er ikke dataene om femåringene analysert for å se på forskjeller i barnas språk ved femårsalder for barn med og uten barnehageerfaring.

²⁶ Dearing m.fl. 2012

²⁷ Ruhm og Waldfogel 2012

²⁸ Barnett 2013

²⁹ Drange og Telle 2011

3.3 Kunnskap om kvaliteten i barnehagen

Kvaliteten på det som foregår til daglig i barnehagen – prosesskvaliteten – er i følge forskningen avgjørende for hvordan barnehagen påvirker barnets trivsel og utvikling. Særlig viktig er kvaliteten på relasjonene og samhandlingen mellom voksne og barn og barna i mellom. Rammene rundt – strukturkvaliteten – bidrar til å legge til rette for eller begrense prosesskvaliteten. God strukturkvalitet er imidlertid ingen garanti for at barn trives og utvikler seg. Et strukturtiltak som det å ha små grupper, vil i teorien gjøre det lettere for personalet å støtte og stimulere hvert enkelt barn. Hvorvidt dette skjer i praksis, avhenger av personalets holdninger og kunnskap. Sammenhengen mellom strukturkvalitet, prosesskvalitet og virkning på barnet er illustrert i figur 3.3.

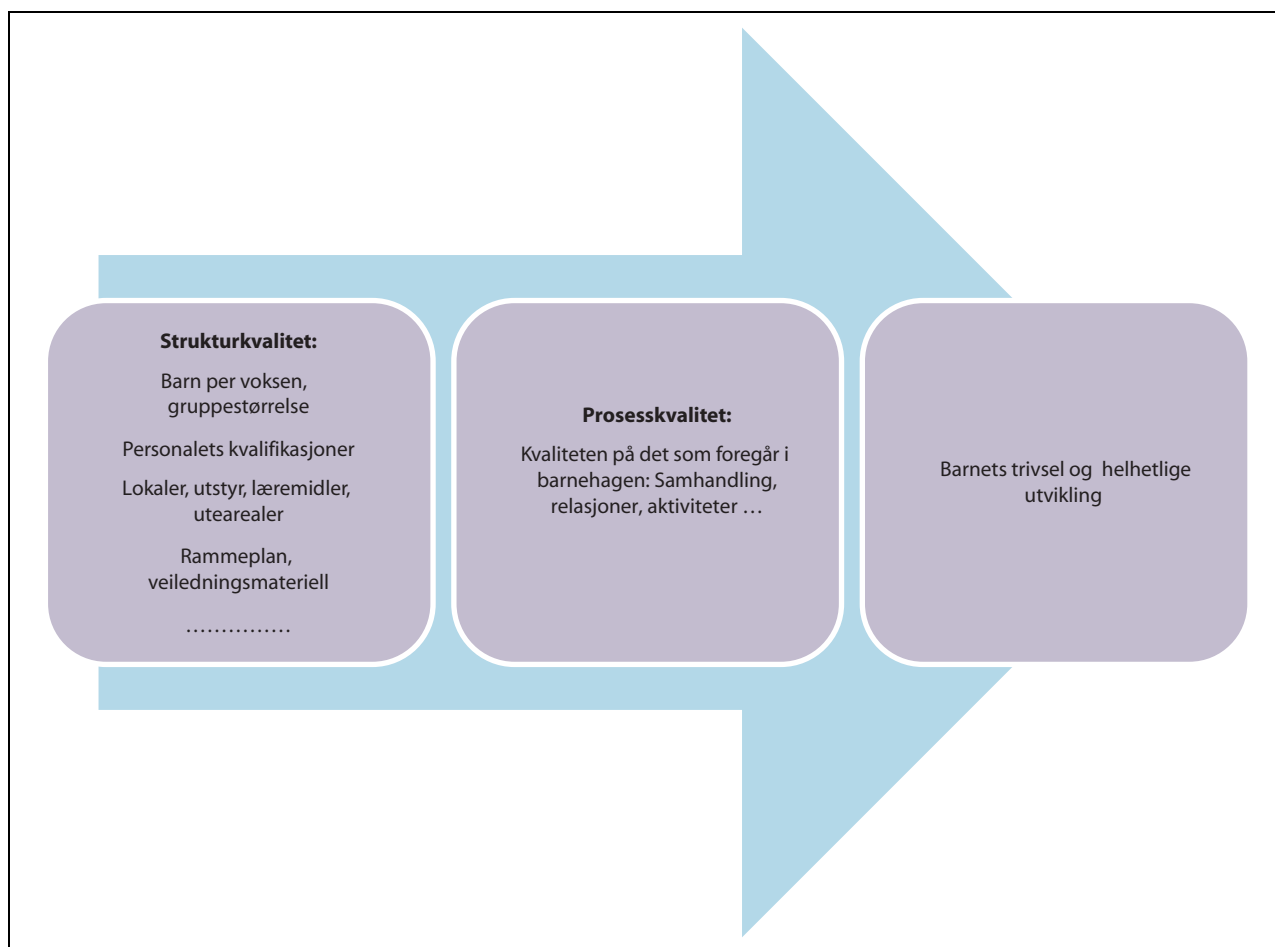
Det finnes foreløpig lite empirisk, systematisk norsk forskning om hvordan kvaliteten i barnehagen påvirker barna. En studie av barns trivsel og medvirkning finner at det er positive sammenhenger mellom barns generelle trivsel i barnehagen, og at de har medvirkning i form av muligheter til selv å påvirke hvor de skal være.³¹ Forhold som ser ut til å bidra til at barna trives dårligere i barnehagen, er at voksne ikke støtter og videreutvikler samspill mellom barn eller mellom seg selv og barnet, at voksne kjefter og har dårlig tid, at barna ikke føler seg sett av de voksne, at de selv eller andre barn ofte blir plaget eller at de må delta i aktiviteter som de ikke ønsker å delta i. Dette illustrerer blant annet hvordan relasjonene og samhandlingen mellom barna og mellom voksne og barn har betydning for trivsel i barnehagen. Strukturfaktorer som det å ha for store barnegrupper og for få ansatte, kan derfor gjøre det vanskeligere å oppnå målet om barns medvirkning og mulighet til innflytelse i egen hverdag.

Ved bruk av dataene fra prosjektet *Barns sosiale utvikling* er det gjort forsøk på å analysere hvordan barnehagens strukturkvalitet påvirker barna. Analysene tyder på at de yngste barnas sosiale kompetanse utvikles best i små, tradisjonelle småbarnsgrupper.³²

³⁰ Lekhal 2013

³¹ Bratterud m.fl. 2012

³² Zachrisson m.fl. 2012a, 2012b



Figur 3.3 Sammenhengen mellom struktur- og prosesskvalitet og barnas trivsel og utvikling

3.3.1 Prosesskvaliteten i norske barnehager

Nasjonale mål for prosesskvaliteten i barnehagen er nedfelt i barnehagelovens bestemmelser om formål og innhold og utdypet i rammeplanen. Prosesskvaliteten er avgjørende for barnets trivsel og utvikling i barnehagen, men det finnes foreløpig ingen nasjonal oversikt over prosesskvaliteten i norske barnehager. Kunnskapen vi har i dag kommer fra småskalaundersøkelser og kan ikke generaliseres til hele barnehagesektoren i Norge. De gir likevel et innblikk i hvordan situasjonen er enkelte steder.

I studien av barns trivsel og medvirkning finner man at de fleste barna opplever både at de voksne ser dem, anerkjenner dem og er oppmerksomme på hva som er deres meninger, og at de således er enige i foreldres og ansattes vurderinger.³³ Men en del barn opplever at voksne er vanskelig tilgjengelige og at de ikke bidrar til samspill med barna. Forskerne ser også at det er stor vari-

asjon i ansattes kompetanse om små barns medvirkning og samspill med andre. Det finnes mange voksne i barnehagen som fullt ut ser, forstår og tar hensyn til barnet og er bevisst på å fremme godt samspill mellom barn og mellom barn og voksne. Men det er også en del ansatte som kanskje ikke alltid forstår barnets intensjoner, eller rett og slett ikke tar hensyn til hva barnet ønsker, og som heller ikke klarer å fremme godt samspill mellom barn og voksne. Prosesskvaliteten er med andre ord varierende. Det at barnehager har varierende prosesskvalitet, støttes av funnene i en annen systematisk kvalitativ studie.³⁴

Den kvantitative MoBa-undersøkelsen bekrefter at det er store variasjoner barnehagene i mellom når det gjelder hvor ofte de tilrettelegger for strukturerte aktiviteter. Det er også relativt stor variasjon når det gjelder barnehagens tilrettelegging for lek og kreative aktiviteter, men de fleste barnehagene ser ut til å prioritere det pedagogiske innholdet høyt.³⁵ Disse spørreskje-

³³ Bratterud m.fl. 2012

³⁴ Baustad 2012

madataene fra barnehagene vil i kommende studier bli koblet til øvrige data fra MoBa slik at forskerne kan studere effekter av kvalitet på barnas utvikling.

Barnehagen er en viktig arena for språkstimulering. Et forskningsprosjekt ledet av Høgskolen i Vestfold har omhandlet hvordan barnehagene bruker det store potensialet som ligger i de daglige samtaleene til å utvikle barnas språk og forståelse. Prosjektet finner at de ansatte i liten grad utnytter mulighetene og i stedet stort sett snakker med barna i form av lukkede spørsmål som kan besvares med «ja», «nei» eller «vet ikke». De voksne er imøtekommende og anerkjennende for barnas ytringer, men inviterer sjelden barna til å utdype svarene. Samtaleene fungerer dermed bra for å styrke barnas selvtillit, men mindre bra når det gjelder å styrke språket. Se nærmere i kapittel 8 om språk.³⁶

Vi har ikke empirisk grunnlag for å trekke generelle konklusjoner om nivået på prosesskvaliteten i hele barnehagesektoren, men foreliggende studier viser at prosesskvaliteten varierer ganske mye mellom barnehager. Prosjektet *Better provision for Norway's children in ECEC (Early Childhood Education and Care): A study of children's wellbeing and development in ECEC, and new tool for Quality Evaluation* ledes av Høgskolen i Oslo og Akershus i samarbeid med internasjonale og norske fagmiljøer. Prosjektet skal kartlegge sammenhengen mellom struktur og organisering, pedagogiske prosesser, trivsel og barns utvikling og læring på samme måte som det internasjonalt anerkjente EPPE-prosjektet fra England.³⁷ Prosjektet ferdigstilles først i 2018, og det vil derfor ta noe tid før resultatene foreligger. Prosjektet vil også utvikle et forskningsbasert verktøy som kan brukes av barnehager som ønsker å arbeide systematisk med vurdering og utvikling av egen prosesskvalitet. Departementet vil se dette i sammenheng med utviklingen av et nasjonalt system for å følge med på kvaliteten i barnehagen, jf. kapittel 3.4.

3.3.2 Strukturkvaliteten i norske barnehager

Statlige og kommunale myndigheter kan først og fremst påvirke strukturkvaliteten, og da primært gjennom styringsverktøy som finansiering og regelverk. Kunnskapen om strukturkvaliteten i barnehagene er betydelig styrket i løpet av de

siste årene. IRIS gjennomførte i 2011 en omfattende undersøkelse om hvordan barnehagens organisering og strukturelle faktorer kan ha betydning for kvalitet.³⁸ Kartleggingen viser et sammensatt bilde av hvordan strukturell kvalitet, som blant annet personalets kompetanse, gruppestørrelse og antall barn per voksen, ivaretas i barnehager med ulik organisering og av ulik størrelse. Barnehagens størrelse og organisering er nærmere beskrevet i kapittel 6. NOVA har gjennomført tilnærmet likelydende spørreundersøkelser i 2002, 2004, 2008 og 2012.³⁹ I disse undersøkelsene har barnehagestyrere svart på spørsmål om faktorer som kan si noe om barnehagens kvalitet. Resultatene viser at barnehagene er blitt større (medianen har økt fra 35 til 47 barn) fra 2002 til 2012. Stabiliteten og kompetansen i personalet har økt. Den totale andelen menn har ikke økt nevneverdig, men andelen barnehager som har mannlige ansatte har økt. Flere barnehager jobber mye med temaområdene i rammeplanen. Informasjonsutvekslingen mellom barnehage og foreldre er forbedret. En stadig større andel av barnehageeierne har etablert et felles system for kvalitetssikring av sine barnehager, og det satses mer på kompetanseutvikling for de ansatte. En nedadgående tendens i antall kommunale tilsynsbesøk har snudd, og forskjellene mellom private og kommunale barnehagers kontakthypighet med kommunen er blitt redusert. Språkkartlegging foretas i økende grad når de ansatte ser det er et behov, det brukes flere ulike kartleggingsverktøy og kartleggingen gjøres av mer kompetente ansatte enn før. Så godt som alle barnehager har nå skoleforberedende tiltak for femåringene. Samarbeid med skoler, PP-tjenesten, helsetjenester og barnevern har økt. På den mindre positive siden ser man at det er økende misnøye med barnehagens økonomiske rammebetingelser, særlig i de kommunale barnehagene.

En kunnskapsgjennomgang fra OECD konkluderer med at personalets kompetanse og voksen-tettheten er de strukturfaktorene som har størst betydning for barnas trivsel og utvikling.⁴⁰ Forskningen viser også at gruppestørrelsen i barnehagen har betydning for kvaliteten i barnehagen, det vil si det som skjer mellom barna og mellom barn og voksne. Forskningsresultatene er imidlertid ikke entydige knyttet til virkningen av barnegruppens størrelse på barns utvikling.⁴¹ Personalets

³⁵ Vartun m.fl. 2012, Lekhal m.fl. 2013

³⁶ Gjems 2013

³⁷ <http://eppe.ioe.ac.uk/>

³⁸ Vassenden m.fl. 2011

³⁹ Gulbrandsen og Eliassen 2013

⁴⁰ OECD 2010

⁴¹ OECD 2012 b

Tabell 3.1 Personalet som til daglig arbeider med barna som har relevant utdanning (barnehagelærer-utdanning, annen pedagogisk utdanning eller fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfag). I prosent

	Alle barnehager	Kommunale barnehager	Ikke-kommunale barnehager
Gjennomsnitt	48	52	44
Beste 10 prosent	72	75	67
Beste 25 prosent	60	64	55
Median	47	50	43
Dårligste 25 prosent	35	38	33
Dårligste 10 prosent	25	29	24

Kilde: SSB 2011, BASIL. Personalet er eksklusive styrere, vaktmestere, rengjørere og merkantilt ansatte

kompetanse er den viktigste faktoren, og den virker gjennom å øke prosesskvaliteten: Høyt kvalifisert personale har bedre relasjoner til barna, og det er bedre kvalitet på deres samhandling med barna sammenlignet med personale med lavere kvalifikasjoner. Høyt kvalifiserte ansatte bidrar også til å heve kvaliteten på det øvrige personalet. Også forholdstallet mellom barn og voksen påvirker prosesskvaliteten: Flere voksne gir mulighet for bedre kvalitet på relasjoner og samhandling. Høyt gjennomtrekk av ansatte hindrer etablering av gode, stabile relasjoner.

Nedenfor gis en statusbeskrivelse for de tre viktigste kvalitetsfaktorene, som er personalets kompetanse, antall barn per voksen og gruppestørrelse.

Kompetanse som kvalitetsfaktor

Av de nær 82 000 ansatte i barnehagen i 2011, har 53 prosent en barnefaglig utdanning i form av en pedagogisk høyere utdanning eller fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfag. Om lag 40 000 ansatte mangler barnefaglig utdanning. Blant disse er det litt over halvparten som ikke har fullført noen utdanning utover grunnskole. Nærmere 4000 pedagogiske ledere og 200 styrere i barnehagen tilfredsstillende ikke utdanningskravene om barnehagelærerutdanning⁴² eller tilsvarende.⁴³

Det er også store forskjeller mellom barnehagene med hensyn til personalets utdanning jf. tabell 3.1. I noen barnehager har hele personalet relevant utdanning, samtidig som noen barneha-

ger står helt uten utdannet personale. I de 10 prosent av barnehagene med høyest kompetansenivå har minst 72 prosent av personalet relevant utdanning. I den andre enden av skalaen finner vi 10 prosent barnehager med under 25 prosent utdannet personale. Også spredningen i sentrum av fordelingen er stor: I den halvparten av barnehagene som ligger rundt snittet (det vil si fra 25- til 75-percentilen), varierer andelen utdannet personale fra 35 til 60 prosent.

Det er et lavere utdanningsnivå i de ikke-kommunale barnehagene enn i de kommunale. Dette skyldes ikke forskjeller i barnehagelærerandelen, den er ganske lik. Ikke-kommunale barnehager har imidlertid en lavere andel fagarbeidere, det vil si assistenter med fagbrev som barne- og ungdomsarbeidere.

Bemanning som kvalitetsfaktor

Norge har i gjennomsnitt 4,9 barn per voksen⁴⁴ i barnehagen (jf. figur 3.4), mot 5,3 i Sverige og over 20 i en rekke land der barnehagen er organisert mer som en skole for barn over tre år.⁴⁵ Antall barn per ansatt i norske barnehager må ses i sammenheng med høy deltakelse blant de aller yngste barna, relativt lange åpningstider og et pedagogisk innhold som forutsetter mange voksne (turer, lek ute, lite formalisert undervisning og så videre).

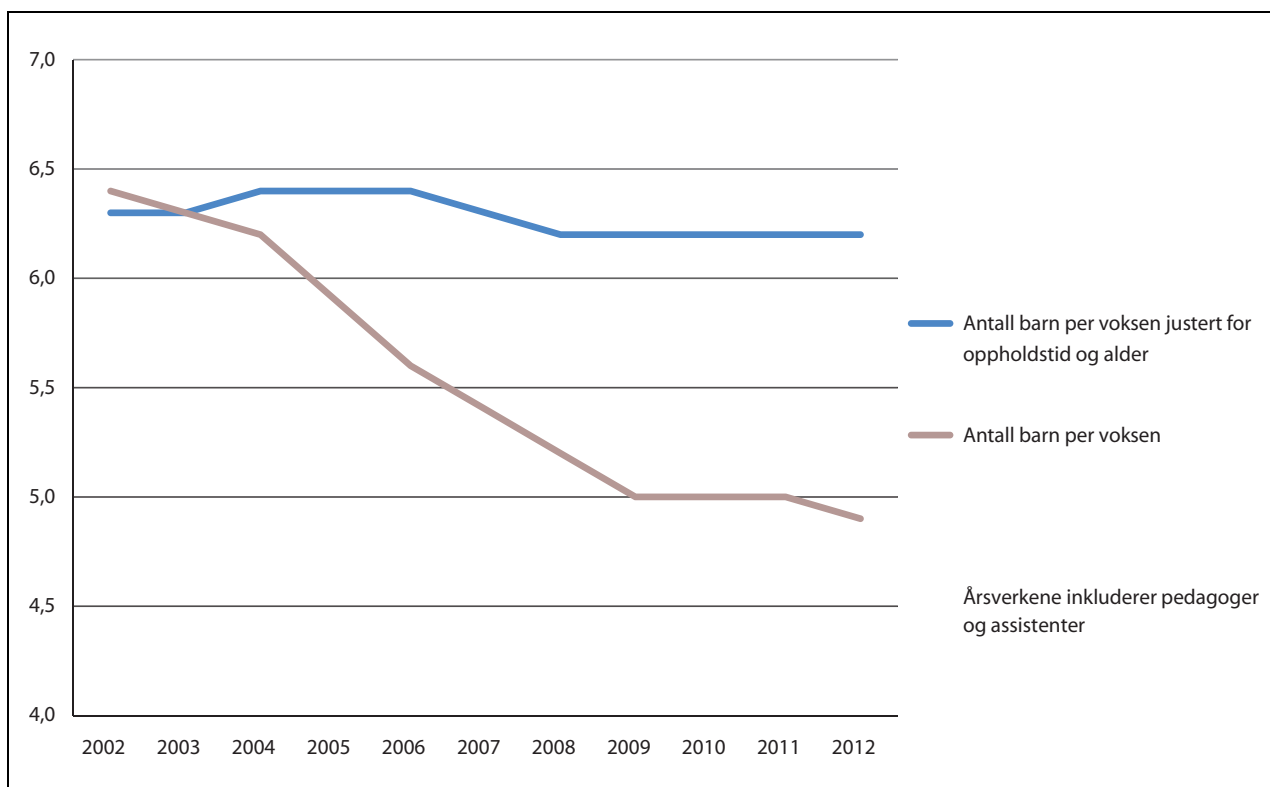
Antall årsverk har vokst mer enn antall barn i barnehage (jf. nederste linje i figur 3.4). Hvis det tas hensyn til at det har vært sterkest vekst i bar-

⁴² I forbindelse med innføring av ny barnehagelærerutdanning fra høsten 2013 har departementet fastsatt at yrkestittelen endres fra «førskolelærer» til «barnehagelærer». I meldingen brukes derfor ordet «barnehagelærer». Unntaket er der det siteres fra publikasjoner.

⁴³ SSB 2011

⁴⁴ Begrepet «voksen» er målt i årsverkene til pedagogiske ledere og assistenter.

⁴⁵ Tallene er hentet fra ulike kilder: SSB (norske tall), Skolverket 2011 (svenske tall), OECD 2012b (øvrige land). OECD-tallene viser regulert maksimalt antall barn per voksen.



Figur 3.4 Antall barn per årsverk i barnehagen 2002-2012. Ordinære barnehager

Kilde: SSB

nehagedeltakelsen til de yngste barna og at oppholdstiden har økt, viser statistikken at antall barn per voksen i barnehagen har vært tilnærmet konstant de siste ti årene. Dette forholdstallet var i 2012 på 6,2.⁴⁶

Gruppestørrelse som kvalitetsfaktor

Det finnes ikke statistikk over utviklingen i størrelsen på barnegruppene over tid, men det finnes tall fra ulike undersøkelser. Gruppene er større i nyere enn i eldre barnehager.⁴⁷ Det kan tyde på at gruppestørrelsen i gjennomsnitt er økende. Erfaringsmessig besto de tradisjonelle barnehageavdelingene for 20 år siden som hovedregel av 18 store barn i alderen tre til fem år eller ni små barn i alderen ett til to år. I dag går en tredel av tre- til femåringene i avdelinger/grupper med minst 19 barn, og mer enn tre av fire ett- til toåringene i grupper med minst 10 barn.⁴⁸

Hele 20 prosent av ettåringene og 27 prosent av toåringene går i grupper på 15 barn eller mer.⁴⁹

Flertallet av de minste barna er i grupper på 10-14 barn, og i gjennomsnitt har de rene småbarnsgruppene 12,4 barn.⁵⁰ I de aldersblandede gruppene (ett- til femåringene) er det hele 17,6 barn i gjennomsnitt. Gjennomsnittsstørrelsen er 18,6 barn i rene storbarnsgrupper. Til sammenligning hadde Sverige en gjennomsnittlig gruppestørrelse på 16,8 barn i 2011, men det er stor variasjon mellom aldersgruppene.⁵¹

Offentlige bevilgninger

Offentlige bevilgninger til barnehager har hatt en sterk økning siden barnehageforliket i 2003, fra 12 til om lag 35 mrd. kroner årlig jf. figur 3.5. I 2011 ble den statlige finansieringsordningen for barnehagene endret fra å bestå av øremerkede midler over Kunnskapsdepartementets del av statsbudsjettet til at midlene ble innlemmet i det generelle rammetilskuddet til kommunene, jf. kapittel 5.5.

Tallene for voksentetthet tyder ikke på at ramrefinansieringen har påvirket den ordinære bemanningen i særlig grad.

⁴⁶ SSB 2012, BASIL, foreløpige tall.

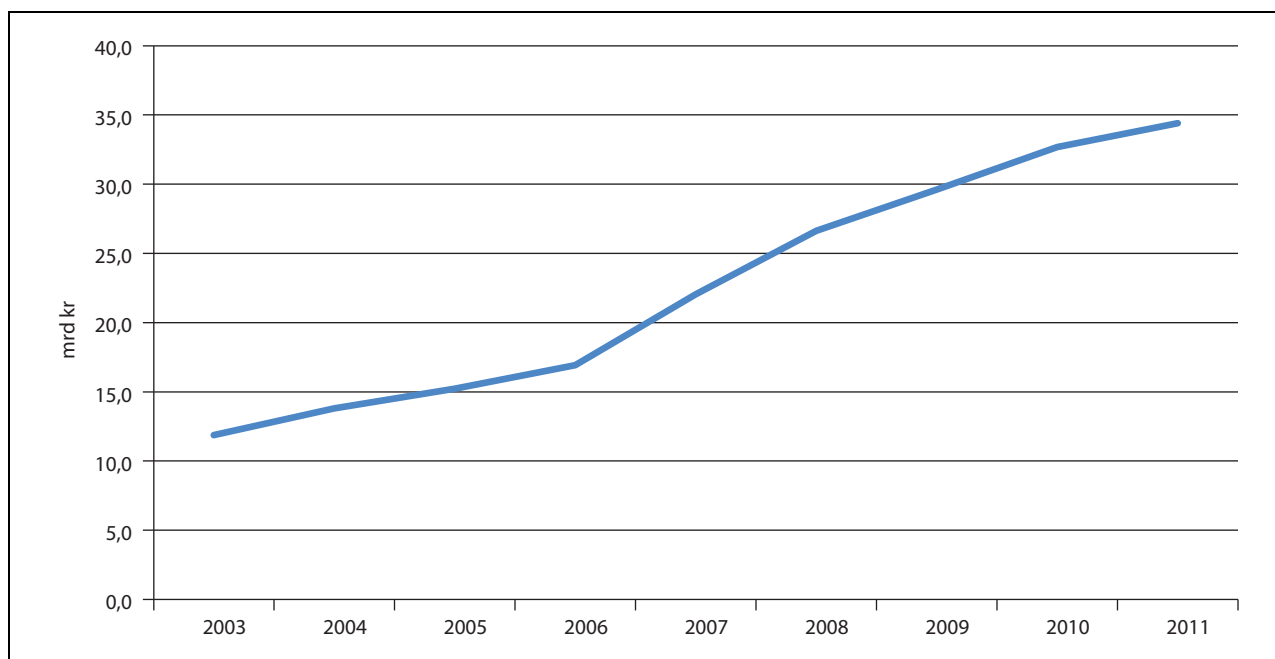
⁴⁷ Vassenden m.fl. 2011

⁴⁸ Moafi og Bjørkli 2011

⁴⁹ Moafi og Bjørkli 2011

⁵⁰ Vassenden m.fl. 2011

⁵¹ Skolverket



Figur 3.5 Offentlige bevilgninger til barnehager 2003-2011 (løpende priser)

Kilde: Statsregnskapet, Finansdepartementet. KOSTRA, Statistisk sentralbyrå. Offentlige bevilgninger: nettodriftsutgifter (KOSTRA) og bevilgninger over budsjettkapittel 231 (kapittel 856 fram til 2006)

Departementet vurderer at strukturkvaliteten i norske barnehager i gjennomsnitt er god. Foreliggende forskning kan imidlertid indikere at det er kvalitetsforskjeller mellom barnehagene på en del områder. Dette er nærmere omtalt i kapitlene 6 og 7. På bakgrunn av kunnskap om hva som er viktig for kvaliteten i barnehagen, kombinert med kunnskap om hvordan sektoren i Norge ligger an, foreslår departementet tiltak for å heve personalets kompetanse, bevare den høye grunnbemanningen og unngå for store barnegrupper.

3.4 Kunnskapsbehov og prioriteringer framover

Som nevnt i innledningen er det satset sterkt på barnehageforskning de siste årene. Regjeringens ambisjoner er å videreføre arbeidet med å styrke barnehageforskningen. Kunnskapsdepartementets strategi for utdanningsforskning *Kunnskap for kvalitet 2008-2013* peker ut retningen for den samlede innsatsen departementet har for sektorforskningen. Departementet vil legge fram en ny strategi i 2013.

Både St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen*, Brenna-utvalget og Barnehagelovutvalget konkluderte med at det er behov for mer kunnskap om kvaliteten i barnehagene og om hvordan barnehagen påvirker barna, særlig de

aller yngste. Dette er fulgt opp av departementet med en kunnskapsoversikt om de yngste barna.⁵² I løpet av de siste årene har det skjedd mye innenfor forskningen på disse områdene, og de første resultatene er omtalt tidligere i dette kapitlet.

Et tema som det fortsatt finnes lite kunnskap om, er styringen av sektoren. Hva er effekten av de statlige virkemidlene? Kommunene har en viktig rolle i utviklingen av sektoren og har ansvaret for å sikre et helhetlig og likeverdig barnehagetilbud til alle barn. Det finnes for lite kunnskap om hvordan kommunene arbeider for å sikre likeverdige tilbud og om effekten av dette arbeidet. Departementet vil vurdere tiltak for å framskaffe mer kunnskap om styringen av sektoren.

Barnehageforskningen var tidligere dominert av små, kvalitative studier. De siste årene er metodegrunnlaget blitt mer balansert ved at det er utviklet mange kvantitative prosjekter, herunder longitudinelle studier.⁵³ Det er viktig at de longitudinelle studiene videreføres slik at vi får kunnskap om de langsiktige effektene av barnehage. Det er også kommet flere studier som benytter særskilte metoder for å belyse barnehagekvalitet ut fra barnas synspunkt, og det benyttes mer systematiske

⁵² Bjørnstad og Samuelsson P. 2012

⁵³ Longitudinelle studier: Repeterende observasjoner av de samme variablene over en lengre periode, ofte over mange år.

Boks 3.1 Intervensjonsstudie for forebygging av lesevansker i barnehagen

Minoritetsspråklige elever har i gjennomsnitt svakere leseferdigheter enn andre elever. Dette skyldes ulik språkforståelse i norsk ved skolestart.¹ Et treningsprogram til bruk i barnehagen ble utviklet for å øke minoritetsspråklige barns språkforståelse før skolestart. Treningsprogrammet består av dialogisk lesing tre økter per uke i 18 uker. Programmet ble prøvd ut på 58 barn. Barnas kompetanse ble kartlagt før og etter treningsprogrammet. En kontrollgruppe på 58 barn som ikke mottok treningsprogrammet, ble kartlagt på samme måte. Ved treningsprogrammets slutt hadde språkforståelsen til barna som mottok treningsprogrammet økt mye mer enn for barna i kontrollgruppen. Barn med ulikt språklig utgangspunkt hadde samme effekt av programmet. Metoden gjør at forskerne kan konkludere med at programmet har hatt høy effekt på kort sikt. Barna skal følges over tid for å undersøke om effekten vedvarer.²

1 Lervåg og Aukrust 2010

2 Lervåg 2012

metoder for å studere den pedagogiske praksisen i barnehager.

Det er blitt mer samarbeid mellom forskere på tvers av fag, særlig mellom pedagogikk og psykologi, men det er fortsatt behov for mer samarbeid for å sikre kvaliteten i store og brede forskningsprosjekter. Det er for få intervensjonsstudier i barnehageforskningen, definert som bruk av randomiserte, kontrollerte forsøk. Slike intervensjonsstudier gir bedre mål på effekt av tiltak enn andre metodiske tilnærminger. Departementet vil vurdere tiltak for å stimulere til flere intervensjonsstudier i barnehageforskningen. I boks 3.1 vises et eksempel på en slik studie.

Formidling av forskningsresultater til sektoren er en utfordring. Det har vært satset relativt mye på praksisrettet FOU der barnehagene utvikler kompetanse og kunnskap gjennom å delta i prosjekter. Departementet har også etablert et nasjonalt kunnskapssenter for utdanning. Kunnskapssenteret skal blant annet oppsummere resultater fra den nasjonale og internasjonale utdanningsforskningen, herunder forskning om barne-

hager. Kunnskapen skal gjøres tilgjengelig for myndighetene, barnehageeiere, ansatte i barnehagen og andre brukere. Senteret skal identifisere områder der det er behov for ny kunnskap og stimulere til forskning. Senteret vil også spille en viktig rolle når det gjelder dialog om møteplasser mellom forskere og brukere. Det er en viktig oppgave for Utdanningsdirektoratet å formidle ny og relevant kunnskap til sektoren og allmennheten. Også barnehagelærerutdanningene har et stort ansvar for å formidle forskningsresultater gjennom undervisningen, både når det gjelder utdanning av nye barnehagelærere og i etter- og videreutdanningen.

Departementet har bidratt til at den skandinaviske barnehageforskningen systematiseres og gjøres tilgjengelig.⁵⁴ I et samarbeid med det danske Evalueringsinstituttet (EVA) og det svenske Skolverket er det etablert en skandinavisk forskningsdatabase, Nordic Base of Early Childhood Education and Care (NB-ECEC).⁵⁵ Databasen inneholder kvalitetsvurdert barnehageforskning fra Danmark, Norge og Sverige for perioden 2006-2010. Den oppdateres årlig og inneholder søkemuligheter på stikkord og årstall. Databasen bidrar til å gjøre forskning lettere tilgjengelig.

Departementet legger til grunn at resultater fra offentlig finansiert barnehageforskning som hovedregel skal gjøres gratis tilgjengelig. Regjeringens politikk for åpen tilgang til forskningsresultater er nærmere omtalt i forskningsmeldingen.⁵⁶

Selv om barnehagesystemene varierer mye mellom land, er det alltid nyttig å sammenligne og lære av andre lands styrker og svakheter. OECD påpeker i sin rapport *Starting Strong III* at Norge har gjort en innsats på alle de fem områdene for barnehagepolitikk som anses som viktige. Disse områdene omfatter å sette klare mål for kvalitet og sikre god regulering. De omfatter også å utforme og implementere rammeplaner for barnehagenes innhold, å forbedre personalets kvalifikasjoner, opplæring og arbeidsbetingelser, å involvere foreldre og lokalsamfunn og å fremme datainnsamling og forskning. Til slutt påpeker OECD at det er viktig å ha systemer for å følge med på kvaliteten på tilbudene. OECD viser samtidig at Norge har forbedringsområder og peker blant annet på at forholdstallet mellom barn og voksen er en viktig

⁵⁴ Larsen m.fl. 2013

⁵⁵ <http://www.nb-ecec.no/>

⁵⁶ Meld. St. 18 (2012-2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*

kvalitetsindikator. Norge kommer forholdsvis dårlig ut på denne statistikken fordi indikatoren kun omfatter forholdstallet mellom antall barn og barnehagelærer. Det viser ikke forholdstallet mellom barn og voksne. I perioden 2013-2014 følges rapporten opp gjennom prosjektet «Review of Policies and Practices for Monitoring and Evaluating Quality in Early Learning and Development». Prosjektet skal utvide kunnskapsgrunnlaget ved å gjennomgå forskning, studere ulike systemer for vurdering av kvalitet på barnehageområdet og utvikle internasjonale indikatorer.

I St.meld. nr. 41 (2008-2009) framkommer det at departementet ønsker å utvikle et nasjonalt system for å følge med på utviklingen av kvaliteten i barnehagesektoren. I tildelingsbrevet for 2013 har Utdanningsdirektoratet fått i oppdrag å etablere et slikt system. Formålet med systemet skal være å følge med på kvaliteten i barnehagesektoren og identifisere områder hvor kvaliteten kan forbedres. Systemet skal legge til rette for dialog og samtaler om kvalitet og kvalitetsforbedring på ulike nivåer i sektoren, og skal bidra til kunnskapsbasert politikkutforming. Systemet skal bidra med styringsinformasjon og gi grunnlag for arbeid med risiko- og vesentlighetsvurdering i til-

synsarbeid. For lokalt nivå skal systemet bidra med informasjon som kan gi grunnlag for lokalt kvalitetsutviklingsarbeid og grunnlag for lokal styring og kontroll. I tillegg vil departementet etablere et samarbeid med kommunene om hvordan de best kan gi informasjon om arbeidet i barnehagene til innbyggerne i sin kommune.

Gjennom det nye systemet skal det også utvikles en årlig rapport om tilstanden og kvaliteten i sektoren. Utdanningsdirektoratet har utgitt publikasjonen *Norske barnehagar i tal 2012* som en del av sin årlige publikasjon *Utdanningsspeilet*. Arbeidet med nettbasert publisering av statistikk og kvalitetsindikatorer er igangsatt i 2012 og skal også ses i sammenheng med utviklingen av systemet.

Regjeringen vil

- styrke barnehageforskningen ytterligere.
- satse mer på forskning om styring av sektoren.
- få fram flere intervensjonsstudier på barnehageområdet.
- styrke formidlingen av forskningsresultater til barnehagesektoren.

4 Et tilgjengelig barnehage tilbud for alle

Innledning

Regjeringen vil legge til rette for at alle barn og unge gis muligheter til å delta og utvikle seg i samfunnet uavhengig av foreldrenes økonomiske og sosiale situasjon. Regjeringen har derfor satsset på maksimalpris i foreldrebetalingen, utbygging av barnehageplasser og rett til barnehageplass for å sikre tilgjengeligheten. I kapittel 3 er det vist at barnehagedekningen har økt kraftig fra 2002. Under Stoltenberg II-regjeringen har om lag 60 500 nye barn begynt i barnehage, og antall minoritetsspråklige barn i barnehage er mer enn fordoblet, fra om lag 13 900 barn i 2005 til 30 500 barn i 2011.

Regjeringen er opptatt av å nå alle førskolebarn, blant annet for å sikre at de behersker norsk så godt som mulig ved skolestart. For barn som ikke går i barnehage og som har behov for ekstra støtte til å lære språk, er det større risiko for at dette ikke blir oppdaget. I Meld. St. 6 (2012-2013) *En helhetlig integreringspolitikk – mangfold og fellesskap* varsles en utredning om hvordan man, innenfor dagens regelverk og budsjettammer, best kan nå førskolebarn i alderen tre til fem år som ikke går i barnehage, for å sikre at de med behov for stimulering i norsk språk kan fanges opp. I utredningsarbeidet skal det ikke vurderes en individuell rett og plikt eller en kommunal plikt til språkstimulering, og samisktalende barn vil være utenfor målgruppen for tiltaket.

Familier med lav utdanning og/eller lav inntekt har tradisjonelt brukt barnehage i mindre grad enn andre. Denne forskjellen er redusert, men Barnetilsynsundersøkelsen fra SSB (BTU) viser at barnehagedeltakelsen i 2010 er lavere jo lavere inntekt og utdanning foreldrene har.¹ Den er også lavere blant barn med mødre fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania (unntatt Australia og New Zealand) og Europa (utenom EU/EØS). Noen foreldre ønsker ikke at barna er i barnehage, og det er ulike årsaker til dette. Det kan se ut som om prisen på en plass har mindre betydning enn forventet. 54 prosent av familiene som

ikke har plass og som ikke har søkt barnehageplass, ønsker ikke barnehageplass selv om prisen er lav (500 – 2330 kroner) eller barnehage tilbudet er gratis. Årsakene som nevnes av foreldre er at barnet ikke trenger plass fordi én eller begge foreldre ikke er yrkesaktive, at barnet er for ungt eller at foreldre, primært mor, ønsker å være sammen med barnet. I BTU oppgis ønsket om mer fleksible barnetilsynsformer som den viktigste grunnen til å velge kontantstøtte. I en undersøkelse fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2010 om foreldrenes preferanser for barnetilsyn, oppga 26 prosent av kontantstøttemottakerne at de egentlig ønsket heltidsplass i barnehage fra barnet var ett år, men ikke hadde fått plass på ønsket tidspunkt.²

4.1 Rett til barnehageplass

4.1.1 Status og utfordringer

Rett til plass i barnehage fra august gjelder for barn som fyller ett år innen utgangen av august, og der foreldrene har søkt om plass innen fristens utløp. Familier med barn født 1. september eller senere kan derfor måtte vente opp til 11 måneder etter at barnet er fylt ett år. Mange barnehageeiere tar imidlertid opp barn i barnehage som ikke har rett til plass, i den grad de har kapasitet til dette. I 2011 var det om lag 13 800 barn som i utgangspunktet ikke hadde rett til plass som likevel gikk i barnehage, noe som er en liten nedgang fra 2010.³ Av disse gikk 62 prosent i en ikke-kommunal barnehage og 38 prosent i en kommunal barnehage. Den høyere andelen barn uten rett til plass i ikke-kommunale barnehager må blant annet ses i sammenheng med bestemmelsen i barnehageloven § 7 om at ikke-kommunale barnehager kan fastsette egne opptakskriterier, herunder bestemme at de kan ta inn barn uten rett til plass ut fra egne opptakskriterier, jf. kapittel 4.2.

¹ Moafi og Bjørkli 2011

² Bakken og Myklebø (2010)

³ SSB/BASIL (Barnehage-Statistikk-Innrapporteringsløsning)

Tabell 4.1 Antall ettåringer med og uten rett til plass som gikk i barnehage i slutten av 2011 etter kommunegruppe

Kommunegruppe	Antall ettåringer uten rett til plass i barnehage	Antall ettåringer med rett til plass i barnehage	Antall ettåringer totalt i barnehage	Andel ettåringer uten rett i barnehage av ettåringer totalt i barnehage (prosent)
Gruppe 1-6 (små kommuner)	980	3008	3988	24,6
Gruppe 7-12 (mellomstore kommuner)	2868	9154	12022	23,9
Gruppe 13 (store kommuner)	3599	11050	14649	24,6
Gruppe 14 (Bergen, Trondheim og Stavanger)	1141	4103	5244	21,8
Gruppe 15 (Oslo)	1426	4168	5594	25,5
Gruppe 16 (kommuner med høyest frie disponible inntekter per innbygger)	82	137	219	37,4

Kilde: SSB/BASIL2011 og Utdanningsdirektoratet

Utdanningsdirektoratet har, gjennom Fylkesmannen, gjennomført en kartlegging av kommunenes opptaksrutiner til barnehage og gjennomsnittlig ventetid for en barnehageplass. Kartleggingen omfatter om lag 170 kommuner. Den viser at de fleste kommunene oppgir at de har løpende opptak av barn, men kun i den betydning at de tar opp barn når det blir ledige barnehageplasser. Gjennomsnittlig ventetid er vanskelig å beregne. Noen barn uten rett til plass i barnehage får plass i løpet av barnehageåret når det blir ledig kapasitet, mens andre må vente til hovedopptaket for det påfølgende barnehageåret. Generelt er ventetiden kortere i små kommuner enn i store.

Tabellen viser at andelen ettåringer i barnehage uten rett til plass er høyest i de rikeste kommunene (kommunene i gruppe 16). De største byene, med unntak av Oslo, har den laveste andelen ettåringer uten rett til plass i barnehage av totalt antall ettåringer i barnehage, mens de andre kommunegruppene har tilnærmet lik andel ikke-rettighetsbarn i barnehage.

4.1.2 Vurderinger og tiltak

Regjeringens mål er på sikt å innføre to barnehageopptak i året for å redusere ventetiden for familier med barn født 1. september eller senere. To

opptak i året vil imidlertid kunne gi en del praktiske konsekvenser for kommunene. Årsaken er at det i dag kun er ett hovedopptak om høsten tilknyttet skolestart. Når seksåringene slutter i barnehagen i august for å begynne på skolen, blir det ledig kapasitet tilsvarende ett årskull.

Undersøkelsen om opptak utført av fylkesmennene viser at ingen kommuner tilbyr løpende opptak i den forstand at de kan garantere plass kort tid etter utløpet av foreldrepermisjonen. To opptak vil innebære at kommunene må etablere en ny organisering for barnehageopptak, og at de må øke barnehagekapasiteten. Det vil føre til at det frigjøres kapasitet deler av året. De økonomiske konsekvensene av tiltaket er omtalt i kapittel 11.

To opptak årlig vil også øke etterspørselen etter pedagoger. På den andre siden vil to opptak i året føre til at flere foreldre vil kunne gå ut i arbeid tidligere. Foreldre vil sannsynligvis unngå andre dårlige barnepassordninger, ventetid og ustabile forhold. Regjeringen er opptatt av at det skal være en barnehageplass tilgjengelig når foreldre trenger den, og ønsker derfor å innføre to opptak i barnehage på sikt. Av hensyn til at to opptak må ses i sammenheng med muligheten for å ansette de pedagoger som trengs for å sikre kvaliteten på tilbudet, og at barnehageeiere må få god tid til å

forberede seg på å bygge ut kapasiteten og planlegge bruk av eventuell ledig kapasitet, vurderer departementet at det er en fordel med en gradvis opptrapping til to opptak. Tiltaket vil innføres i forbindelse med framtidige statsbudsjetter. Departementet vil i tillegg komme tilbake til endelig innretning og konkrete regelverksendringer.

Regjeringen vil

- på sikt innføre krav om to barnehageopptak i året.

4.2 Mangfold i barnehagetilbudet

4.2.1 Status og utfordringer

Dagens barnehagetilbud er preget av mangfold. Driftsmessig kan barnehager være organisert som aksjeselskap, eieforetak, forening, stiftelse eller samvirke/andelsslag. Det er også stor variasjon i pedagogisk innhold. Det finnes for eksempel temabarnehager, som friluft- og musikkbarnehager, og barnehager med alternativt pedagogisk tilbud, som Montessori- og Steinerbarnehager. Samiske barnehager skal ha et innhold spesielt tilpasset samiske barns kultur- og språkbakgrunn. Åpne barnehager er et alternativt tilbud for foreldre eller andre som er hjemme med barnet. Familiebarnehager er en barnehageform med få barn, der barna får tilbud i private hjem.

Regjeringen er opptatt av å bevare et mangfoldig barnehagetilbud og foreldrenes mulighet til å velge mellom ulike barnehager. I lovforslaget om rett til plass i barnehage ble det understreket at søkernes ønsker og behov skal tillegges vekt ved selve opptaket, og at foreldrenes valg må være styrende så langt som mulig.⁴ De kan søke om den type tilbud de ønsker for barnet sitt, for eksempel barnehage med et alternativt pedagogisk innhold, dersom det finnes der de bor.

Et mangfold i barnehagetilbudet kan også ses i sammenheng med deltidstilbud. Dette tilbudet er en måte å tilrettelegge for et barnehagetilbud til barn av foreldre som i utgangspunktet ikke har behov for barnehage, eller som trenger det deler av tiden. Det er ikke fastsatt maksimalpris på en deltids plass, jf. kapittel 4.4.1.

Foreldrenes tilfredshet med ulike forhold ved barnehagen kan gi en indikasjon på hva foreldrene legger vekt på i barnehagetilbudet. De aller fleste foreldre er fornøyd med personalets

omsorg for barn (85 prosent) og åpningstider (82 prosent). Foreldrene er minst fornøyd med innemiljø (67 prosent), uteareal og gruppestørrelse (begge 71 prosent). 75 prosent av foreldrene er fornøyd med personalets kompetanse.⁵ Undersøkelsen gir imidlertid ikke et fullstendig bilde av den pedagogiske kvaliteten.

Barns oppholdstid i barnehagen har vært debattert, særlig når det gjelder de yngste barna. Sju av ti barn har en faktisk oppholdstid på 25-40 timer i uka, mens det er kun 19 prosent av barna som faktisk har oppholdstid på over 41 timer i uka. Tallene fra BTU viser at like mange ettåringer oppholder seg 41 timer og mer i barnehage som femåringer (19 prosent av barna).⁶ Kun 1,2 prosent av barna oppholder seg 47 timer eller i gjennomsnitt 9,5 timer per dag, i barnehage.⁷ Barnehagelovutvalget drøftet regulering av oppholdstid i barnehagen og anbefalte at oppholdstiden ikke reguleres. Utvalget begrunnet dette blant annet med at foreldrenes fleksibilitet i hverdagen er viktig, og at barna kan bli stresset som følge av at foreldrene får dårligere tid dersom oppholdstiden reguleres. Det legges også fram av utvalget at foreldre kan måtte redusere sin arbeidstid ved en slik regulering.

Ikke-kommunale barnehager har i dag rett til å fastsette egen opptakskrets, det vil si at de kan ha egne opptakskriterier og ta opp barn i barnehage som ikke har rett til plass. Kommunene er forpliktet til å finansiere disse plassene. Departementet har fått tilbakemeldinger fra enkelte kommuner og KS om at dette er urimelig. Grunnen er at kommunene får en ekstra økonomisk belastning ved å finansiere disse plassene.

Et flertall i Barnehagelovutvalget mente at friheten til å bestemme egen opptakskrets er viktig og har hatt stor betydning for den innsatsen ikke-kommunale barnehager har lagt ned i barnehageutbyggingen. Dette flertallet mener at fjerning av denne muligheten kan gjøre det mindre attraktivt å drive barnehage. Flertallet presiserer at eier og kommune bør inngå et samarbeid som gir best mulige løsninger om opptak av barn i barnehage, og at eier i rimelig god tid før hovedopptaket bør varsle kommunemyndigheten om eventuelle endringer i opptakskrets. Mindretallet i utvalget mener at regelverket knyttet til denne ordningen bør endres. Mindretallet mener at kommunene må ha en reell økonomisk styringsmulighet overfor de ikke-kommunale barnehagene.

⁴ Ot.prp. nr. 52 (2007-2008) *Om lov om endringer i barnehage-loven (rett til plass i barnehage)*

⁵ Moafi og Bjørkli 2011

⁶ Moafi og Bjørkli 2011

⁷ SSB barnetilsynsundersøkelsen 2010

4.2.2 Vurderinger og tiltak

Tildelingen av barnehageplass gjelder i dag innenfor kommunegrensen, noe som kan innebære lang reiseavstand for noen familier. Innføring av geografiske barnehagekretser, slik vi har for skolen, kan for enkelte gi kortere reiseavstand og vil også sikre at barn som bor i samme nabolag går i samme barnehage. Ordningen vil imidlertid kunne føre til et press på kommunen om å omstrukturere barnehagetilbudet. Dette vil sannsynligvis særlig gjelde spredtbygde kommuner og de største byene der tilgangen på egnede tomter er dårligere. Forslag om innføring av rett til plass innenfor barnehagekrets ble vurdert i arbeidet med rett til plass i barnehage.⁸ Departementet mente at foresattes ønsker skal ha betydning for tildeling av plass i den grad kommunen kan oppfylle dette. Høringsinstansene var enige i at retten må tilbys innenfor kommunegrensen. Regjeringen vil at tildeling av plass fortsatt skal gjelde innenfor kommunegrensen.

Det er etter departementets syn viktig å ha et variert og mangfoldig barnehagetilbud. I dag har vi både kommunale og ikke-kommunale barnehager og barnehager med ulike pedagogiske retninger. Dette gir foreldre valgmuligheter og kan samtidig virke inspirerende for barnehageeierne. Det er imidlertid viktig at barna får et likeverdig pedagogisk tilbud som bygger på formålet om felles verdigrunnlag, barnehage-loven og rammeplanen for barnehagenes innhold og oppgaver, uansett type barnehage. Selv om formålet gir adgang til å vedtektsfeste særlige bestemmelser om livssynsformål, gir § 1 i loven ikke-kommunale barnehager adgang til å unnta seg fra verdiene i formålsbestemmelsen som er forankret i menneskerettighetene.

Folkehelseinstituttet finner en sammenheng mellom rapporterte symptomer på atferdsvansker ved femårsalder og det å være passet i mer enn 40 timer per uke av andre enn foreldrene.⁹ En ny artikkel anser imidlertid at det ikke kan påvises sammenhenger mellom tid i barnehagen og barns utvikling, jf. kapittel 3.¹⁰ Departementet mener at barnehager bør ha mulighet å ha fleksible åpningstider, og at det ikke bør fastsettes en maksimal oppholdstid for barn i barnehage. Noen foreldre har lang reisetid til barnehage, og noen er eneforsørgere med liten mulighet for fleksibilitet.

Dette kan bidra til stressede situasjoner i forbindelse med following og henting av barn dersom oppholdstiden reguleres. Begrensning i oppholdstid kan også bidra til at foreldre må gå ned i arbeidstid og dermed også i inntekt. Det bør være opp til foreldrene å ta ansvar for at barna ikke får for lang oppholdstid i barnehagen. Barnehagepersonalet bør kunne ha en dialog med foreldrene om oppholdstid der barnets beste blir drøftet dersom det er grunn til bekymring.

Det er viktig at alle barn med rett til plass får innfridd sin rett. Departementet viser likevel til at så lenge ikke-kommunale barnehager har ledig kapasitet, så har de mulighet til å ta opp barn som i utgangspunktet ikke har rett til plass. Denne ordningen er med på å sikre at barnefamilier får større grad av frihet til å velge barnehagetilbud for sine barn. Samtidig vil dette bidra til å gi disse kommunene en enklere oppgave med å skaffe nok barnehageplasser når to opptak innføres fordi det allerede er mange ikke-rettighetsbarn som har plass i barnehagen. Departementet vil peke på at da barnehagetilskuddene ble innlemmet i rammetilskuddet til kommunene, fulgte det med midler til alle barnehageplasser som var i drift ved utgangen av 2010, inkludert plasser for barn som ikke hadde rett til plass. Departementet vil følge med på utviklingen når det gjelder antall barn i barnehage uten rett til plass. Det er viktig å se ikke-kommunale barnehagers mulighet til å ta opp barn uten rett til plass i barnehage i sammenheng med kommunenes mulighet til å planlegge behovet for plasser, inkludert en eventuell vekst i antall barn uten rett til plass utover nivået i 2010.

4.3 Fortsatt frivillig barnehagedeltakelse

Obligatorisk barnehage kan være et virkemiddel for å øke andelen barn i barnehage, bidra til å utjevne sosiale forskjeller og i større grad enn i dag sikre at alle barn har et godt grunnlag når de begynner på skolen. Informasjon fra OECD viser at det kun er Østerrike og Mexico som har obligatorisk barnehage for visse aldersgrupper.¹¹

Brenna-utvalget vurderte obligatorisk barnehage, men anbefalte at barnehagetilbudet fortsatt skal være frivillig. Deler av utvalget mente imidlertid at «det er mange gode argumenter for å innføre obligatorisk barnehage på lik linje med obli-

⁸ Ot.prp. nr. 52 (2007-2008) *Om lov om endringer i barnehage-loven (rett til plass i barnehage)*

⁹ Schjølberg m.fl. 2011

¹⁰ Zachrisson m.fl. 2013

¹¹ Uoffisiell rapportering fra OECD-nettverket <http://www.oecd.org/edu/preschoolandschool/startingstrongearlychildhoodeducationandcarenetwork.htm>

gatorisk skole, men da må kvaliteten på innholdet i barnehagen bli bedre og pedagogtettheten være høyere». En annen del av utvalget ønsket ikke obligatorisk barnehage, heller ikke på sikt, og viste blant annet til foreldrenes valgfrihet. Høringsinstansene til Brenna-utvalgets rapport var enige i forslaget om at barnehagen fortsatt skal være et frivillig tilbud. Også Fordelingsutvalget la til grunn at barnehagen fremdeles skal være et frivillig tilbud.¹²

På bakgrunn av vurderingene til de nevnte offentlige utvalgene anser regjeringen at det ikke er aktuelt å innføre obligatorisk barnehage. Det er likevel viktig å påpeke at barnehagen er det første trinn i utdanningen fordi så å si alle barn har erfaring fra barnehage i dag før de begynner på skolen.

4.4 Foreldrebetaling

4.4.1 Status og utfordringer

Prisen på en barnehageplass er regjeringens viktigste virkemiddel for høy deltakelse i barnehage og for å redusere kostnaden til foreldrene for en barnehageplass. Målet i Soria Moria I er en maksimalgrense for foreldrebetalingen på 1750 kroner (2005-kroner). Det har i de årlige statsbudsjettene blitt bevilget midler til nominell videreføring av maksimalprisen, første gang i statsbudsjettet for 2008. I 2013 ble det bevilget 336 mill. kroner til tiltaket.¹³

Forskriften om foreldrebetaling regulerer maksimalprisen for foreldrebetalingen, jf. boks 4.1. Maksimalprisen er i 2013 på 2330 kroner i måneden for en heltidsplass. Forskriften gir også bestemmelser om at det skal være søskenmoderasjon og inntektsgradering for foreldre med lav betalingsevne.¹⁴ I lov om sosiale tjenester er kommunenes hjemmel til å yte økonomisk hjelp til barnefamilier hjemlet i § 18 *Stønad til lousopphold* og § 19 *Stønad i særskilte tilfeller*. Det finnes videre moderasjonsordninger etter vedtak med hjemmel i barnevernloven. I tillegg gis det moderasjoner i oppholdsbetalingen i barnehage for den tiden barnet får spesialpedagogisk hjelp med hjemmel i opplæringsloven § 5-7.

Figur 4.1 viser utviklingen i årlig foreldrebetaling (maksimalprisen) fra 2003 til 2013, som viser en betydelig nedgang i denne perioden. Maksi-

malprisen har etter innføringen i 2004 reelt gått ned med 37,5 prosent.

BTU viser at gjennomsnittlige utgifter per barn i barnehage utgjør 2110 kroner per måned, noe lavere enn maksimalprisen som følge av moderasjonsordninger og at noen har deltidsopphold. For deltidsopphold utgjør den gjennomsnittlige barnehagesatsen 1855 kroner per måned (avtalt oppholdstid på 25-40 timer per uke).¹⁵ BTU viser videre at 40 prosent av husholdningene betalte i gjennomsnitt mer enn 4000 kroner i måneden for barnetilsyn i 2002, mens bare 16 prosent hadde tilsvarende høye utgifter i 2010. Utgiftene har imidlertid gått mer ned fra 2002 til 2010 for de med høyest inntekt (om lag 1600 kroner per måned) enn for de med lavest inntekt (om lag 750 kroner per måned).¹⁶ Dette må ses i sammenheng med innføringen av maksimalprisen i 2004, som blant annet førte til en større reduksjon i utgiftene til barnehage for husholdninger med forholdsvis høy inntekt enn for husholdninger med lav inntekt. Dette skyldes at husholdningene med lav inntekt allerede hadde lavere utgifter til barnehage enn husholdningene med høy inntekt.

9 prosent av husholdningene opplyser at de ikke søker om barnehageplass fordi det er for dyrt. Av familier med lav inntekt, er det imidlertid 19 prosent som ikke søker plass fordi det er for dyrt.^{17, 18} Den tilsvarende andelen for familier med høy inntekt er 6 prosent. Familier med lav inntekt betaler dessuten en høyere andel av inntekten til barnehager enn foreldre med høy inntekt. Samtidig har andelen barnefamilier med vedvarende lav inntekt økt og utgjorde i treårsperioden 2009-2011 7 prosent av befolkningen der yngste barn er i førskolealder, mot 5 prosent i perioden 2001-2003.¹⁹

Når vi ser alle moderasjonsordningene under ett, med unntak av søskenmoderasjonen, har i overkant av 40 prosent av kommunene en eller annen form for inntektsgradert foreldrebetaling/moderasjon i oppholdsbetalingen på grunn av lav betalingsevne. Ordningene omfatter 2,8 prosent av alle barnehagebarn.²⁰ I tillegg er det i følge

¹⁵ Moafi og Bjørkli 2011

¹⁶ Kitterød m.fl. 2012

¹⁷ Målt etter EUs definisjon av lavinntekt: 60 prosent av mediangjennomsnittet. Medianinntekt per forbruksenhet etter denne definisjonen for treårsperioden 2009-2011 var på 302 000 kroner i gjennomsnitt per år, omregnet til 2011-kroner. Dette betyr at lavinntektsgrensen (60 prosent av mediangjennomsnittet) for en enslig person vil være 181 000 kroner, omregnet til 2011-kroner.

¹⁸ Moafi og Bjørkli 2011

¹⁹ SSB 2011inntektsstatistikk

¹² Meld. St. 30 (2010-2011) *Fordelingsmeldingen*

¹³ Innst. 16 S (2012-2013)

¹⁴ Forskriften om foreldrebetaling i barnehager §§1 og 3

Boks 4.1 Foreldrebetaling for en barnehageplass

Barnehageloven

§ 15 Foreldrebetaling

Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om foreldrebetaling i barnehagen, herunder søskenmoderasjon, inntektsgradering og maksimalgrense.

Forskrift om foreldrebetaling i barnehagen

§ 1. Maksimalgrense for foreldrebetalingen

Foreldrebetaling for en plass i barnehage skal ikke settes høyere enn en maksimalgrense. Betaling for kost kan komme i tillegg.

Maksimalgrensen blir fastsatt i Stortingets årlige budsjettvedtak. Maksimalgrensen gjelder for et heldags ordinært barnehagetilbud innenfor gjeldende lov og forskrifter. Med heldagstilbud menes avtalt ukentlig oppholdstid på 41 timer eller mer.

§ 2. Deltidstilbud

Foreldrebetaling for et deltidstilbud skal settes lavere enn foreldrebetaling for et heldagstilbud.

Med deltidstilbud menes avtalt ukentlig oppholdstid under 41 timer.

§ 3. Moderasjonsordninger

Kommunen skal sørge for at foreldre/foresatte tilbys minimum 30 prosent søskenmoderasjon i foreldrebetalingen for 2. barn og minimum 50 prosent for 3. eller flere barn. Moderasjonen skal omfatte søsken som bor fast sammen. Reduksjon i foreldrebetalingen beregnes av foreldrebetalingen begrenset oppad til maksimalgrensen etter § 1 1. ledd i den barnehage barnet har plass. Reduksjon skal tilbys også i de tilfeller søsknene går i forskjellige barnehager innen samme kommune. Barnehageeier skal få dekket reduksjon i foreldrebetalingen

knyttet til søskenmoderasjonen av det offentlige.

Kommunen kan gi lokale retningslinjer om hvordan søskenmoderasjonen skal forvaltes.

Alle kommuner skal ha ordninger som kan tilby barnefamilier med lavest betalingsevne en reduksjon i eller fritak for foreldrebetaling.

§ 4. Unntak – Mulighet for å gå utover maksimalgrensen

Foreldrebetalingen kan settes høyere enn den gjeldende maksimalgrensen når:

- barnehagen ellers vil bli nedlagt av økonomiske årsaker eller
- kvaliteten på barnehagetilbudet ellers vil rammes.

For slikt unntak fra maksimalgrensen kreves det samtykke fra barnehagens foreldreråd. Ved avstemming i foreldrerådet gis én stemme for hvert barn, og vanlig flertallsvedtak gjelder. Barnehageeier må legge fram slik dokumentasjon at foreldrerådet kan etterprøve om vilkårene for å ta høyere foreldrebetaling er oppfylt og vurdere om det vil gi sitt samtykke.

Ved vesentlige endringer i maksimalgrensen kreves det nytt samtykke. I slike tilfeller skal barnehageeier legge til rette for at nytt samtykke fra foreldrerådet kan gis innen rimelig tid etter at endringen i maksimalgrensen har trådt i kraft. Et slikt samtykke kan gis med virkning tilbake i tid.

§ 5. Klage til fylkesmannen

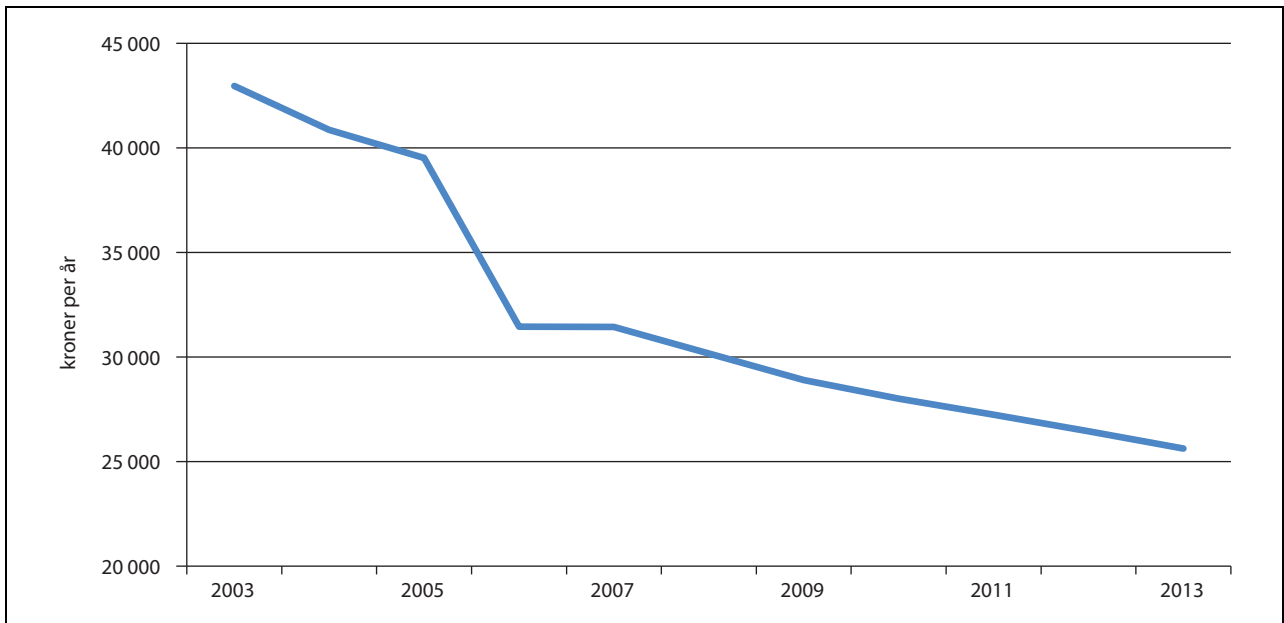
Fastsetting av foreldrebetaling kan påklages til fylkesmannen.

Fylkesmannen kan gi pålegg om retting av ulovlig fastsetting av foreldrebetaling.

Kilde: Barnehageloven

BTU 3 prosent av barna i barnehagen som har gratis barnehageplass.²¹ Til tross for at ordningene omfatter kun 2,8 prosent av alle barnehagebarn, har ikke departementet informasjon om kommunene likevel oppfyller forskriften om forel-

drebetaling, jf. at den inneholder få konkrete bestemmelser om innhold. Før maksimalprisen ble innført var det 67 prosent av kommunene som hadde tilbud om friplasser, økonomisk hjelp eller rabatt til foreldre med barn i barnehage gjennom



Figur 4.1 Utviklingen i maksimalprisen for en barnehageplass 2003–2013 (årlig utgift, 2013-kroner)

Kilde: Kunnskapsdepartementet

det ordinære betalingssystemet. Departementet kjenner imidlertid ikke til omfanget av barn som ble omfattet.²² Flere kommuner reduserte trolig moderasjonsordningene for de med lavest betalingsevne etter innføringen av maksimalprisen fordi alle inntektsgrupper fikk redusert pris som følge av innføringen av maksimalprisen i 2004.²³

Det skal gis søskenmoderasjon i foreldrebetalingen, jf. innledningen til dette kapitlet. Familier med ett barnehagebarn betaler gjennomsnittlig 2208 kroner per barn per måned, mens familier med to eller flere barn gjennomsnittlig betaler 1875 kroner per barn.²⁴

Brenna-utvalget, Fordelingsutvalget, Østberg-utvalget og Barnehagelovutvalget foreslo alle inntektsgraderte satser i foreldrebetalingen, men med ulikt omfang og innretning. Østberg-utvalget foreslo i tillegg presisering av regler for søskenmoderasjon slik at søskenmoderasjonen ble mer effektiv og treffsikker. Begrunnelsen fra utvalgene for inntektsgradering er fordelingsmessige hensyn og å få økt barnehagebruken.²⁵

Flertallet i Barnehagelovutvalget foreslo også å fjerne muligheten for å gå ut over maksimalprisen ut fra en bekymring for at flere ikke-kommunale barnehager skulle øke prisen, særlig knyttet til kostpenger. Utvalget mente for øvrig at regler om moderasjonsordninger burde overføres fra forskrift til lov for å tydeliggjøre kravet om moderasjonsordninger overfor kommunene.

I forskriften om foreldrebetaling § 4 gis det mulighet for å gjøre unntak fra maksimalprisen. Barnehageeier kan fastsette en høyere foreldrebetaling enn maksimalgrensen i tilfeller der barnehagen ellers vil måtte nedlegges av økonomiske grunner eller der kvaliteten på barnehagetilbudet ellers vil rammes. BTU viser at ikke-kommunale barnehager har høyere foreldrebetaling enn kommunale barnehager. Kostpenger kan i noen tilfeller være inkludert i foreldrebetalingen i denne undersøkelsen. 95 prosent av de kommunale barnehagene krever kostpenger per januar 2012, en økning på 3 prosent fra januar 2011, og 85 prosent av de ikke-kommunale barnehagene krevde kostpenger i samme periode.²⁶ Selv om en større andel av de kommunale barnehagene krever kostpenger enn de ikke-kommunale barnehagene, kan nivået på denne være høyere i ikke-kommunale barnehager enn i de kommunale barnehagene. Høyt nivå på kostpenger kan være en barriere for familier med lav betalingsevne. Departementet har for eksempel

²⁰ TNS Gallup 2011

²¹ Moafi og Bjørkli 2011

²² Eibak 2003

²³ Scheistrøen 2012

²⁴ Moafi og Bjørkli 2011

²⁵ NOU 2009: 10 *Fordelingsmeldingen*, NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring*, NOU 2010: 8 *Med forskertrang og lekelyst*, NOU 2012: 1 *Til barnas beste*

²⁶ Scheistrøen 2012

merket seg at kommersielle aktører tilbyr ferdige måltider som barnehagene kan abonnere på, og at mange barnehager benytter seg av et slikt tilbud. En slik abonnementsordning, som også tilbys på skoler, kan bidra til forskjeller i mattilbud avhengig av foreldrenes betalingsevne. Departementet mener for øvrig at barnehager som benytter seg av et slikt tilbud, mister en unik mulighet til å bruke matlagning og forberedelser til måltid i pedagogisk, sosial og kulturell sammenheng. I følge SSBs barnehagestatistikk var det om lag 1,5 prosent av barnehagene som lå over maksimalprisen i 2011. Det kan imidlertid være noe feil i tallene fordi noen barnehager som tar kostpenger, som de etter bestemmelsen kan gjøre, kan ha rapportert at de går over maksimalprisen. Dersom barnehagen ønsker å fastsette høyere foreldrebetaling enn maksimalprisen, kreves det samtykke fra foreldrerådet.

Flere offentlige utvalg har foreslått å innføre gratis barnehagetilbud deler av dagen. Østbergutvalget foreslo innføring av gratis barnehage 20 timer ukentlig for alle barn i barnehage. Brenna-utvalget foreslo innføring av gratis barnehage 20 timer ukentlig for tre- til femåringer. Utvalgene mente at dette kunne bidra til sosial utjevning, sikre tidlig innsats og øke andelen minoritetsspråklige barn i barnehage. Gratis barnehagetilbud vil gi en høy økonomisk kostnad, og Brenna-utvalget beregnet at forslaget om gratis barnehagetilbud 20 timer i uken for tre til femåringene vil koste om lag 3 mrd. kroner (2010-kroner).

For å øke barnehagedeltakelsen for barn som bor i områder med høy andel barn med innvandrerbakgrunn, har staten siden 2006 finansiert forsøk med gratis korttidsopphold i barnehage (gratis kjernetid) i noen slike utvalgte områder.²⁷ Ordningen har gradvis blitt utvidet i samsvar med regjeringserklæringen Soria Moria II. Formålet med forsøket er å forberede barn på skolestart, å bidra til sosialisering og å bedre norskkunnskapene til minoritetsspråklige barn. Et annet formål er å sikre en målrettet oppfølging av foresatte med minoritetsspråklig bakgrunn, slik at de kan medvirke til at barna kan følge ordinær undervisning på skolen. Gratis kjernetid i barnehage er et virkemiddel i satsingen knyttet til områder med høy andel barn med innvandrerbakgrunn (områdesatsingen).

I 2013 gjelder forsøket seks bydeler i Oslo (de fire bydelene i Groruddalen og bydelene Søndre Nordstrand og Gamle Oslo), to områder i Drammen (Fjell og deler av Strømsø) og tre skolekretser i Årstad i Bergen. Forsøket innebærer at alle

barn i aktuelle årskull i disse områdene får tilbud om gratis opphold i barnehage 20 timer per uke. Målgruppen for ordningen er hovedsakelig fire- og femåringer, mens i Drammen er også treåringer med i forsøket. I barnehagen får barna systematisk språkstimulering.

Etter oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet startet Fafo i 2011 en treårig ekstern evaluering av forsøket med gratis kjernetid. De endelige resultatene vil foreligge høsten 2014, men en delrapport forelå i desember 2012.²⁸ Delrapporten viser at forsøket ser ut til å lykkes med å øke barnehagedeltakelsen i Oslo, særlig for barn med minoritetsspråklig bakgrunn i Oslo-bydelene som tilbyr gratis kjernetid. Om lag 80 prosent av femåringene med minoritetsspråklig bakgrunn som bor i bydeler med tilbud om gratis kjernetid, går i barnehage. For femåringer med minoritetsspråklig bakgrunn som bor i bydeler som ikke har tilbud om gratis kjernetid, utgjør denne andelen 70 prosent. Dekningsgraden på landsbasis for femåringer med minoritetsspråklig bakgrunn var i 2011 på 96,4 prosent. Andelen barn i barnehage er høyere i fem av de seks Oslo-bydelene som tilbyr gratis kjernetid allerede før barnet har krav på gratis kjernetid, det vil si allerede da barna var tre år. Forskerne peker på flere mulige forklaringer, som at yngre barn får tilbud om å fylle opp ledige korttidsplasser, at familier med erfaring fra gratis kjernetid oftere bruker barnehage også til yngre barn og at disse bydelene har andre rekrutteringstiltak.

4.4.2 Vurderinger og tiltak

Nominell videreføring av maksimalprisen for en barnehageplass er regjeringens politikk for å sikre at alle som ønsker det skal ha råd til å ha barn i barnehage. Tiltaket har vært et svært viktig bidrag for økt barnehagedeltakelse og for å redusere foreldres andel av barnehagekostnaden. Endringen i kontantstøtteordningen i 2012 kan også ha bidratt til å øke deltakelsen i barnehagen, særlig for toåringer.

Regjeringen ønsker at barnehagedeltakelsen er frivillig, jf. kapittel 4.3. Samtidig ønsker regjeringen at flest mulig barn skal ha gått i barnehage før de begynner på skolen. Det er om lag 32 100 barn i alderen ett til fem år som ikke går i barnehage. Departementet registrerer imidlertid at flertallet av dagens foreldre oppgir andre grunner enn pris som årsak til at de ikke søker plass i barnehage for sitt barn. Redusert barnehagepris kan

²⁷ Meld. St. 6 (2012-2013) *En helhetlig integreringspolitikk*

²⁸ Bogen og Drange 2012

likevel være viktig for å redusere utgiftene for en barnehageplass og for å få noen flere til å velge barnehage for sine barn.

Alle foreldre har fått en reelt sett billigere barnehageplass over tid, der maksimalprisen er blitt redusert med om lag 35 prosent fra 2005 til 2013. Regjeringen ønsker fortsatt å satse på den universelle ordningen med maksimalpris i foreldrebetalingen som hovedvirkemiddel for å sikre tilgjengelighet og lave utgifter til en barnehageplass. Et universelt tilbud vil sannsynligvis, i motsetning til en statlig gratisordning for enkeltgrupper, være en mer sikker måte å nå ut til alle på, inkludert grupper som ikke, eller i liten grad, benytter seg av barnehage. Departementet vurderer at vi har tilfredsstillende ordninger som skal gi foreldre med lavest betalingsevne lavere utgifter til barnehageplass. Departementet vurderer at ordningen med søskenmoderasjon, som det stilles krav om i forskriften om foreldrebetaling, fungerer godt. Departementet registrerer på bakgrunn av kunnskapen som finnes om omfanget av moderasjoner knyttet til foreldre med lavest betalingsevne, at det likevel kun er i underkant av 6 prosent av barnehagebarna som i praksis er omfattet av moderasjonsordningene, inkludert gratis tilbud. Det er en noe høyere andel av familier med barn i førskolealder som har vedvarende lavinntekt. Departementet vil derfor veilede kommunene i forståelsen av regelverket knyttet til reduksjon i eller fritak fra foreldrebetaling for barnefamilier med lavest betalingsevne. Departementet ser også behovet for å fortsette med søskenmoderasjon i foreldrebetalingen. Antall barn i husholdningen bør ikke være et hinder for deltakelse i barnehage. Departementet ønsker ikke å fjerne muligheten for å gå utover maksimalprisen. Dette ser ut til å ha lite omfang, og det kan være økonomiske grunner til at barnehageeierne må gå utover maksimalprisen. Det er imidlertid viktig at prisendringer tas opp med foreldrene først. Departementet vil følge med på utviklingen av bruk av kostpenger i barnehagene og se dette i sammenheng med at alle barn skal sikres et godt kosthold.

Barnehager med høy kvalitet har stor betydning for barns utvikling, særlig for barn fra familier med lav inntekt. Gratis barnehage deler av dagen vil bidra til større integrering og bedre språkforståelse hos barna, jf. foreløpig evaluering av gratis kjernetid i Oslo. Tiltaket vil imidlertid ikke være tilstrekkelig for å få alle foreldre til å velge barnehage for sine barn, jf. innledningen til dette kapitlet. Regjeringen er snart i mål med å innfri maksimalprisen på 1750 kr i måneden (2005-nivå). Regjeringen ønsker å prioritere mid-

ler til kvalitetsheving i barnehagen framfor å satse på gratis barnehagetilbud. Regjeringen vil imidlertid videreføre tilbudet med gratis kjernetid i barnehage som et virkemiddel i områdesatsingen, som foreslått i Integreringsmeldingen.²⁹ Tiltaket er også foreslått i Fordelingsmeldingen.³⁰

Regjeringen vil

- veilede kommunene i regelverket om foreldrebetalingen.

4.5 Familiebarnehager

4.5.1 Status og utfordringer

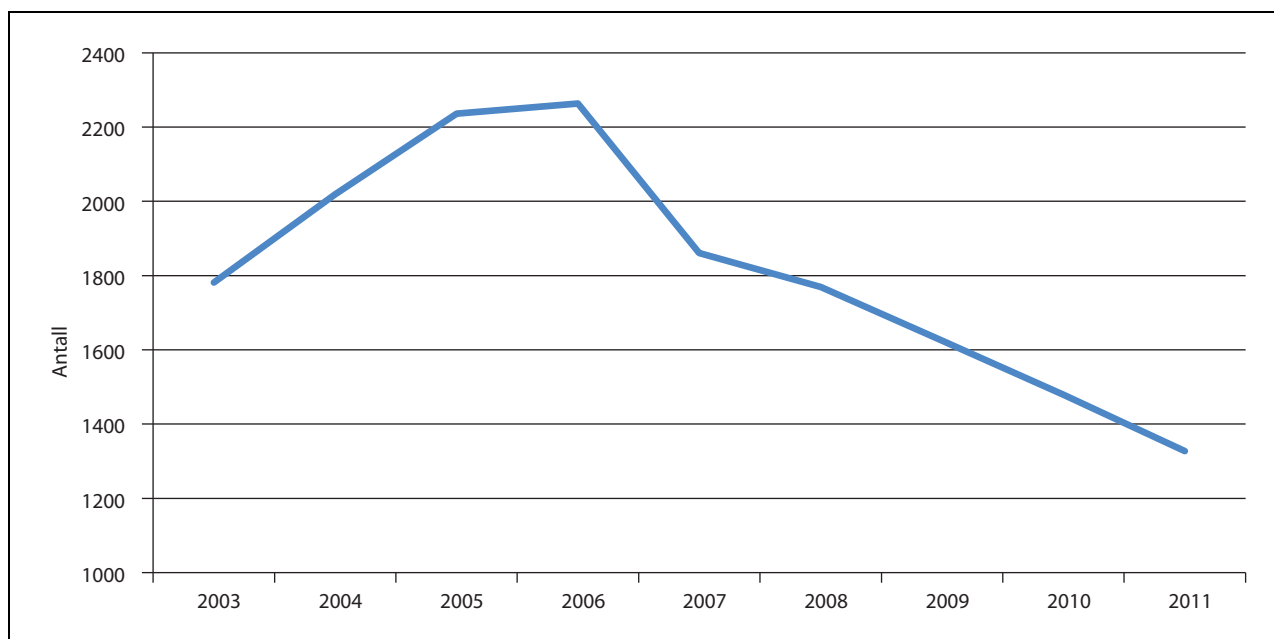
Ordningen med familiebarnehager har eksistert i om lag 50 år. Familiebarnehager er i dag den eneste særskilte barnehageformen som er regulert i barnehageloven (§ 11). Det er i hovedsak barn under tre år som har plass i familiebarnehage. Ut over reglene som gis i forskriften om familiebarnehager, gjelder de bestemmelser som er fastsatt i eller med hjemmel i barnehageloven.

Intensjonen bak ordningen med familiebarnehager har vært å kunne tilby et pedagogisk alternativ til dagmammavirksomhet og å tilby et barnehagetilbud med få barn og med hjemlig preg. I familiebarnehagene skal det gis pedagogisk veiledning til assistenten i det enkelte hjem i barnehagens åpningstid, jf. forskriften § 3. Grunnlaget for veiledningen skal blant annet bygge på observasjoner av samspillet mellom barn og mellom barn og voksen. Det stilles videre krav om at assistenten i familiebarnehagene skal veiledes av barnehagelærere for å sikre det pedagogiske tilbudet, og at bemanningen setter et tak på 30 barn per pedagogisk veileder (bestemmelsen om bemanning skiller for øvrig ikke mellom barn over og under tre år).

Regelverket åpner i dag for at kommunen i særlige tilfeller kan godkjenne ubebodde lokaler som en familiebarnehage. Familiebarnehagene kan ha fem barn over tre år til stede samtidig. Er flertallet av barna under tre år, må antallet reduseres. Regelverket åpner likevel for å godkjenne familiebarnehagen for doble grupper dersom hjemmet er egnet (det vil si maksimalt 10 barn over tre år til stede samtidig). Familiebarnehagene skal som hovedregel være et fellesskap mellom minst to hjem eller et hjem og en ordinær barnehage, men lovverket åpner også for at enkeltstående

²⁹ Meld. St. 6 (2012-2013) *En helhetlig integreringspolitikk*

³⁰ Meld. St. 30 (2010-2011) *Fordelingsmeldingen*



Figur 4.2 Utviklingen i antall familiebarnehager (målt i antall hjem) fra 2003-2011

Kilde: Statistisk sentralbyrå 2011, barnehagestatistikk

ende hjem alene kan godkjennes som en familiebarnehage. Kommunene kan innfri et barns rett til plass ved å tilby plass i familiebarnehage.

Det var i 2011 registrert 876 familiebarnehager som ga plass til i overkant av 7000 barn. De fleste familiebarnehagene er privateide (96 prosent). Siden 2006 har det vært en markant nedgang i antallet familiebarnehager, målt i antall hjem (en familiebarnehage kan bestå av flere hjem), jf. figur 4.2. Nedgangen har kommet i takt med at det ordinære barnehagetilbudet har blitt utbygd i kommunene.

Kostnadsanalysen for barnehagene for 2011 viser en reell kostnadsøkning per heltidsplass for familiebarnehagene både fra 2007-2011 og fra 2010-2011 selv om vi har hatt en nedgang i antallet familiebarnehager.³¹ Kostnadsveksten skyldes blant annet at kostnadene til særskilt tilrettelegging økte med 51 prosent fra 2010 til 2011 reelt sett. Vi ser imidlertid en nedgang i nettooverskuddet i familiebarnehagene fra 2010-2011. Endringen i forholdstallet mellom små og store barn i familiebarnehager har medført at familiebarnehagene har fått mindre tilskudd for de små barna enn tidligere, noe som har redusert muligheten til å ta ut store utbytter.

I St.meld. nr. 41 (2008–2009) drøftet regjeringen hvorvidt familiebarnehagen i sin nåværende driftsform var forenlig med målet om høy kvalitet.

Det ble varslet at departementet ville sette i gang en utredning om familiebarnehagene for å vurdere behovet for å endre forskriften om familiebarnehager. Rambøll gjennomførte i 2012 en undersøkelse om faktorer som kan si noe om kvaliteten i familiebarnehagene.³² Svarprosenten i undersøkelsen blant familiebarnehagene var imidlertid noe lav (44 prosent). Det kan derfor være utvalgsskjevhet i datamaterialet. Hovedresultatene viser at 44 prosent av familiebarnehagene ikke drives i fellesskap med andre barnehager. 67 prosent av familiebarnehagene som svarte, var etablert i bebodde hjem. Over halvparten (55 prosent) av familiebarnehagene hadde doble grupper, og 4,4 prosent av familiebarnehagene oppga at de drev doble grupper i ubebodde hjem. Halvparten av assistentene i familiebarnehagene har, som for alle barnehagene under ett, ingen avsluttet utdanning. Rambøll konkluderer med at kommuner tolker regelverket for familiebarnehagene noe ulikt, og det pekes blant annet på uklarhet rundt hva «hjemlig kvalitet» innebærer i forbindelse med å godkjenne lokaler. Rambøll sier i sin helhetlige vurdering av kartleggingen av familiebarnehagene at mange familiebarnehager både er organisert og driftet på en god måte, og at det jobbes systematisk og godt med det pedagogiske innholdet. Det er i gjennomsnitt 5,7 heltidsplasser per årsverk i familiebarnehagene i 2012 (korrigert for oppholdstid og alder).

³¹ Lunder og Aastvedt 2012

³² Rambøll 2012b

Dette er en bedring siden 2011, da andelen var på 6,0 heltidsplasser per årsverk.³³

Barnehagelovutvalget påpeker en rekke svakheter med dagens familiebarnehager og mener dagens regelverk inneholder for mange unntaksmuligheter til at kvalitet i tilbudet kan sikres. Utvalget vil derfor regulere tilbudet i familiebarnehagene strengere, men ønsker ikke å avvikle dem. Etter utvalgets vurdering bør familiebarnehager av høy kvalitet fortsatt være en del av kommunenes samlede barnehagetilbud. Barnehagelovutvalget begrunner forslaget om opprydding i unntaksbestemmelsene med at det vil forenkle regelverket og lette kommunens saksbehandling. Det vil også bli klarere hva foreldrene kan forvente av familiebarnehager.³⁴

4.5.2 Vurderinger og tiltak

Departementet ønsker at det fremdeles skal være rom for gode familiebarnehager. For mange kommuner er familiebarnehager med på å sikre nødvendig fleksibilitet for å kunne oppfylle retten til barnehageplass. Noen foreldre vil fremdeles ønske mulighet til å velge mindre og mer «hjemlige» barnehageløsninger for sine barn. Dette gjelder særlig for de yngste barna. Familiebarnehager er også en viktig løsning for foreldre som bor i spredtbygde strøk med lange avstander til de ordinære barnehagene. Departementet har merket seg at det ser ut som om familiebarnehagene som er kartlagt, arbeider tilfredsstillende innenfor regelverket knyttet til det pedagogiske arbeidet.

Familiebarnehager er sårbare som pedagogiske institusjoner. I mange tilfeller vil en pedagogisk veileder være eneste pedagogiske ressurs for barnehagen. Likevel kan familiebarnehagene få adgang til midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk veileder. Kompetansen hos personalet er den viktigste faktoren for kvalitet i barnehagetilbudet og for utviklingen til det enkelte barn, jf. kapittel 7. Uten pedagogiske ressurser er det problematisk å hevde at familiebarnehager i det hele tatt er pedagogiske institusjoner, som det stilles krav om i barnehageloven. Manglende kompetanse er alvorlig når vi vet at det først og fremst er de minste barna som går i familiebarnehagene. Departementet ønsker å styrke kompetansen i familiebarnehagene. På denne bakgrunn mener departementet at det er nødvendig å fjerne dagens adgang til dispensasjon fra utdanningskravet som barnehagelærer eller

annen godkjent utdanning, og å gi kommunen ansvar for å sørge for pedagogisk veiledning i familiebarnehager som ikke får ansatt veiledere.

Familiebarnehagene skal oppleves som trygge lokaler, der omsorg og tilsyn gis i et vanlig hjem. Doble grupper innebærer at familiebarnehagen kan ha ti barn til stede samtidig, og da har enkelte familiebarnehager fjernet seg fra de små barnegruppene som skal være familiebarnehagens særpreg. At mange familiebarnehager er i ubebodde hjem og ikke inngår i et fellesskap med andre hjem eller ordinære barnehager, kan gjøre innsyn i barnehagevirksomheten vanskelig og antas å svekke den pedagogiske kvaliteten på tilbudet. Det er viktig både for barn og voksne at familiebarnehagen ikke drives isolert. Barna trenger lekekamerater i barnehagen og kvalifiserte voksne. Voksne trenger fellesskap der de kan dele erfaringer og reflektere over god praksis, slik det er i ordinære barnehager. Departementet mener at unntaksbestemmelsene i barnehageloven om barnegruppens størrelse i familiebarnehagene og om kommunenes godkjenning av familiebarnehagene, kan redusere kvaliteten i familiebarnehagene. Departementet ønsker derfor å fjerne unntaksbestemmelsene i barnehageloven for familiebarnehager som etableres etter at lovendringen trer i kraft. Dette vil følges opp i kommende lovarbeid.

Regjeringen vil

- fjerne unntaksbestemmelsene for familiebarnehagene i dagens regelverk om å kunne godkjenne familiebarnehager i ubebodde hjem og enkeltstående hjem, og om å drive doble grupper ved godkjenning av nye familiebarnehager.
- fjerne adgangen til dispensasjon fra utdanningskravet til pedagogisk leder for veiledere av familiebarnehagene for både eksisterende familiebarnehager og for godkjenning av nye familiebarnehager.
- legge til rette for at kommunene skal sørge for pedagogisk veiledning for de familiebarnehagene som ikke evner å finne egne pedagogiske veiledere for både eksisterende og nye familiebarnehager.

4.6 Åpne barnehager

4.6.1 Status og utfordringer

Åpne barnehager har eksistert siden 1988, og er regulert gjennom lov om barnehager. Formålet med åpne barnehager er at de skal være et lavter-

³³ SSB barnehagestatistikk, BASIL

³⁴ NOU 2012: 1 *Til barnas beste*

skeltilbud. Barnehagen skal være en åpen og tilgjengelig arena for foreldre og barn som av ulike årsaker ikke benytter seg av ordinært barnehage-tilbud. Åpne barnehager kan være en viktig arena for rekruttering av barn til ordinær barnehage. De kan også bidra til at småbarnsforeldre får et sosialt nettverk i lokalmiljøet, og de kan spille en rolle når det gjelder tidlig innsats for barn med særskilte behov. Åpne barnehager kan også bidra til at barn som ikke går i barnehage og som har behov for språkstimulering i norsk, får dette. Åpne barnehager skal følge rammeplanen ved blant annet å ha årsplan som gir brukerne oversikt over mål og aktiviteter i den åpne barnehagen. Eiere av åpne barnehager er både kommunale og private (om lag halvparten hver), og barnehageformen er organisert på ulike måter. Noen åpne barnehager er samlokalisert med ordinære barnehager, mens andre kan være samlokalisert med andre tjenester i kommunene, for eksempel familiesentre.³⁵ Mange av de åpne barnehagene er kombinert med drift som familiebarnehage.

Tall fra SSB viser at det i 2011 var 219 åpne barnehager med plass til 5730 barn.³⁶ Tilbudet har hatt en klar nedgang fra 2005, da det var registrert 278 åpne barnehager med plass til nær 7900 barn. De åpne barnehagene finansieres fra 2011 gjennom rammetilskuddet til kommunene. Ikke-kommunale åpne barnehager har krav på kommunalt tilskudd etter forskriften om likeverdig behandling. Tilbudet er hovedsakelig gratis for brukerne, men i enkelte tilfeller betaler foreldrene et mindre beløp per oppmøte.

En undersøkelse om foreldre som benytter åpen barnehage, viser at tilbudet kan ha stor betydning for brukerne. Det pekes blant annet på verdien av å treffe andre barn og foreldre, at barna fikk venner og at foreldrene fikk kontakt med andre foreldre. Den åpne barnehagen framsto som en møteplass for fellesskap og vennskap, nettverk og relasjoner. For innvandrerforeldre fungerer de åpne barnehagene som en mulighet til å ta del i norsk kultur og barnehagetradisjon.

³⁵ Familiesenter (Familiens hus) er en kommunal samhandlingsmodell som ivaretar psykisk og fysisk helse hos gravide, barn, ungdommer og deres familie. Tjenestene som ofte inngår i et familiesenter er svangerskapsomsorg, helsetasjon, åpen barnehage, barneverntjeneste og PPT. Målsettingen er å tilby familiene en helhetlig og familiestøtende tjeneste i et og samme hus.

³⁶ SSB barnehagestatistikk

De fortalte at det var viktig for dem at barna utviklet et godt morsmål, og at åpen barnehage ga barna en anledning til å praktisere morsmålet, samtidig som de fikk norskferdigheter gjennom samhandling med andre.³⁷

Østberg-utvalget mente at alle kommunene skulle være forpliktet til å gi tilbud om åpne barnehager.³⁸ Barnehagelovutvalget har foreslått at det i ny barnehagelov bør gis en hjemmel til å fastsette forskrift om organisert barnetilsyn som ikke er barnehage, herunder om åpen barnehage, jf. utvalgets forslag til ny barnehagelov § 4. Telemarksforskning sier i sin rapport om kostnader i barnehagene for 2011 at departementet bør se på regulering av åpne barnehager, inkludert finansieringsordningen.³⁹

4.6.2 Vurderinger og tiltak

Departementet ser at det er viktig med et alternativ til ordinær barnehage der barn som ikke går i barnehage og deres foreldre kan møtes, og der barna kan delta i et pedagogisk tilbud noen timer per uke. Departementet støtter imidlertid ikke Østberg-utvalgets forslag om at kommunen skal forpliktes til å gi et tilbud om åpen barnehage. Det er indikasjoner på at behov for åpne barnehager varierer mellom og innad i kommuner. Innføring av en slik kommunal plikt vil følgelig ikke være hensiktsmessig. Departementet mangler imidlertid systematisk kunnskap om de åpne barnehagene. Departementet vil derfor i løpet av 2013 sette i gang en undersøkelse om åpne barnehager, om blant annet omfang, åpningstider, type tilbud, kompetanse hos personalet og betydningen for brukerne. Finansieringen av åpne barnehager vil bli vurdert i forbindelse med gjennomgangen av forskriften om likeverdig behandling, som vil bli vurdert på sikt, jf. kapittel 5.5.

Regjeringen vil

- gjennomføre en undersøkelse om åpne barnehager som omfatter omfang, åpningstider, type tilbud, kompetanse hos personalet og betydningen for brukerne.

³⁷ Hatlem 2008

³⁸ NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring*

³⁹ Lunder og Aastvedt 2012

5 Styring av barnehagesektoren

5.1 Ansvarsfordelingen i sektoren

Styringen av barnehagesektoren skjer gjennom barnehageloven med forskrifter, herunder forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver og forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager. I tillegg benyttes pedagogiske og økonomiske virkemidler for å oppnå nasjonale målsettinger for barnehagesektoren.

Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for barnehagesektoren og er det øverste statlige myndighetsnivået. Fra 2012 er en rekke forvaltnings- og utviklingsoppgaver delegert til Utdanningsdirektoratet. Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet i oppgave å forvalte tilskudd og kompetansemidler til barnehagesektoren. Direktoratet har forvaltningsoppgaver knyttet til tilsyn og fortolkning av regelverk på nasjonalt nivå. Videre har direktoratet ansvar for kvalitetsutvikling, kvalitetsvurdering, dokumentasjon, forskning, statistikk og analyse. Direktoratet har også fått delegert ansvaret for embetsstyringen av Fylkesmannen. Delegering av oppgaver og ansvar på barnehageområdet til direktoratet er et viktig tiltak for å styrke den statlige kapasiteten for styring og kvalitetsutvikling i barnehagesektoren og skal bidra til større helhet og sammenheng i utdanningsløpet.

Fylkesmannen er statens regionale ledd og har oppgaver som er knyttet til veiledning og forvaltning av barnehageloven. Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunen oppfyller sitt ansvar som lokal barnehagemyndighet. Fylkesmannen er klageinstans for en rekke vedtak truffet av kommunen som lokal barnehagemyndighet, herunder vedtak om godkjenning av barnehager, dispensasjoner fra utdannings- og bemanningskrav og vedtak om tilskudd til ikke-kommunale barnehager. I tillegg koordinerer og initierer Fylkesmannen utviklingsarbeid og kompetansetiltak via kommunene ut til alle ansatte i barnehagene.

Kommunene har lovpålagte myndighets- og forvaltningsoppgaver etter barnehageloven. Kommunen skal som lokal barnehagemyndighet gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Kommunen har som oppgave

å fatte vedtak om godkjenning av barnehager, finansiere ikke-kommunale barnehager og føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Videre er kommunen bindeledd og koordinator når statlige myndigheter gir tilskudd til kvalitetsutvikling i barnehagene. Kommunens rolle i kvalitetsutviklingsarbeid, enten dette er egeninitiert eller videreformidling av statlige midler og styringssignaler, er avgjørende for å sikre god kvalitetsutvikling i hele barnehagesektoren.

Rett til barnehageplass ble lovfestet i 2009. Det er kommunens ansvar å oppfylle denne retten. Kommunen må i dimensjoneringen av antall barnehageplasser ta hensyn til barnehagenes vedtekter, tilflytting, brukernes ønsker og behov og barnas alder.

Kommunen har en todelt rolle i barnehagesektoren. Kommunen er som nevnt barnehagemyndighet for alle barnehager, både kommunale og ikke-kommunale. Samtidig er kommunen eier av de kommunale barnehagene. Ikke-kommunale barnehageeiere forholder seg dermed til kommunen både som overordnet barnehagemyndighet og som sideordnet barnehageeier.

Barnehager skal også godkjennes og føres tilsyn med etter kravene som stilles i folkehelseloven og forskrift om miljørettet helsevern i barnehage og skole. Kommunen er som miljørettet helsevernmyndighet gitt ansvar for godkjenning og tilsyn med barnehager etter dette regelverket.

Det er de ulike barnehageeierne som har ansvaret for at den enkelte barnehage drives i samsvar med gjeldende regelverk.

Sametinget forvalter tilskudd til samiske barnehager, til språkopplæring og til informasjons-, utviklings- og veiledningsarbeid i samiske barnehager og barnehager med samiske barn. Sametinget rådgir departementet i spørsmål som angår den samiske barnehagesektoren.

5.2 Helhetlig gjennomgang av barnehageloven

5.2.1 Status og utfordringer

Barnehagesektoren har i løpet av kort tid gjennomgått omfattende forandringer når det gjelder

struktur, omfang og ansvarsfordeling, og dette har gitt en helt ny situasjon sammenlignet med tidligere. Kommunene har fått et langt større ansvar for barnehagesektoren, blant annet ved innføring av rett til barnehageplass, rammefinansiering og lovregler som gir kommunene ansvar for å kontrollere barnehagenes bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Kommunenes mangfoldige oppgaver i barnehagesektoren, både gjennom eierskap, forvaltning og ansvar for finansiering, gir mange muligheter og innebærer et stort ansvar. Det store innslaget av private aktører gjør at barnehagesektoren skiller seg fra de fleste andre offentlige tjenestetilbud. Det er også en særordning i velferdssektoren at eier av kommunale barnehager også er myndighetsorgan for kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Regjeringen oppnevnte i 2010 et offentlig utvalg, Barnehagelovutvalget, som skulle gjennomgå styringsverktøyene i barnehagesektoren. Hensikten var å sikre at regelverket er godt nok tilpasset dagens og framtidens barnehagesektor. Sentralt i utvalgets mandat var å vurdere gjeldende barnehagelov med forskrifter som styringsvirkemiddel for en rammefinansiert barnehagesektor, og foreslå eventuelle nødvendige endringer i regelverket. Barnehagelovutvalget fremmet i NOU 2012: 1 *Til barnas beste* et helhetlig forslag til kvalitetssikrende bestemmelser i lovgivningen og anbefalte at det burde vedtas en ny barnehagelov. Utvalget begrunnet forslaget om ny barnehagelov slik:

På bakgrunn av oppdraget som utvalget er gitt, synes det for utvalget mest fornuftig at det utarbeides en ny lov fremfor en endringslov. Regelverk vil alltid stilles overfor utfordringen at samfunnsutviklingen går raskt og at regelverket utdateres og derfor må endres. Etter overgangen til rammefinansiering og den enorme utviklingen som har funnet sted de senere årene, mener utvalget at det vil være å foretrekke å utarbeide en ny lov, blant annet for å synliggjøre de endringer sektoren har gjennomgått. Det gir videre muligheten til å konsolidere merknader til bestemmelsene og reparagrafere hele loven. En anledning til å foreta en helhetlig gjennomgang av regelverket vil også kunne gi en mer brukervennlig utforming. I arbeidet vil det være viktig å ta høyde for hvordan regelverket best mulig kan utformes slik at det også blir enkelt å foreta endringer ved behov i fremtiden.

Utvalget har videre vurdert hva slags type lov som er ønskelig i fremtiden. I gjeldende lov åpner mange av bestemmelsene for stor grad av skjønn og inneholder få bundne normer. Dette er i mange tilfeller en styrke, men kan også være krevende når loven skal praktiseres. Riksrevisjonen (2009) har eksempelvis pekt på at når regelverket og rammeplanen åpner for mangfold i barnehagene, gir dette større risiko for uheldige variasjoner i tilbudet og skaper et større behov for overordnet styring. Etter overgangen til rammefinansiering vil et så vidt stort skjønnsrom forventes å bli mer krevende, noe som blant annet kommer til uttrykk i Ot.prp. nr. 57 (2007-2008).

Kilde: NOU 2012: 1 *Til barnas beste*

Barnehagelovutvalget foreslo også at FN's barnekonvensjonbestemmelse om barnets beste ble inntatt i ny barnehagelov.

I høringen framhevet flere høringsinstanser at overgangen til rammefinansiering hadde skapt et sterkt behov for en ny innretning av barnehageloven, blant annet med flere kvalitetssikrende bestemmelser. Høringen viste også stor støtte for å vedta en ny barnehagelov tilpasset framtidens barnehagesektor og for å innnta prinsippet om barnets beste i loven.

5.2.2 Vurderinger og tiltak

Kommunen har viktige myndighetsoppgaver i barnehagesektoren. Samtidig er kommunen også eier av barnehager i en sektor der omtrent halvparten av barnehagene er ikke-kommunale. Denne situasjonen må møtes med et hensiktsmessig nasjonalt rammeverk og styringssignaler som legger til rette for at kommunen som lokal barnehagemyndighet har kompetente ansatte med en transparent og uhildet myndighetsutøvelse. Regjeringens politikk for styring og samhandling med kommunene skal baseres på gjensidig tillit, jf. Meld. St. 12 (2011-2012).¹ Det er viktig at regelverket er utformet slik at barnehageeiere, ansatte, foreldre og andre kan sette seg inn i hvilke lovbestemte forpliktelser barnehagene har. Departementet har merket seg at Barnehagelovutvalget mener at dagens regelverk ikke er hensiktsmessig utformet sett i sammenheng med de endringer sektoren har gjennomgått de seneste årene.

¹ Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspill*

Gjennomgang av regelverket

Departementet mener at de omfattende endringene barnehagesektoren har gjennomgått, gjør at det er nødvendig å gjennomgå og foreta nødvendige endringer i dagens regelverk. Både Barneha gelovutvalgets forslag og høringsinstansenes syn vil være et særlig viktig grunnlag i dette arbeidet. Departementet er enig med utvalget i at dette fortrinnsvis bør gjøres gjennom en helhetlig gjennomgang av loven, der både strukturen og innholdet i loven må kunne vurderes. I en slik gjennomgang er det også naturlig å se på sammenhengen mellom de ulike bestemmelsene, herunder det samiske perspektivet. Videre mener departementet at det må tas stilling til om sentrale forskriftsbestemmelser bør overføres til barnehageloven. Dette vil kunne gi et mer brukervennlig og tilgjengelig utformet regelverk, noe som vil fremme rettssikkerheten og bidra til å sikre kvaliteten i barnehagesektoren.

Barnets beste

Departementet har merket seg Barnehagelovutvalgets vurdering om at et nytt regelverk skal bygge på hensynet til barnets beste. Departementet vil derfor vurdere å innføre en ny bestemmelse om barnets beste i barnehageloven om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. En eventuell styrking og klargjøring av det nasjonale regelverket om barnets beste harmonerer med Norges folkerettslige forpliktelser og vil kunne bidra til å fremme barnas og barndommens egenverdi og sikre barn en trygg framtid. Både en enkeltbestemmelse om hensynet til barnets beste i seg selv og praktiseringen av de øvrige bestemmelsene i loven, skal bidra til at barnehageloven først og fremst skal ivareta barnas behov og interesser.

Regjeringen vil

- i 2013 sette i gang en helhetlig gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å sikre et best mulig styringsverktøy i framtidens barnehagesektor.
- vurdere å innføre en bestemmelse i barnehageloven om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn.

5.3 Behov for ny tilsynsmyndighet

5.3.1 Status og utfordringer

Tilsynet med barnehagesektoren er todelt. For det første fører kommunen som barnehagemyndighet tilsyn med alle barnehager i kommunen, både de som er eid av kommunen selv og de som har ikke-kommunal eier. Et flertall av kommunene har både kommunale og ikke-kommunale barnehager. For det andre fører staten ved Fylkesmannen tilsyn med kommunen som lokal barnehagemyndighet.

I St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen* ble det foreslått at departementet skulle vurdere organiseringen av tilsynet med barnehagene i framtiden og videreutvikle og styrke det statlige tilsynssystemet på barnehageområdet. I flere sammenhenger har det blitt påpekt svakheter ved dagens tilsynsordning.²

Departementet har tidligere utarbeidet en veileder for hvordan det kommunale tilsynet med barnehagene skal og bør utføres.³ Tilsyn har også vært et sentralt tema i styringsdialogen mellom departementet og Fylkesmannen, og departementet har brukt det årlige embetsoppdraget til Fylkesmannen til å gi føringer om fokusområder for tilsynet. Fylkesmannens tilsyn med kommunene ble styrket ressursmessig i 2011 med en halv stilling til hvert fylke. Fra 2012 er det Utdanningsdirektoratet som har ansvaret for embetsstyringen av Fylkesmannen.

Etter barnehageloven er kommunen gitt ansvar for veiledning og for å påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Som barnehagemyndighet har kommunen plikt til å føre tilsyn etter barnehageloven med de enkelte barnehager, både kommunale og ikke-kommunale. Dette gjelder både ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. Plikten til å føre tilsyn skal bidra til å sikre at barnehagelovens bestemmelser etterleves, herunder at barna har det trygt mens de er i barnehagen, og at det pedagogiske innholdet er i tråd med lov og rammeplan. Det kommunale tilsynet skal oppfylle de rettslige kravene som barnehageloven stiller til tilsynsaktiviteten. Slike rettslige krav er blant annet at tilsynet skal rette seg mot myndighetskravene i barnehageloven og at tilsynet må utføres i samsvar med kravene i forvaltningsloven.

² Riksrevisjonen 2009, PwC 2010, NOU 2012: 1 *Til barnas beste*

³ Kunnskapsdepartementet 2007

Kommunen har hatt tilsynsansvar med barnehagene siden den første barnehageloven kom i 1975. Dagens tilsynsbestemmelse er en videreføring av kommunens tilsynsansvar i barnehageloven av 1995, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) *Om lov om barnehager (barnehageloven)*. Departementet uttalte i proposisjonen at man hadde tro på at kommunene er seg sine roller bevisst, og viste til at Fylkesmannen fortsatt skulle være klageinstans for vedtak fattet av kommunen som tilsynsmyndighet.

Fram til barnehageloven trådte i kraft 1. januar 2006 hadde både kommunen og Fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med den enkelte barnehage. Det er nå bare kommunen som har hjemmel til dette. Fylkesmannen fikk i stedet hjemmel til å føre tilsyn med at kommunen utfører de oppgavene den er pålagt som barnehagemyndighet.

Tilsynet etter barnehageloven skal omfatte alle myndighetskrav stilt i lov og forskrifter. Der som kommunen oppdager ulovlige eller uforsvarlige forhold, kan den gi pålegg om retting. Barnehageloven er imidlertid utformet slik at den gir barnehageeier stor frihet og fleksibilitet når det gjelder organisering og drift av den enkelte barnehage.

Det er kommunen som miljørettet helsevernmyndighet som fører tilsyn med at kravene som stilles til det fysiske og psykososiale miljøet i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler er oppfylt.

Undersøkelser fra de siste ti årene viser at det er stor variasjon i kommunenes tilsynsaktivitet og tilsynspraksis. Fire rapporter for perioden 2002-2012 viser en relativt stabil tilsynsfrekvens på nasjonalt nivå der om lag halvparten av barnehagene har tilsynsbesøk én gang i året.⁴ Samtidig viser andre undersøkelser at en del kommuner sjelden fører stedlig tilsyn i barnehagene.⁵ En relativt ny undersøkelse om kommunen som barnehagemyndighet viser at om lag 30 prosent av kommunene utførte stedlig tilsyn i alle sine barnehager i 2011. 18 prosent av kommunene gjennomførte ikke noen form for tilsyn i ordinære barnehager i 2011, verken stedlig eller dokumentbasert. Over halvparten av disse kommunene er små kommuner med få barnehager som i hovedsak er kommunale. En årsak til manglende tilsyn kan være at kommuneadministrasjonen har en så tett kontakt med barnehagene at formelt tilsyn nedprioriteres.

En undersøkelse viser at i perioden 2003-2010 økte kommunenes samlede tidsbruk til arbeid som barnehagemyndighet med om lag 19 prosent, til litt over ett årsverk (1,05). Tidsbruken på tilsyn økte med om lag 61 prosent, til et kvart årsverk (0,26). De fleste kommunene har gode rutiner for å føre tilsyn. I rapporten sies det at kommunene kan gjennomføre organisatoriske grep for å styrke tilsynets uavhengighet i forhold til eierrollen, men at det vil kunne være situasjoner der det kan oppstå tvil om hvorvidt tilsynsoppgaven kan utøves uavhengig av kommunens eierinteresser og driftsansvar.⁶

En undersøkelse fra 2012 viser at kommunenes samlede tidsbruk på arbeidet som barnehagemyndighet har holdt seg stabilt på litt over ett årsverk fra 2010 til 2011, men at tidsbruken på tilsynsoppgaver har økt, fra gjennomsnittlig 0,26 årsverk til 0,43 årsverk. En hovedkonklusjon i undersøkelsen er at det har skjedd en økt systematikk og profesjonalisering av kommunenes tilsyn med barnehagene ved at flere kommuner har utarbeidet tilsynskriterier og færre benytter ansatte i barnehagene til å utføre tilsyn. Tilsynet preges imidlertid av å være rutinemessige kontroller framfor risikovurderinger og strategier for å avdekke uforsvarlige og ulovlige forhold. Noen unntak er enkelte store kommuner som fører hyppig tilsyn og som jobber strategisk med utvelgelse. En del store kommuner opplever imidlertid at de har for lite ressurser. For en del av de minste kommunene er det mangel på kompetanse som er hovedutfordringen.⁷

Minst 70 prosent av ansatte i lokal barnehagemyndighet mener at de i liten grad opplever dilemmaer knyttet til at kommunen både er barnehagemyndighet og barnehageeier. Når det gjelder spørsmål om konklusjoner eller reaksjoner etter tilsyn, opplever 25 prosent at dette kan være problematisk, blant annet det å håndtere kommunens ulike roller.⁸

Barnehagelovutvalget vurderte ulike modeller for organisering av tilsynet med den enkelte barnehage. Flertallets tilrådning var at kommunen fortsatt skal ha tilsynsansvaret etter barnehageloven. Utvalgets flertall påpeker at kommunen har en rekke myndighetsoppgaver. Det å trekke ut én enkelt forvaltningsoppgave endrer ikke det forholdet at kommunen fortsatt vil ha ansvaret når det gjelder finansiering av både kommunale og ikke-kommunale barnehager. Mindretallet foreslo

⁴ Gulbrandsen 2002, Gulbrandsen og Sundnes 2004, Winsvold og Gulbrandsen 2009, Gulbrandsen og Eliassen 2013

⁵ Riksrevisjonen 2009 og PwC 2010

⁶ PwC 2010

⁷ Rambøll 2012c

⁸ Rambøll 2012c

opprettelse av et eget statlig tilsyn, og at tilsynet organiseres uavhengig av de instanser som har myndighets- og veiledningsansvar, som Utdanningsdirektoratet og Fylkesmannen.

Både undersøkelser og høringsuttalelsene til Barnehagelovutvalget viser at det er noe skepsis til kommunenes habilitet i tilsynsarbeidet. Høringsuttalelser til Barnehagelovutvalgets rapport viste at flertallet av barnehagene som uttalte seg, ikke støtter at kommunen fortsatt skal være tilsynsinstans. Det samme gjelder Private Barnehagers Landsforbund (PBL). KS på sin side støtter dagens ordning der kommunene har tilsynsansvaret.

5.3.2 Vurderinger og tiltak

Utfordringene knyttet til kommunens tilsynsrolle dreier seg i korthet om at kommunen har ulike roller og oppgaver i barnehagesektoren som kan skape utfordringer for tilsynets habilitet. For det første er kommunen eier av kommunale barnehager. For det andre har kommunen som barnehagemyndighet viktige forvaltningsoppgaver knyttet til blant annet finansiering og oppfyllelse av rett til plass. I enkelttilfeller kan det bli reist spørsmål ved om det er tilstrekkelig forvaltningsmessig distanse mellom kommunen som tilsynsorgan og de øvrige rollene og oppgavene den har i barnehagesektoren.

Barnehagelovutvalget uttalte følgende:

«Det vises til at kommunene både er tilsyns- og godkjenningmyndighet, er eier av barnehager, og har ansvaret for finansieringen av alle barnehagene i kommunen. Når kommunen er eier av barnehager, som i tillegg kan være i konkurransesituasjon med ikke-kommunale barnehager, vil det både prinsipielt og i enkelt saker kunne oppstå diskusjoner om habilitet knyttet til myndighetsoppgavene. Det ovennevnte, og særlig forholdet at kommunen også er eier av barnehager, har vært brukt som argument for at tilsynsansvaret bør legges til et annet forvaltningsnivå enn kommunen.»

Barnehageloven med forskrifter må oppfylles for at alle barn skal få oppfylt sin rett til et barnehagetilbud med høy og likeverdig kvalitet. Tilsynet etter barnehageloven skal kontrollere at barnehagene oppfyller gjeldende regelverk. Det er derfor viktig at tilsynet fungerer, det vil si at det både har tilstrekkelig kompetanse, er habilt og har legitimitet. Dette er avgjørende for at kommunen skal kunne fylle tilsynsrollen på en god måte.

Til tross for at det er iverksatt tiltak for å støtte opp om tilsynet med lokal barnehagemyndighet, er departementet i tvil om om dagens forvaltningsmodell i tilstrekkelig grad ivaretar kravet om et selvstendig og effektivt tilsyn.

Det er gode argumenter både for og mot å endre gjeldende forvaltningsstruktur der kommunene fører tilsyn med barnehagene etter barnehageloven. Departementet merker seg imidlertid at kritikken mot kommunenes habilitet har vedvart over tid, jf. blant annet Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) *Om lov om barnehager (barnehageloven)*. Videre har rett til barnehageplass blitt en individuell rettighet som nesten alle barnefamilier benytter seg av, og foreldre flest vil i praksis oppleve at de er nødt til å overlate ansvaret for sine barn til barnehagen en vesentlig del av dagen. En velfungerende tilsynsinstans som har tillit i befolkningen og som er uten eieransvar eller andre bindinger til sektoren, vil være med på å bidra til et trygt og godt barnehagetilbud med høy kvalitet.

Departementet mener det kan være formålstjenlig å legge tilsynsansvaret for den enkelte barnehage etter barnehageloven til Fylkesmannen. Fylkesmannen vil ha en forvaltningsmessig distanse til barnehagene slik at det vil kunne bli lettere å ivareta tilsynets habilitet og legitimitet. Fylkesmannen vil også være bedre rustet enn mindre kommuner til å rekruttere personale med relevant kompetanse. Overføring av tilsynsansvaret til Fylkesmannen vil kunne være et tiltak for å fremme likebehandling mellom kommunene i det enkelte fylke og i landet som helhet. Dersom ansvaret for tilsyn etter barnehageloven plasseres hos Fylkesmannen, vil myndighetsutøvelsen på regionalt nivå lettere ses i sammenheng med andre områder som er betydningsfulle for barn, for eksempel grunnopplæring, barnevern, sosiale tjenester og kommunehelsetjeneste.

Departementet viser til St.meld. nr. 7 (2009-2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene*. Bakgrunnen for stortingsmeldingen var Stortingets ønske om en samlet gjennomgang av særlovgivningen med sikte på en klarere avgrensning av hvilke områder av kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet som skal være gjenstand for statlig tilsyn. Vurderingene av hvilke områder som bør underlegges statlig tilsyn skal bygge på en risiko- og sårbarhetsanalyse. Valg av tilsyn som virkemiddel må i tillegg kunne forsvares gjennom kost-nytteanalyser, jf. Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren)* og Innst. O. nr. 19 (2006-2007).

Overføring av tilsynsansvar etter barnehageloven fra kommunen til Fylkesmannen vil innebære innføring av statlig tilsyn med kommunen som barnehageeier. Tilsvarende vil også ikke-kommunale barnehageeiere måtte forholde seg til en statlig tilsynsinstans i stedet for en kommunal tilsynsinstans. Et statlig tilsyn vil imidlertid være en materiell videreføring av det tilsynet kommunen har ansvar for i dag. En overføring av tilsynsansvaret innebærer ikke nye forpliktelser for barnehageeier, verken når det gjelder det generelle regelverket eller når det gjelder eiers medvirkning og samarbeid ved tilsyn. Videre vurderer departementet at hensynet til risiko og sårbarhet taler for å opprettholde et tilsyn på barnehagenivå, uavhengig av om dette er kommunalt eller statlig. Det vises i denne sammenheng til at barn i barnehagen ikke kan ivareta sin rettsstilling på egen hånd. Det vises forøvrig til kapittel 10.1 om barnehagemiljøet.

Dersom tilsynsansvaret etter barnehageloven overføres fra kommunen til Fylkesmannen, vil kommunen fremdeles ha en viktig rolle i barnehagesektoren. Kommunens veiledningsansvar og forvaltningsoppgaver videreføres.

Regjeringen vil

- ta sikte på at ansvaret for å føre tilsyn med enkeltbarnehager etter barnehageloven overføres fra kommunen til Fylkesmannen.

5.4 Krav om forsvarlig system for barnehagemyndigheten og barnehageeier

5.4.1 Status og utfordringer for barnehagemyndigheten

Kommunens oppgaver på barnehageområdet har de siste årene blitt flere og mer komplekse. Kommunens internkontroll med egen virksomhet blir derfor viktigere enn tidligere. Internkontroll skal sikre at kommunen oppfylder sine oppgaver og bidra til at tilsynsmyndighetene kan påse at barnehageloven følges.

Internkontroll kan defineres som alle systematiske tiltak virksomheten setter i verk for å sikre at aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i, eller i medhold av, lov eller forskrift.

Kommuneloven § 23 nr. 2 har bestemmelser om administrasjonssjefens ansvar for kommunens virksomhet og omtales ofte som kommunelovens internkontrollkrav. Administrasjonssjefen skal

påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Alle sektorlover som innebærer at kommunen skal tilby velferdstjenester, bortsett fra barnehageloven, inneholder krav om at kommunen skal ha internkontroll. Dette gjelder blant annet sosialtjenesteloven, barnevernloven, introduksjonsloven og kommunehelsetjenesteloven. I opplæringsloven omtales bestemmelsen om internkontroll som et krav om forsvarlig system for å vurdere om lovkrav oppfylles og for å følge opp resultatet av disse vurderingene.

Barnehagelovutvalget har foreslått at det bør innføres et krav om internkontroll for lokal barnehagemyndighet. Utvalgets vurdering er å omtale internkontrollkravet som et krav til forsvarlig system. Dette begrunnes med at systemkravet dermed løsrives fra ulike internkontrolldefinisjoner og standarder.

67 prosent av kommunene har skriftlige rutiner for å sikre etterlevelse av pliktene som barnehagemyndighet, og rutinene inneholder i stor grad de elementene i et forsvarlig system som foreslås av Barnehagelovutvalget.⁹ Dette kan tyde på at en betydelig andel kommuner allerede har et godt utgangspunkt for å imøtekomme et eventuelt krav om forsvarlig system for å etterleve lovpålagte oppgaver. Om lag en tredel av kommunene vil måtte utarbeide et slikt system.

5.4.2 Vurderinger og tiltak

God styring av barnehagesektoren vil kunne bidra til å redusere kvalitetsforskjellene mellom barnehagene i Norge. Departementet er derfor opptatt av at de styringsvirkemidlene som benyttes i barnehagesektoren har effekt. Når barnehageloven stiller et krav til kommunen, for eksempel plikt til å tilby barnehageplasser, ligger det i dette at kommunen skal innrette sin virksomhet slik at det lovpålagte kravet oppfylles. Departementet har i denne sammenheng merket seg at 67 prosent av kommunene har valgt å skriftliggjøre sine rutiner for å oppfylle sine myndighetsoppgaver, uten at det finnes en direkte lovhjemmel som pålegger kommunene dette. Tilsynsinstansen kan imidlertid ikke pålegge en virksomhet å ha slike rutiner uten at dette er lovbestemt i et regelverk tilsynsinstansen forvalter.

⁹ Rambøll 2012c

Selv om det legges til grunn at også kommuneloven § 23 nr. 3 innebærer et internkontrollkrav, vurderer departementet at det kan være behov for en bestemmelse i barnehageloven som pålegger internkontroll for lokal barnehagemyndighet. Hensynet til forsvarlig drift og et hensiktsmessig tilsyn i barnehagesektoren kan tilsi at det etableres et klart, tilgjengelig og kjent rettsgrunnlag for internkontroll i barnehageloven.

Innføring av et internkontrollkrav i barnehageloven kan ha visse administrative konsekvenser for kommunen, særlig ved implementeringen og særlig for det mindretallet av kommuner som i liten grad allerede har dokumentert sitt styringsystem. Departementet mener imidlertid at et internkontrollkrav vil kunne hjelpe barnehagemyndigheten i å oppfylle sine oppgaver, samtidig som det vil effektivisere tilsynet. Uten et internkontrollkrav vil et tilsyn være avgrenset til å rette seg mot å finne enkeltlovbrudd i kommunens praksis. Et tilsyn med en virksomhet som har et internkontrollkrav, vil i stedet rette fokus på om kommunens virksomhet er innrettet på en slik måte at de lovpålagte oppgavene kan oppfylles og dermed gi innbyggerne bedre tjenester. Departementet vurderer at det kan være konstruktivt at tilsynsinstitusjonen tar utgangspunkt i om kommunen har internkontroll for å sikre at framtidige myndighetshandlinger er i samsvar med loven.

En velfungerende lokal barnehagemyndighet forutsetter ansatte med høy og riktig kompetanse. Departementet vil fortsatt støtte opp om tiltak som kan bidra til kompetanseheving i kommunene. Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å utvikle og igangsette videreutdanningstilbud på masternivå fortrinnsvis for ansatte i barnehagemyndigheten med oppstart høsten 2013.¹⁰ Videreutdanningstilbudet har som formål å styrke og utvikle kommunen som barnehagemyndighet. Studiet, som tas ved siden av/som del av arbeid og gjennomføres over ett år, skal være på 15 studiepoeng på masternivå. Studiet kan eventuelt strekkes over tre semestre. Studietilbudet skal kunne benyttes av barnehagemyndigheten i alle landets kommuner.

Utdanningsdirektoratets regelverksforvaltning og veiledning om barnehageområdets rettsregler skal bidra til å oppklare og løse sektorens utfordringer. Videre vil departementets helhetlige gjennomgang av regelverket for barnehagesektoren søke å lage et mer tilgjengelig og praktikabelt regelverk

som vil lette regelverkspraktiseringen for lokal barnehagemyndighet.

Regjeringen vil

- ta sikte på å lovfeste et krav i barnehageloven om at barnehagemyndigheten skal ha et forsvarlig system.

5.4.3 Status og utfordringer for barnehageeier

Barnehageeier har ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med regelverket. Barnehageloven pålegger ikke internkontroll i den enkelte barnehage. Det følger av eieransvaret å ha en forsvarlig styring, herunder stille til disposisjon de nødvendige rammebetingelsene for å kunne oppfylle barnehagelovens krav.

Barnehagen må systematisk vurdere om egen praksis bidrar til å fremme verdiene som skal ligge til grunn for barnehagens virksomhet. Som pedagogisk samfunnsinstitusjon må barnehagen være i endring og utvikling, jf. rammeplanen punkt 1.7. Barnehagen skal være en lærende organisasjon slik at den er rustet til å møte nye krav og utfordringer.

Etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. skal hver barnehage ha et internkontrollsystem for å oppfylle forskriftens bestemmelser. Det er barnehageeier som har ansvaret for at slik internkontroll etableres.

Det er en faglig og administrativt krevende oppgave å ha ansvaret for at en barnehage drives i samsvar med et regelverk som blant annet inneholder skjønnsmessige føringer.

Barnehagelovutvalget foreslår at det inntas et internkontrollkrav for barnehageeier i barnehageloven, omtalt i rapporten som forsvarlig system for å sikre at regelverket etterlevs. En slik plikt vil etter utvalgets vurdering bidra til å sikre at lovkrav oppfylles og i tillegg effektivisere, målrette og systematisere tilsynet. Ved eventuell lovfesting av systemkrav vurderer utvalget det som hensiktsmessig med en rettslig presisering av barnehageeiers ansvar for å oppfylle barnehagelovens krav til barnehagedriften, og at dette innebærer å stille til disposisjon de ressurser som er nødvendig. Dette følger allerede av gjeldende rett.

5.4.4 Vurderinger og tiltak

Det må forventes at barnehageeier, på samme måte som barnehagemyndigheten, organiserer sin virksomhet på en slik måte at den er egnet til å

¹⁰ Oppdragsbrev 15-12 av 29.06.12 fra Kunnskapsdepartementet

oppfylle gjeldende krav i barnehageloven. Men det må foreligge et klart rettslig grunnlag for internkontrollplikt for at barnehagemyndigheten skal kunne føre tilsyn med den enkelte barnehageeiers internkontroll. En slik hjemmel foreligger ikke etter gjeldende rett.

Det tas sikte på å innføre et internkontrollkrav for barnehageeier i barnehageloven. Internkontrollkravet skal sikre at barnehageloven med forskrifter faktisk blir oppfylt i den enkelte barnehage slik at tjenestetilbudet til brukerne blir best mulig. Systemet må kunne sette virksomheten og de ansatte i stand til å avdekke lovbrudd og sørge for tiltak der lovbrudd blir avdekket. Både av hensyn til barnehageeiers styring med egen virksomhet og etterprøvbareheten ved barnehagemyndighetens tilsyn må barnehageeiers system være skriftlig. Internkontrollkravet må samtidig være innrettet slik at det ikke innebærer unødige byråkratisering og tidsbruk for eier og de ansatte i barnehagen. Det vises for øvrig til departementets vurderinger under pkt. 5.4.2.

Regjeringen vil

- ta sikte på å lovfeste et krav i barnehageloven om at barnehageeier skal ha et forsvarlig system.

5.5 Rammefinansiering av barnehagene

5.5.1 Status og utfordringer

Finansiering av barnehagene

Barnehager har vært et av de viktigste satsingsområdene til regjeringen, og kommunene har bidratt til den betydelige satsingen med blant annet veksten i utbyggingen av barnehageplasser. De offentlige bevilgningene til barnehager har økt med 15,5 mrd. kroner siden 2005, målt i 2013-kroner. Hoveddelen av de øremerkede tilskuddene til barnehager ble innlemmet i kommunenes rammetilskudd i 2011. Dette var den største innlemmingen siden inntektssystemet ble innført i 1986. Om lag 28 mrd. kroner ble overført til rammetilskuddet til kommunene.¹¹ Innlemming av de øremerkede tilskuddene til barnehager i rammetilskuddet innebærer at midlene blir fordelt etter kriteriene i inntektssystemet. Behovet for kommunale tjenester og kostnadene ved å tilby disse tjenestene varierer betydelig mellom kommunene. Ved

beregning av kommunenes rammetilskudd gjennom dette systemet tas det hensyn til ufrivillige forskjeller i utgiftsbehovet mellom kommuner. Gjennom denne utgiftsutjevningen kompenseres i prinsippet kommunene fullt ut for utgifter ved tjenesteytingen som de selv ikke kan påvirke. Kostnadsnøkkelen er den mekanismen i inntektssystemet som i praksis sørger for dette, og som fordele tilskudd til kommunene etter deres varierende behov. Kostnadsnøkkelen er sammensatt av flere sektorspesifikke delkostnadsnøkler, herunder barnehagenøkkelen, som har ulik vektning i den samlede kostnadsnøkkelen. I delkostnadsnøkkelen for barnehager fanges variasjoner i etterspørselen etter barnehageplass i kommunen opp av kriteriene *barn 2–5 år*, *barn 1 år uten kontantstøtte* og *utdanningsnivå*.¹² Kriteriet *barn 1 år uten kontantstøtte* erstattet i 2013 kriteriet *barn 1-2 år uten kontantstøtte* som følge av at kontantstøtten for toåringer ble fjernet fra august 2012.

Innføringstidspunktet for innlemmingen kom som følge av at full barnehagedekning var nådd. Driftstilskudd til barnehager, tilskuddet til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne og skjønnsmidler til barnehager ble innlemmet i rammetilskuddet til kommunene fra 1. januar 2011.¹³ Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder ble opprettholdt som et øremerket tilskudd.

Kunnskapsdepartementet gir tilskudd til samiske barnehagetilbud, jf. budsjettkapittel 231 post 50. I statsbudsjettet for 2013 ble det bevilget 14,6 mill. kroner til Sametinget til tiltak på barnehageområdet.¹⁴ Midlene nyttes blant annet til tilskudd til barnehager og veilednings- og informasjonsarbeid. Målet med tilskuddet er å bidra til at samiske barn får et barnehagetilbud som bygger på samisk språk og kultur. I 2012 ble det tildelt blant annet i underkant av 6 mill. kroner til samiske barnehager og barnehager med samiske barn, om lag 800 000 kroner til norske barnehager med samisk avdeling og 1,7 mill. kroner til barnehager med tilbud om samisk språkopplæring.¹⁵ Sametinget fikk tilskuddsordningen evaluert i 2010. Resultatene fra evalueringen viser at tilskuddet har betydning for samisk språk, kultur og identitetsutvikling i barnehagene. Det har også betydning for opprettholdelse av antall barneha-

¹¹ Innst. 345 S (2009-2010)

¹² Prop. 124 S (2009-2010) *Kommuneproposisjonen* og Prop. 1 S (2010-2011) for Kommunal- og regionaldepartementet

¹³ Prop. 124 S (2009-2010) *Kommuneproposisjonen*, Kommunal- og regionaldepartementet 2010 (Grønt hefte)

¹⁴ Prop. 1 S (2012-2013) for Kunnskapsdepartementet, Innst. 14 S (2012-2013)

¹⁵ Sametinget 2012

ger og antall barn som får språkopplæring.¹⁶ Anbefalingen i evalueringen er at det bør fastsettes klarere mål for tilskuddsordningene, at det foretas en forenkling av søknadsprosessen og at antall tildelingskriterier reduseres i tilknytning til søking av tilskudd. Til slutt er anbefalingen at Sametinget bør hjelpe til med å finne personer med relevant kompetanse til språkopplæringen. Tilskuddskriteriene ble revidert på bakgrunn av evalueringen. Sametinget skal evaluere tilskuddsordningen på nytt i 2014.¹⁷ Videre nytter Sametinget midler til utvikling av pedagogisk materiell, informasjons- og veiledningsarbeid og andre kompetanse- og utviklingstiltak.

Utdanningsdirektoratet gir midler til forskning, utviklingsarbeid, kartlegginger, utredninger, kompetansetiltak, rekrutteringstiltak, informasjons- og erfaringsspredning, jf. budsjettkapittel 231 post 21.

I tillegg til at kostnader til barnehager dekkes gjennom rammetilskuddet, finansierer foreldrene deler av kostnaden for en barnehageplass. Foreldrene finansierer nesten 14 prosent av kostnadene i kommunale barnehager. I ordinære ikke-kommunale barnehager finansierer foreldrene 17 prosent av kostnadene.¹⁸ I 2005 utgjorde disse andelen henholdsvis 22,5 og 28,5 prosent som viser at foreldrenes del av barnehagekostnaden har blitt redusert betydelig over tid.¹⁹ Foreldrebetalingens andel av finansieringen er høyere i ikke-kommunale barnehager enn i kommunale barnehager som følge av at ikke-kommunale barnehager har lavere driftskostnader enn kommunale barnehager.

Finansiering av ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor

Det har vært bred politisk enighet om at barnehagesektoren, i likhet med andre sentrale velferdssektorer som blant annet skole og pleie og omsorg, bør være rammefinansiert. Fordi full barnehagedekning har vært et nasjonalt prioritert mål, har imidlertid tilskuddene til barnehager vært øremerkede i oppbyggingsfasen av sektoren.

I Soria Moria II står det at regjeringen tar sikte på å trappe opp bevilgningene til ikke-kommunale barnehager i en periode på inntil fem år for å sikre økonomisk likebehandling mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager. Første trinn i

opptrappingen ble iverksatt 1. august 2010 da minimumstilskuddet til ikke-kommunale barnehager ble økt fra 85 til 88 prosent av det de kommunale barnehagene i gjennomsnitt mottok i offentlig finansiering. I 2011 og 2012 ble tilskuddet økt til henholdsvis 91 og 92 prosent. Det vil bli økt til 94 prosent i 2013, gjeldende fra august 2013.²⁰ Regjeringen tar sikte på å oppnå full likeverdig behandling i løpet av 2014.

Rammefinansiering gjennom inntektssystemet er hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren. Midlene som fordeles gjennom inntektssystemet, tildeles som frie midler til kommunene. De frie midlene kan benyttes fritt etter kommunens egne prioriteringer innenfor gitte lover og regler. Den sentrale begrunnelsen for rammefinansiering er at det gir rom for lokale løsninger og medvirker til kommunalt tilpasset ressursbruk.

Parallelt med innlemmingen av barnehagetilskuddene i kommunerammen ble det innført en ny forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager (forskriften om likeverdig behandling). Denne forskriften har hjemmel i barnehageloven § 14 første ledd som sier at kommunene skal yte tilskudd til ordinær drift av alle godkjente ikke-kommunale barnehager i kommunen, forutsatt at barnehagen har søkt om godkjenning før 2011. Intensjonen med forskriften er å sikre ikke-kommunale barnehager gode og stabile rammevilkår i en rammefinansiert sektor.

Forskriften om likeverdig behandling av barnehager krever at ikke-kommunale barnehager får 100 prosent av det som tilsvarende kommunale barnehager i den aktuelle kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd (per heltidsplass). Dette skal gjelde når full likeverdig behandling er innfaset i statsbudsjettet. Kommunene skal fastsette separate tilskuddsatser for henholdsvis drift og kapital, og det skal fastsettes separate satser for ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. Kommuner som ikke har egne barnehager, skal bruke nasjonale tilskuddsatser til drift. Kommuner som ikke vil foreta beregninger av kapitalkostnader i egne barnehager, skal benytte nasjonale gjennomsnittssatser for kapitaltilskudd. De nasjonale satsene beregnes årlig på bakgrunn av rapporterte kostnadstall for barnehagene.

Rammevilkårene for de ikke-kommunale barnehagene har vært et tema siden innlemmingen av barnehagetilskuddene i kommunerammen.

¹⁶ Dahl 2010

¹⁷ Sametinget 2012

¹⁸ Lunder og Aastvedt 2012

¹⁹ Først og Høverstad 2006

²⁰ Prop. 1 S (2012-2013) for Kunnskapsdepartementet, Innst. 14 S (2012-2013)

Det er blant annet stilt spørsmål om overgangen fra øremerkede tilskudd til rammetilskudd fortsatt vil sikre ikke-kommunale barnehager tilstrekkelige økonomiske rammevilkår til å drive barnehager i samsvar med regelverket. En indikasjon på tilstanden i barnehagesektoren er kostnaden per barnehageplass, både for kommunale og ikke-kommunale barnehager. Da tas det hensyn til aktivitetsveksten og øvrige midler knyttet til statlige satsinger på barnehager. Begrunnelsen for også å se på kostnaden for kommunale barnehager er at utmålingen av tilskuddet til ikke-kommunale barnehager baseres på kostnaden til kommunale barnehager. Kostnaden per heltidsplass i kommunale og ikke-kommunale barnehager utgjorde henholdsvis 109 640 og 107 630 kroner i 2011 for plasser for barn fra tre til seks år. Dette gir en nominell vekst på 1,8 prosent for kommunale barnehager og 2,7 prosent for ikke-kommunale barnehager fra 2010 til 2011.²¹ Fra 2009 til 2010 var kostnadsveksten høyere nominelt sett for begge barnehagetyperne sammenliknet med veksten fra 2010 til 2011. Et forhold som kan gi lavere kostnad per barn er at det har vært en utvikling mot større barnehager med flere barn per barnehage, jf. kapittel 6.3. Dette vil gi stordriftsfordeler og lavere kostnad per barn. Departementet viser også til omtalen over om at midlene kan benyttes fritt etter kommunens egne prioriteringer innenfor gitte lover og regler. KOSTRA-tall for 2012 viser at nettodriftsutgifter til barnehager økte med 7,1 prosent fra 2011 til 2012. Dette sier direkte hva kommunene brukte på barnehager i de to årene.

Tall fra KOSTRA viser videre at kommunene totalt utgiftsførte om lag 15,5 mrd. kroner i overføringer til ikke-kommunale barnehager i 2011, en nominell økning på 8 prosent fra 2010 (14,2 mrd. kroner). Dette utgjør en reell vekst på 3,9 prosent. Veksten skyldes blant annet aktivitetsvekst i ikke-kommunale barnehager, reell nedgang i foreldrebetalingen og i noen grad en økning i kommunenes finansieringsforpliktelse overfor ikke-kommunale barnehager.

Udanningsdirektoratets oppsummering av årsrapporter fra fylkesmennene for 2011 viser at kommunene i hovedsak har ivaretatt overgangen til rammefinansiering på en tilfredsstillende måte. Enkelte embeter peker på at kommunene har hatt noen utfordringer knyttet til beregning av kostnader i egne barnehager som grunnlag for å utmåle tilskuddene til ikke-kommunale barnehager. Oppsummeringen viser det var nesten en dobling av antall klagesaker på barnehageområdet fra 2010

til 2011. 143 klager (83 prosent av alle klager på barnehageområdet) til Fylkesmannen gjaldt forskriften om likeverdig behandling i 2011, en dobling i forhold til antall klager i 2010. En gjennomgang av alle årsrapportene fra fylkesmennene fra 2012 viser at fylkesmennene fortsatt mottar mange henvendelser fra kommunene om forskriften om likeverdig behandling. Mange kommuner mener at forskriften om likeverdig behandling er vanskelig å tolke. Flere kommuner ser imidlertid ut til å ha opparbeidet mer kompetanse på området i 2012 sammenliknet med 2011. Videre ser det ut som om antall klager om forskriften om likeverdig behandling i 2012 har økt i forhold til 2011.

En ny rapport fra Senter for økonomisk forskning (SØF) fra slutten av 2012 viser at nesten to av tre kommuner mener overgangen til rammefinansiering og ny forskrift om likeverdig behandling har medført overgangsproblemer.²² I følge flertallet av de som svarer, er problemet at forskriften er vanskelig å tolke og at presiseringer og nye tolkninger har vært vanskelig å håndtere. Både Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet og fylkesmennene har vært aktive i å informere om forskriften om likeverdig behandling.²³ Fylkesmennene og Utdanningsdirektoratet følger med på situasjonen og veileder kommunene i forskriften. Private barnehagers landsforbund (PBL) og KS har i 2011 og 2012 vært i dialog med staten om situasjonen for de private barnehagene etter innføringen av rammefinansiering.

Rapporten fra SØF viser en reell økning i tilskuddene per barnehageplass til ordinære ikke-kommunale barnehager fra 2008 til 2009. Tilskuddet flater deretter ut, men vi ser en liten nedgang fra 2010 til 2011. Dette har sammenheng med lavere vekst i kostnadsnivået i kommunale barnehager. Utmåling av tilskuddet til ikke-kommunale barnehager baseres på kostnaden i kommunale barnehager. KS og PBL ferdigstilte høsten 2012 en veileder om dokumentasjonskrav som kommunene kan benytte i tilskuddutmålingen.²⁴ Kunnskapsdepartementet ga økonomisk støtte til dette arbeidet.

I henhold til forskriften om likeverdig behandling er det viktig at kommunene dokumenterer grunnlaget for beregning av tilskuddet til ikke-kommunale barnehager. Spørreundersøkelsen til kommunene som ble gjennomført av SØF, viser at 70 prosent av kommunene har vedlagt detaljert

²¹ Lunder og Aastvedt 2012

²² Borge m.fl. 2012

²³ Kunnskapsdepartementet: Rundskriv F-05/2011

²⁴ <http://www.ks.no/tema/Skole-og-oppvekst/Barnehage/KS-og-PBL-er-enige-om-tilskudd/>

eller summarisk budsjett på barnehagenivå i vedtakene om tilskudd (kommunene kan fylle ut flere svar på spørsmålet). 30 prosent av kommunene svarer at de har lagt ved budsjett på kommunenivå. 5 prosent av kommunene har ikke vedlagt budsjett i det hele tatt. Selv om det kun er 63 kommuner som er spurt, har SØF vurdert at kommunene som har besvart undersøkelsen er representative i forhold til de 288 kommunene som har både kommunale og ikke-kommunale barnehager.

SØF sier at det har vært utbredt med feilaktige tilskuddsberegninger siden innlemmingen ble innført. Om lag halvparten av kommunene som svarte på undersøkelsen til SØF har mottatt klager om tilskuddet fra ikke-kommunale barnehager i løpet av 2011 og 2012. Av denne andelen opplyser halvparten av kommunene at de har gitt de ikke-kommunale barnehagene medhold i alle enkeltsaker. Av kommunene som har fått klager behandlet hos Fylkesmannen, oppgir blant annet 35 prosent av kommunene at de har fått medhold, mens nær 35 prosent av kommunene oppgav at de ikke hadde fått medhold. For å undersøke grad av økonomisk likebehandling av barnehagene har kommunene svart på om hvor mye tilskudd de gir til ikke-kommunale barnehager i forhold til det kommunens egne barnehager mottar. Det er 36,5 prosent av kommunene som oppgir at de benytter laveste tillatte tilskuddsandel for alle ikke-kommunale barnehager. Det er altså mer enn 60 prosent av kommunene som yter mer enn minimum til noen eller alle ikke-kommunale barnehager.

Kommunene kan i henhold til forskriften om likeverdig behandling benytte nasjonal sats for kapitaltilskudd til ikke-kommunale barnehager selv om de har egne tilsvarende barnehager. Tre av fire kommuner brukte nasjonale satser for kapitaltilskudd både for 2011 og 2012.²⁵ I følge enkelte kommuner er begrunnelsen at dette er med på å sikre stabile inntekter til de ikke-kommunale barnehagene, og at forskjeller fra kommunenes egne utgifter trolig vil balanseres over tid.

I gjennomsnitt var de budsjetterte tilskuddssatsene lavere enn de endelige tilskuddssatsene basert på regnskap.²⁶ Dette betyr at barnehagene får etterbetalt tilskudd. 40 prosent av kommunene forventer at de endelige tilskuddssatsene også blir høyere enn de budsjetterte i 2012.

Barnehagelovutvalget har merket seg at hoveddelen av de oppgitte kommunale tilskuddssatsene ligger under de nasjonale gjennomsnitts-

satsene, særlig for barn under tre år. Utvalget oppfordrer på denne bakgrunn departementet til å følge nøye med på utviklingen i de kommunale satsene.²⁷

Likeverdige lønns- og arbeidsvilkår

Regjeringen har i Soria Moria II-erklæringen uttalt et mål om å legge til rette for likeverdige lønns- og arbeidsforhold i kommunale og private barnehager.²⁸ Barnehagelovutvalget mener at ansatte i ikke-kommunale barnehager bør ha rett på likeverdige lønns- og arbeidsvilkår når kommunale og ikke-kommunale barnehager får 100 prosent lik finansiering.

Kostnadsanalysen for 2011 viser at personal-kostnader per årsverk (til ordinær drift) er 19 prosent høyere i kommunale barnehager enn i ikke-kommunale barnehager.²⁹ Pensjonskostnadene utgjør en betydelig del av forskjellene. Korrigert for dette er personalkostnadene per årsverk 10 prosent høyere i kommunale enn i ikke-kommunale barnehager. Også i 2005 var personalkostnadene per årsverk 19 prosent høyere i kommunale barnehager.³⁰ Til tross for opptrappingen av tilskuddene til ikke-kommunale barnehager har ikke forskjellen i personalkostnader per årsverk mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager blitt vesentlig mindre så langt.

Fra 1. januar 2013 ble det fastsatt i barnehage-loven at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Kommunen skal føre tilsyn med at barnehagene etterlever dette kravet. Kommunene gis også adgang til å anvende økonomiske sanksjoner der det kommunale tilskuddet og foreldrebetalingen ikke brukes i samsvar med intensjonen og formålet fastsatt i barnehageloven.

Studentbarnehager

21 av 23 studentsamskipnader har i dag studentbarnehager. Om lag 2 100 barn går i disse barnehagene.³¹ Studentbarnehagene regnes som ikke-kommunale barnehager. Departementet har fått tilbakemeldinger fra studentsamskipnadene om at studentbarnehager har opplevd kutt i tilskudd etter overgangen til rammefinansiering. Studentbarnehagene behandles på lik linje med andre

²⁵ Borge m.fl. 2011

²⁶ Borge m.fl. 2011

²⁷ NOU 2012: 1 *Til barnas beste*

²⁸ Regjeringen 2009

²⁹ Lunder og Aastvedt 2012

³⁰ Først og Høverstad 2006

³¹ Samskipnadenes rapportering til Kunnskapsdepartementet

ikke-kommunale barnehager ved tildeling av offentlig tilskudd.

Det ble bevilget om lag 75 mill. kroner til studentvelferdsarbeid i 2013, herav om lag 70 mill. kroner til studentsamskipnadene, jf. budsjettkapittel 270 post 74.³² Disse midlene brukes også til studentbarnehager. Fra 2009 er det ikke satt av øremerkede midler til studentbarnehagene, men midlene fordeles som et ekstratilskudd i tråd med tidligere fordelingsnøkkel. Studentsamskipnadene får ikke tildelt mindre midler totalt sett etter denne omleggingen, men må selv velge hvilke velferdstilbud de ønsker å prioritere. Velferdsmidler som studentsamskipnadene eventuelt velger å bruke på sine barnehager, skal derfor komme i tillegg til finansieringen fra kommunen til barnehagene. Dette innebærer at kommunene ikke kan trekke fra sitt kommunale tilskudd til studentbarnehagene med det tilskuddet samskipnaden yter til sine barnehager.

5.5.2 Vurderinger og tiltak

Ressursbruken på barnehager har totalt sett økt fra 2011 til 2012. På denne bakgrunn mener departementet at den totale ressursbruken på barnehagene ser ut til å være relativt god. Departementet ønsker fortsatt å sikre gode rammevilkår for de ikke-kommunale barnehagene. Dette er viktig fordi ikke-kommunale barnehager gir mange barn et godt pedagogisk tilbud og bidrar til å sikre at kommunene kan oppfylle retten til plass i barnehage. Rammefinansieringen av barnehagene fra 2011 har vært en stor overgang for kommunene, men forskriften om likeverdig behandling har imidlertid virket kort tid. Det vil derfor ta noe tid for kommunene å tilpasse seg en så stor finansieringsreform. Departementet vil følge med på kostnadene i barnehagene for å få et grunnlag for fastsetting av nasjonale tilskuddssatser for ikke-kommunale barnehager knyttet til forskriften om likeverdig behandling.

Det har vært behov for veiledning fra Fylkesmannen og dialog mellom kommunene og den enkelte barnehage for å løse uklarheter i forskriften. Det har også vært dialog mellom departementet, Utdanningsdirektoratet og Private barnehagers landsforbund (PBL) om forhold rundt forskriften. Videre kan de ikke-kommunale barnehagene påklage vedtak om kommunalt tilskudd til Fylkesmannen om de ikke-kommunale barnehagene mener kommunene ikke har fulgt

forskriften. Departementet vurderer for øvrig at veilederen for dokumentasjon for tilskuddsutmåling utarbeidet av KS og PBL, har vært nyttig for blant annet å sikre at kostnadselementer som skal inngå i tilskuddsgrunnlaget, blir tatt med. Dialogen med aktørene i barnehagesektoren vil også fortsette for å sikre at forskriften om likeverdig behandling følges opp i kommunene og eventuelt avdekke feil eller misforståelser om denne. Departementet vil, sammen med Utdanningsdirektoratet, fortløpende vurdere endringer i rundskrivet om likeverdig behandling for å gjøre regelverket tydeligere. Departementet vil følge med på utviklingen knyttet til likeverdig behandling og foreta en vurdering av behovet for endringer i forskrift om likeverdig behandling på sikt. Departementet har merket seg den høye andelen kommuner som benytter nasjonale satser for kapitaltilskudd. Disse satsene gjenspeiler ikke nødvendigvis de reelle kapitalkostnadene til den enkelte ikke-kommunale barnehage. Departementet mener det er viktig at tilskuddet i størst mulig grad gjenspeiler de reelle kapitalkostnadene i kommunale barnehager, og vurderingen av kapitaltilskuddet vil derfor bli en del av arbeidet med å vurdere behovet for endringer i forskriften om likeverdig behandling.

Departementet vil, gjennom Utdanningsdirektoratet, også følge med på hvordan kommunene forvalter det ansvaret som er gitt dem i forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager knyttet til studentbarnehagene.

Som nevnt tidligere i kapitlet, er regjeringens mål å sikre økonomisk likebehandling ved å trappe opp tilskuddene over en periode på inntil fem år og å legge til rette for likeverdig lønns- og arbeidsvilkår. Full innfasing av likeverdig behandling mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager vil bidra til utjevning av personalkostnadene, og dette vil legge til rette for likeverdige lønns- og arbeidsvilkår i kommunale og ikke-kommunale barnehager og sikre likeverdig kvalitet i barnehagene. Bestemmelsen om bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling begrenser videre muligheten for de ikke-kommunale barnehagene til å ha vesentlig lavere personalkostnader enn de kommunale barnehagene.

Som følge av at kontantstøtten for toåringene ble avvirket i august 2012, ble det foretatt tekniske justeringer i inntektssystemet i 2013.³³ Kommunal- og regionaldepartementet har

³² Innst. 12 S (2012–2013)

³³ Prop. 1 S (2012–2013) for Kommunal- og regionaldepartementet

ansvaret for å vurdere behovet for å oppdaterte analyser av kostnadsnøkkelen, og i kommuneproposisjonen er det varslet en slik gjennomgang om lag hvert fjerde år.

Regjeringen vil

- følge med på utviklingen knyttet til likeverdig behandling og på sikt vurdere behovet for endringer i forskriften.

6 Bemanning og barnegruppen

Innledning

Bemanningen i barnehagen, barnegruppens størrelse og personalets kompetanse er de viktigste strukturelle faktorene for barnehagens kvalitet, jf. kapittel 3. OECD påpeker generelt at bemanningen i barnehagen er vesentlig for å sikre kvaliteten i barnehagene, som bidrar til bedre utvikling for barna.¹ Små barnegrupper er særlig viktig for de yngste barna og barn med særskilte behov fordi små grupper gir de voksne bedre muligheter til å dekke det enkelte barns behov for omsorg og nærhet. Samtidig gir mindre barnegrupper gode strukturelle rammer for utvikling av gode relasjoner mellom barn og voksne og mellom barn.

De fleste internasjonale studier finner en negativ sammenheng mellom antall barn per voksen og barns utvikling, jf. kapittel 3. Lav grunnbemanning gjør at barna får mindre oppmerksomhet, omsorg, respons og stimulering og gjør barna mindre gode på samarbeid seg i mellom.

Antall barn i gruppen påvirker kvaliteten i barnehagen gjennom samhandlingen mellom voksne og barn og barn imellom (prosesskvaliteten).² Forskningsresultatene er imidlertid ikke entydig knyttet til virkningene av barnegruppens størrelse på barns utvikling, jf. kapittel 3. Årsaken til dette kan være at det er en sterk sammenheng mellom gruppestørrelse, voksentetthet og ansattes kvalifikasjoner, noe som gjør det vanskelig å identifisere effekten av gruppestørrelse alene. Vi har imidlertid en liten norsk studie om gruppestørrelsens betydning for barns sosiale kompetanse og atferd, jf. kapittel 3 og 6.2.

Tiltak knyttet til strukturelle forhold i barnehagen er svært viktig for å sikre et likeverdig og godt kvalitetsnivå i barnehagene. Samtidig vil det gi forutsigbarhet for eiere og brukere og forenkle saksbehandlingen for barnehagemyndighetene. Personalets kompetanse er omtalt i kapittel 7.

6.1 Bemanning

6.1.1 Status og utfordringer

Etter barnehageloven § 18 femte ledd må bemanningen være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Dette innebærer at det er barnehageeier som bestemmer hva som regnes som tilstrekkelig bemanning i barnehagen. Det finnes imidlertid et krav om pedagogisk utdanning og en forskrift om pedagogisk bemanning, som er 7-9 barn per pedagogisk leder for barn under tre år og 14-18 barn per pedagogisk leder for barn over tre år. I 2011 ga departementet ut en veileder som tydeliggjør kravene til pedagogisk bemanning i barnehagen.³

Antall ansatte i barnehagene har økt i takt med den sterke utbyggingen av barnehageplasser. I 2005 var 64 700 personer ansatt i barnehagene, mens tallet var 88 800 ansatte i 2011, en vekst på 37 prosent. I samme periode var det en vekst i antall barn i barnehage på om lag 27 prosent. At antall ansatte har økt mer enn antall barn skyldes økningen i antall små barn i barnehage, og at oppholdstiden til barna har økt.

Som det framkommer i kapittel 3 har forholdstallet mellom antall barn og voksen i barnehagene, justert for oppholdstid og alder, vært tilnærmet stabilt de siste ti årene. I dette tallet er assistenter og pedagogiske ledere inkludert i beregningsgrunnlaget for antall voksne, det vil si de som til daglig er sammen med barna i barnehagen. Det finnes ingen statistikk over antall barn per voksen for henholdsvis små barn og store barn. En undersøkelse viser imidlertid at gjennomsnittlig antall barn per voksen i Norge i 2010 var 3,4 for grupper med barn inntil tre år og 5,5 for grupper med barn over tre år. For blandede grupper var gjennomsnittet 4,6 barn per voksen.⁴

Norge har en høyere grunnbemanning enn Sverige, jf. kapittel 3. Den er også høyere enn Danmark. Danmark har i gjennomsnitt om lag 7,5 barn per ansatt i barnehagen, mens den sammen-

¹ OECD 2012b

² Flere studier viser sammenhengen mellom gruppestørrelse og kvalitet, for eksempel NICHD 1998, 2000 og 2002.

³ Kunnskapsdepartementet: Rundskriv F-04/2011

⁴ Vassenden m.fl. 2011

lignbare størrelsen for Norge utgjør 5,6 barn per ansatt.^{5 6} Sverige og Danmark har ingen lovregulering av voksentetthet, mens Finland har statlige føringer på dette.⁷ I Finland er det i forskrift lagt inn en føring på én voksen per fire barn under tre år og én voksen per sju barn over tre år.

Forholdstallet mellom antall barn og antall voksne varierer mellom barnehagene. I de ti prosent dårligst bemannede barnehagene er det nesten to barn mer per ansatt (6,9) enn i de ti prosent best bemannede barnehagene (5,1).⁸ Antallet barn per voksen er lavere i kommunale barnehager enn i ikke-kommunale barnehager. Det er ingen forskjeller i barn per voksen mellom avdelingsbaserte og avdelingsfrie barnehager.⁹

Enkelte undersøkelser peker på noen negative konsekvenser av for få voksne i barnehagen. En undersøkelse bestilt av Riksrevisjonen viser at en fjerdedel av de pedagogiske lederne mener det sjelden eller aldri er nok personale i avdelingen til at barna får tilstrekkelig oppmerksomhet.¹⁰ Små barns utvikling av sosial kompetanse og språk er dårligere der det er mange barn per ansatt enn i barnehager der det er få barn per ansatt.¹¹ I grupper der bemanningen er høy, deltar barna i flere og ulike typer aktiviteter.¹²

Mange studier antyder at antall barn per voksen ikke bør være mer enn tre eller fire for barn under to år og sju til ni barn per voksen for del eldste barna.¹³

OECD har uttalt seg om betydningen av god bemanning i barnehagen.¹⁴ OECD viser til at barn samarbeider bedre i aktivitetene, og relasjonene mellom barna er bedre når det er få barn per voksen. De sier videre at det ser ut som om barna får bedre kognitiv og språklig utvikling når den generelle grunnbemanningen er høy. OECD viser også til at høy bemanning er svært viktig for de aller yngste barna. Høy bemanning gir også bedre arbeidsforhold for de voksne, med mindre stress. Personalet gir mer støtte til andre når de har ansvaret for en mindre gruppe barn. De kan gi

mer oppmerksomhet til forskjellige aktiviteter, de blir mer omsorgsfulle og relasjonene til barna blir bedre. Når grunnbemanningen er lav, vil personalet bruke mer tid på rutinemessig kommunikasjon med barna og mindre tid på positiv verbal interaksjon.

Barnehagelovutvalget foreslår at krav til grunnbemanning reguleres i barnehageloven. Dette betyr å tallfeste et krav til hvor mange barn hver ansatt maksimalt skal ha ansvaret for. Utvalgets flertall foreslår en voksen per tre barn for barn under tre år og en voksen per seks barn når barna er over tre år.¹⁵ Et mindretall i utvalget ønsket et enda sterkere bemanningskrav (forholdstall mellom voksne og barn på 1:2 for de yngste barna og 1:5 for de eldste barna). Kravet til bemanningen ses i sammenheng med utvalgets forslag om en bedre norm for den pedagogiske bemanningen enn i dag, som til sammen sikrer minst 50 prosent pedagoger i barnehagen. Forslaget er begrunnet i forskning og bemanningstradisjoner i Norge. Forslaget vil kreve en styrking av bemanningen, inkludert flere pedagoger. Forslaget om krav til grunnbemanning fikk bred støtte hos høringsinstansene. 73 prosent av kommunene som uttalte seg om grunnbemanningen i barnehagene, var positive til forslaget. KS er imidlertid i mot fordi det vil svekke kommunenes handlingsfrihet.

Av de om lag 250 innleggene Kunnskapsdepartementet mottok på sin barnehageblogg om stortingsmeldingen, påpeker svært mange at høyere grunnbemanning generelt og høyere andel pedagoger spesielt er en nødvendig forutsetning for å gi barna en trygg og stabil hverdag, god voksentilknytning og et godt pedagogisk tilbud.

6.1.2 Vurderinger og tiltak

Departementet har merket seg at Barnehagelovutvalgets forslag om innføring av krav til den generelle grunnbemanningen i barnehagene fikk bred støtte i høringsrunden. Departementet registrerer videre at vi har en relativ god bemanning i forhold til resten av Skandinavia. Departementet mener at det er viktig å opprettholde en god grunnbemanning i barnehagene. Å fastsette krav til generell grunnbemanning vil sette en standard for nivået på bemanningen og er et treffsikkert tiltak som vil kunne bidra til å sikre kvaliteten i barnehagene og ivareta det enkelte barnet på en god måte. Dagens regelverk om at barnehageeier skal vurdere barnehagens totale bemanning, vil kunne

⁵ Glavind 2012

⁶ Tallene er ikke sammenlignbare med tallene i kapittel 3 fordi beregningene er ulike m.h.t. korrigeringsfaktor for barnets alder og oppholdstid og beregningsgrunnlaget for årsverk.

⁷ OECD 2006

⁸ SSB 2012

⁹ Vassenden m.fl. 2011

¹⁰ Riksrevisjonen 2009

¹¹ NOU 2012: 1 *Til barnas beste*

¹² Carlson m.fl. 2001

¹³ NOU 2012: 1 *Til barnas beste* omtaler flere, f.eks. Munton m.fl. 2002

¹⁴ OECD 2012b

¹⁵ NOU 2012: 1 *Til barnas beste*

føre til store forskjeller mellom barnehagene og dermed motvirke at alle barnehager gir et likeverdig tilbud. En god barnehage bidrar til at barna får venner, gode relasjoner til voksne og andre barn, at barna utvikler seg og får trygghet og glede, lærer, får omsorg og får god språkutvikling. Nok voksne er nødvendig for å kunne ivareta et sikkerhetsmessig og pedagogisk forsvarlig tilbud i barnehagen, som for eksempel ved lek ute eller ved ulike turer. Flere voksne per barn vil i tillegg kunne sikre at de voksne fanger opp barns ulike behov for støtte og hjelp på et tidligst mulig tidspunkt.

Departementet viser til hensynet til barnets beste som et viktig nasjonalt argument for å innføre kvalitetssikrende tiltak i barnehagen, utformet som et krav til grunnbemanningen, jf. kapittel 5.2. På bakgrunn av målet om å utjevne kvalitetsforskjellene i barnehagene vil regjeringen innen 2020 innføre et krav til grunnbemanningen der forholdstallet mellom voksne og barn fastsettes til 1:3 for barn under tre år (én voksen per tre barn målt i heltidsplass per årsverk) og 1:6 for barn over tre år (én voksen per seks barn målt i heltidsplass per årsverk). Dette vil gjelde for barnehagen i sin helhet. Departementet mener det er viktig at barnehagen tilstreber at bemanningen er tilstrekkelig gjennom hele dagen og ved sykdom. Tidspunktet 2020 er valgt for å gi barnehageeiere tid til blant annet å rekruttere tilstrekkelig personale, jf. kapittel 11. Barnehageeier i ikke-kommunale barnehager må sørge for at kravet blir oppfylt og må finne økonomisk rom for dette innenfor det tilskuddet som kommunen tildeler. Innføringen av krav til grunnbemanningen vil bli fulgt opp i kommende lovgjennomgang av barnehageloven og i samarbeid med kommunesektoren.

Regjeringen vil

- innføre et krav om grunnbemanning i barnehagen på én voksen per tre småbarnsplasser (1:3) og én voksen per seks storbarnsplasser (1:6) innen 2020.

6.2 Barnegruppen

6.2.1 Status og utfordringer

Gruppestørrelsen i barnehagene er i dag ikke regulert i barnehageloven, jf. kapittel 6.1.1. Spørsmål om barnegruppens størrelse er aktualisert som følge av veksten i antall store barnehager, flere små barn i barnehagen og nye driftsformer, som blant annet basebarnehager.

St.meld. nr. 41 (2008-2009) om kvalitet i barnehagen vektla betydningen av gruppestørrelse. Departementet presiserte i denne meldingen at det er barnehageeier som har ansvar for at barnegruppen har en hensiktsmessig størrelse og sammensetning, slik at det pedagogiske tilbudet er godt ivaretatt.

Barnehagelovutvalget mener at gruppestørrelsen i barnehagene har vært økende over tid. Utvalget baserer dette på utviklingen i pedagognormen. Pedagognormen kan i praksis ha fungert som en norm på gruppestørrelsen.¹⁶ Fram til 1990 var det åtte barn per pedagog for barn under tre år, og deretter ble normen for barnetallet per pedagog fleksibel og fastsatt til sju til ni i samme aldersgruppe. Utvalget mener det er grunn til å tro at de fleste barnehager praktiserer normen på ni barn per pedagog.

En undersøkelse viser at de nyeste barnehagene (de som ble etablert i 2005-2010) har gjennomsnittlig høyere gruppestørrelse enn de eldste barnehagene (etablert i 2004 og tidligere).¹⁷ Dette kan gi indikasjon på at gjennomsnittlig gruppestørrelse i 2010 er høyere enn tidligere år, jf. kapittel 3.

Det er viktig at ansatte evner å være nærværende overfor gruppen og barnas relasjoner til hverandre. Samtidig må de ansatte kunne inngå i samspill med enkeltbarn. De fleste barnehager med små barn søker å løse dette ved å innføre smågrupper og/eller en ordning der hver voksenperson tar et særlig ansvar for noen av barna. I overkant av halvparten av barnehagene har organisert de yngste barna i grupper på færre enn fem barn.¹⁸

Det har blitt anbefalt grenser for gruppestørrelsen for små barn (seks måneder til tre år) i en rekke studier. Dette varierer fra seks til 14 barn per voksen.¹⁹

Det finnes ingen årlig statistikk fra SSB på barnas gruppestørrelse, men tall for 2010 for utvalgte barnehager viser blant annet et gjennomsnitt på 12,4 barn for barn i grupper med småbarn (inntil tre år), jf. kapittel 3. Barnetilsynsundersøkelsen viser at mange små barn er i store barnegrupper, jf. kapittel 3. Det er også en tredel av de eldste barna som går i grupper med minst 19 barn. En annen undersøkelse fra 2009 viser at gruppen for småbarn varierer fra 11,5 til 16,5 barn²⁰, og at

¹⁶ Ot.prp. nr. 68 (1993-1994)

¹⁷ Vassenden m.fl. 2011

¹⁸ Vassenden m.fl. 2011

¹⁹ NICHD 1999

²⁰ Riksrevisjonen 2009

størrelsen på barnegruppene øker med barnehagens størrelse.²¹ I 6 prosent av barnehagene forholder de voksne seg til minst 15 småbarn.²² Det har også blitt påpekt at store barnegrupper ikke kan kompenseres med en ekstra voksen fordi det vil bli mindre muligheter for gjennomføring av aktiviteter (utflukter, språkarbeid, og individuell oppfølging).²³ Spørsmål til foreldre viser at gruppestørrelsen er en av faktorene ved barnehagen de er minst fornøyd med, jf. kapittel 4 og 9.

Små barn i barnehagen må forholde seg til mange voksne, og dette er mer utbredt i de avdelingsfrie og store barnehagene enn for de avdelingsbaserte og små barnehagene.²⁴

Atferdssenteret konkluderer med at «smått er godt», jf. kapittel 3. I studien om barnehagebarns sosiale utvikling finner forskerne at det er en negativ sammenheng mellom gruppestørrelse og sosial kompetanse når barnet er tre år. Studien viser at treåringer som befinner seg i småbarnsgrupper (grupper der det eldste barnet er tre år), ble vurdert av pedagogiske ledere til å være mer sosial kompetente sammenliknet med treåringer som befinner seg i storbarnsgrupper (grupper der det yngste barnet er tre år).²⁵

Sverige har tidligere hatt tallfesting av gruppestørrelsen, men gikk bort fra dette i 1984. De har etter dette hatt et forsvarlighetskrav i loven («lämplig sammensättning og storlek...»). Om lag halvparten av kommunene i Sverige har utformet retningslinjer for barnegruppens størrelse, enten ved politiske beslutninger eller på bakgrunn av kommunens praksis. I kommuner der gruppestørrelsen er fastsatt politisk, er gruppene for eldre barn i gjennomsnitt noe mindre enn i andre kommuner. Danmark har ingen retningslinjer for gruppestørrelsen i barnehagen.²⁶

Barnehagelovutvalget foreslår at barn skal ha rett til å tilhøre en barnegruppe. Utvalget har i merknaden til forslaget om bestemmelsen om å tilhøre en barnegruppe omtalt hva en barnegruppe skal forstås som: «en gruppe som er stabil og består av et avgrenset antall barn som en pedagogisk leder og en personalgruppe har ansvar for».²⁷ Utvalget anbefaler ikke detaljerte regler om tallfesting av gruppestørrelsen eller barnegruppens alderssammensetning, da det vurderes

at dette vil overstyre det lokale skjønnnet. Utvalget mener at barnehageeier må ha fleksibilitet til å fastsette gruppestørrelsen ut fra lokale behov. Utvalget foreslår imidlertid at departementet bør ha mulighet til å fastsette krav om maksimal gruppestørrelse i forskrift dersom gruppestørrelsen utvikler seg i uheldig retning. Videre foreslås at nivået på gruppestørrelsen skal inngå i det framtidige systemet for å vurdere kvaliteten i barnehagen. Utvalget begrunner en ny bestemmelse om barnegruppen i barnehageloven med at det må sikres at barn daglig møter kjente barn og voksne, slik at de får mulighet til å knytte nære relasjoner til et avgrenset antall mennesker. Utvalget foreslår blant annet at «det skal foretas en helhetsvurdering av om barnegruppen har en størrelse som er trygg og pedagogisk forsvarlig». Utvalget viser videre til at minoritetsspråklige barn, barn med nedsatt funksjonsevne og de yngste barna vil kunne ha mest negative virkninger av store barnegrupper.²⁸

Et stort flertall av høringsuttalelsene gir støtte til utvalgets forslag om at barn har rett til å tilhøre en barnegruppe. Enkelte høringsinstanser ønsker at staten fastsetter maksimal gruppestørrelse. De fleste kommuner er for forslaget om at barn skal ha rett til å tilhøre en gruppe. Forslaget støttes imidlertid ikke av KS og Oslo kommune. Deres begrunnelse er at barnehager med ulik størrelse og sammensetning tilsier at eier må kunne ha valgfriheten til å organisere grupper etter behov. Eierorganisasjonen KANVAS mener at gruppetilhørighet er overflødig dersom det innføres en bemanningsnorm. Private barnehagers landsforbund er også i mot at departementet kan fastsette maksimal gruppestørrelse, og mener at dette må barnehageeier selv kunne avgjøre. De legger også vekt på at dette har betydelige økonomiske konsekvenser.

I innleggene til barnehagebloggen til departementet om forbedringer av barnehagene, er det mange som har pekt på at barnegruppene ikke bør være for store. Dette begrunnes med at barna skal bli sett av de voksne, og at hverdagen for barna skal være stabil og trygg.

6.2.2 Vurderinger og tiltak

Departementet har merket seg Barnehagelovutvalgets bekymring for at det kan se ut til at det er for store grupper i barnehagen. Regelmessighet og stabilitet i barnegruppens samvær er viktig for at barna skal utvikle en følelse av fellesskap og få

²¹ Vassenden m.fl. 2011

²² Vassenden m.fl. 2011

²³ Carlsson m.fl. 2001

²⁴ Vassenden m.fl. 2011

²⁵ Zachrisson m.fl. 2012b

²⁶ NOU 2012: 1 *Til barnas beste*

²⁷ NOU 2012: 1 *Til barnas beste*

²⁸ Johansson 2003

individuell omsorg. Stabilitet i barnegruppen vil samtidig bidra til at de ansatte i barnehagen kan få større muligheter til å ivareta rammeplanens krav om variert og allsidig pedagogisk tilbud.

Eventuell fastsetting av krav til gruppestørrelsen vil kunne forhindre en uheldig utvikling av gruppestørrelsen i barnehagen. Videre vil fastsettelse av et slikt krav innebære at barnehageeierne mister sin mulighet til å fastsette gruppestørrelsen skjønnsmessig. Det er også vanskelig å fastsette en tallstørrelse på barnegruppen som skal kunne passe for ulike lokale forhold. Departementet mener at som følge av store variasjoner mellom barnehagene bør gruppestørrelsen fastsettes lokalt. Variasjonene gjelder barnas behov, antall barn i barnehagen, barnehagens pedagogiske profil, barnehagens rominndeling og byggets størrelse, aldersfordelingen på barna, aktiviteten som gjennomføres daglig og barnehagens geografiske opptaksområde.

En noe mer hensiktsmessig regulering av barnegruppen kan være å innføre en rettslig standard for forsvarlige grupper, jf. ordningen i Sverige. Dette gir barnehagene frihet til å fastsette størrelsen, men innenfor en føring fra staten om at gruppene ikke kan være uforsvarlig store.

Departementet vektlegger at små barn trenger omsorg og oppfølging av voksne. Størrelsen på gruppen og sammensetningen av barna i barnehagen må være slik at det er mulig for barna å føle seg trygge sammen med de voksne, ha tilhørighet og gis mulighet til å leke sammen og knytte vennskap. En viss stabilitet og regelmessighet i barnegruppen og barnegruppens samvær er nødvendig for at barna skal kunne utvikle en følelse av fellesskap. Barna må få oppleve at dagen har en rytme som de kan kjenne seg igjen i. At barna tilhører en barnegruppe er viktig for at gruppen skal oppleves som en enhet. Det er særlig viktig å ta hensyn til at barn med særskilte behov, yngre barn og barn med minoritetsspråklig bakgrunn trenger tilhørighet, stabilitet og trygghet. Departementet vil derfor vurdere om det bør innføres en bestemmelse om at barna har rett til å tilhøre en barnegruppe, jf. forslaget til Barnehagelovutvalget. Departementet vil komme tilbake til dette i gjennomgangen av barnehageloven.

Departementet ønsker ikke å innføre en tallfestet norm for størrelsen på barnegruppen fordi det vil være vanskelig å finne en tallstørrelse som passer de varierte forholdene i ulike barnehager. Departementet registrer imidlertid at gruppestørrelsen i nyere barnehager er høyere enn i eldre barnehager, noe som tyder på at gjennomsnittet har økt over tid. Departementet ønsker ikke en

utvikling mot større barnegrupper. På denne bakgrunn vil departementet vurdere å innføre en bestemmelse i barnehageloven om forsvarlighet i gruppestørrelsen. Departementet vil komme tilbake til dette i kommende lovarbeid.

En eventuell rett til å tilhøre en barnegruppe og en forsvarlig gruppestørrelse vil påvirke den daglige organiseringen i barnehagen. De ansatte får ansvar for å påse at disse forpliktelsene blir fulgt. Samtidig vil disse rettighetene innebære en styrking av rettsstillingen til barna og bidra til at hensynet til barns beste legges til grunn. Rettighetene vil bidra til å sikre stabilitet, god omsorg og sosial trygghet hos barna.

Departementets eventuelle valg om regulering knyttet til barnegruppen må ses i sammenheng med innføringen av en tallfesting av krav om størrelsen på bemanningen, jf. kapittel 6.1. Effekten av å innføre en bemanningsnorm vil trolig være at motivasjonen til å organisere driften i større barnegrupper vil synke.

Regjeringen vil

- vurdere å innføre en bestemmelse i barnehageloven om at barn har rett til å tilhøre en barnegruppe.
- vurdere å innføre en bestemmelse i barnehageloven om at barnegruppens størrelse skal være forsvarlig.

6.3 Barnehagens størrelse og organisering

6.3.1 Status og utfordringer

Det er om lag 6450 barnehager i Norge. Noe over halvparten er private. 31 prosent av barnehagene har mindre enn 30 barn, mens om lag 20 prosent av barnehagene har henholdsvis 30-44 barn, 45-59 barn og 60-79 barn. 11 prosent av barnehagene har fra 80 barn og mer.²⁹ Gjennomsnittlig størrelse er 47 barn i barnehagen, jf. kapittel 3. Størrelsen har vært økende over tid, særlig fra 2005.³⁰ NOVAs undersøkelse om kvalitetsfaktorer i barnehagen tyder også på at barnehagene har blitt større over tid.³¹

56 prosent av barnehagene er helt eller delvis organisert som tradisjonelle avdelingsbarnehager. 25 prosent av barnehagene har innslag av både avdelingsbasert og avdelingsfri drift. Kun 6

²⁹ Vassenden m.fl. 2011

³⁰ SSB barnehagestatistikk

³¹ Gulbrandsen og Eliassen 2013

prosent av barnehagene er helt avdelingsfri, mens 13 prosent av barnehagene har kun én gruppe.³² Resultatene fra IRIS-undersøkelsen kan tyde på at det er både fordeler og ulemper med store og små barnehager og hvordan de er organisert (avdelingsfrie eller avdelingsbasert) med hensyn til struktur i barnehagen og kompetansen til personalet. Store barnehager og avdelingsfrie barnehager har større barnegrupper sammenliknet med de små barnehagene og de avdelingsorganiserte barnehagene. Videre ser vi at jo større barnehagen er, desto flere ett- og toåringer forholder de voksne seg til. Dette slår også ut for avdelingsfrie barnehager. Pedagogiske ledere i store barnehager tilbringer mindre tid med barna enn de gjør i små barnehager. Gruppestørrelsen øker med barnehagens størrelse.

Flertallet av de største barnehagene (100 barn eller mer) er organisert helt eller delvis avdelingsfritt eller som en mellomform. Resultatene viser på den annen side at personalet i store barnehager oftere oppfylder kravene om formell utdanning og noe oftere har tilleggsutdanning enn personalet i små barnehager.³³ Store barnehager etterle-

ver i større grad pedagognormen enn små barnehager, og den oppfylles i større grad i avdelingsfrie barnehager enn i de tradisjonelle avdelingsbarnehagene.

6.3.2 Vurdering

Departementet mener at en eventuell bestemmelse om barnets rett til å tilhøre en barnegruppe, at barnegruppen skal være forsvarlig og et krav om tallfesting av bemanningen i barnehagen vil veie opp for de strukturelle ulempene som kan forekomme i store barnehager og avdelingsfrie barnehager, jf. omtalen over. Departementet mener på denne bakgrunn at det fortsatt må være barnehageeierne som må vurdere størrelsen på barnehagen og hvordan barnehagene organiseres (avdelingsfrie eller avdelingsbaserte). Dette må bestemmes ut fra blant annet tilgjengelighet, barnetall og tilgjengelig bygge- og tomteareal. Departementet ser derfor ikke behov for å innføre tiltak for å regulere barnehagens størrelse og organisering. Barnehagelovutvalget anbefaler heller ikke detaljerte regler om barnehagens organisering.

³² Vassenden m.fl. 2011

³³ Vassenden m.fl. 2011

7 Personalets kompetanse

Innledning

De ansattes kompetanse er den viktigste enkeltfaktoren for at barn skal trives og utvikle seg i barnehagen. Dette er et hovedfunn i den internasjonale forskningslitteraturen om barnehagekvalitet, jf. kapittel 3. Flere offentlige utredninger og stortingsmeldinger har slått fast det samme. Personalets kompetanse er avgjørende for å nå målet om at barnehagen skal bidra til tidlig innsats og sosial utjevning. Regjeringen har derfor mangedoblet ressursinnsatsen til rekrutterings- og kompetansetilak i barnehagene siden 2005. I 2005 var bevilgningen på om lag 10 mill. kroner, mot 120 mill. kroner i 2013.

7.1 Status og utfordringer

7.1.1 Personalets utdanningsbakgrunn

Barnehageloven stiller kun utdanningskrav til pedagogisk leder og styrer. Av de nær 82 000 ansatte i barnehagen i 2011, har 53 prosent en barnefaglig utdanning i form av en pedagogisk høyere utdanning eller fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfag, jf. figur 7.1.¹ Om lag 40 000 ansatte mangler barnefaglig utdanning. Blant disse er det litt over halvparten som ikke har fullført noen utdanning utover grunnskole.² Nærmere 4000 pedagogiske ledere og 200 styrere i barnehagen oppfyller ikke utdanningskravene om barnehagelærerutdanning eller tilsvarende.

Den raske utbyggingen av barnehagesektoren har medført et økende behov for personale. Bare i perioden 2006-2011 har antall barn i barnehagen økt med nesten 50 000 og antall ansatte med 17 000. Regjeringen har i denne perioden satset på kvalitet parallelt med kvantitet, og andelen pedagogisk personale har holdt seg stabil gjennom den

¹ KOSTRA-tall. Vaktmestre, rengjøringspersonell og kontorpersonell er holdt utenfor.

² SSB registerstatistikk. Denne opererer for øvrig med flere ansatte og et lavere utdanningsnivå enn barnehagenes egenrapportering til KOSTRA.

Boks 7.1 GLØD – Økt kompetanse i barnehagen og økt rekruttering av barnehagelærere

Den overordnede målsettingen for Kunnskapsdepartementets prosjekt GLØD er å styrke kompetansen til de ansatte i barnehagen og øke rekrutteringen av ansatte med høy kompetanse til barnehagen. Et tilleggsmål er å øke statusen for arbeid i barnehage, slik at det viktige arbeidet de ansatte i barnehagen utfører i større grad blir verdsatt.

Delmålene i GLØD er:

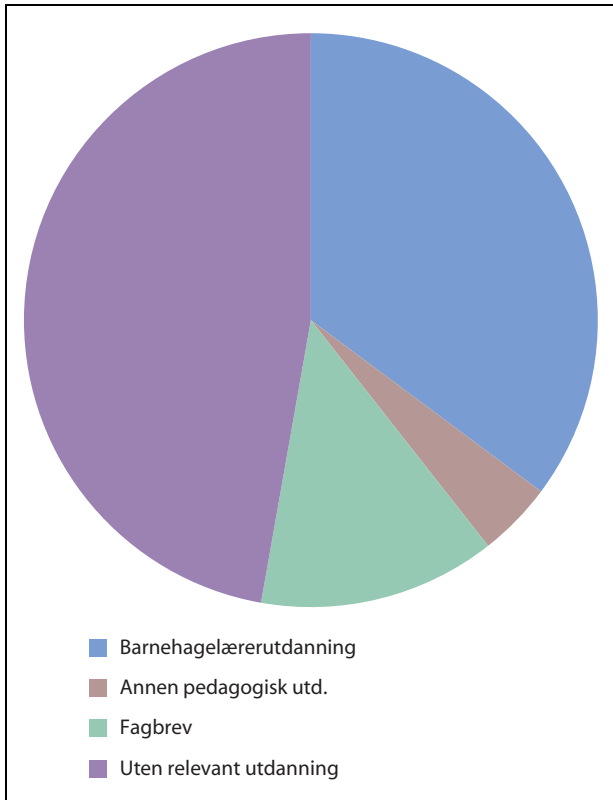
- økt kvalitet i barnehagelærerutdanningen
- økt rekruttering av barnehagelærere til barnehagen
- økt rekruttering av personer med relevant høyere utdanning til barnehagen
- økt rekruttering av barne- og ungdomsarbeidere til barnehagen
- å beholde og videreutvikle kompetansen i barnehagen

GLØD har en nasjonal referansegruppe som består av en rekke sentrale aktører i sektoren. Det er også etablert regionale nettverk i alle fylker som skal støtte opp under det regionale rekrutterings- og kompetansearbeidet.

store utbyggingen. Veksten har vært større for ansatte med barnefaglig utdanning, slik at andelen personer uten relevant utdanning har falt fra 56 prosent til 47 prosent, jf. figur 7.2. Størst vekst har det vært for pedagoger, men også andelen fagarbeidere har økt i barnehagen. Av alle ansatte i barnehagen utgjør barnehagelærerne 32 prosent og barne- og ungdomsarbeiderne 12 prosent.³ Det har vært en reduksjon i antall personer uten relevant utdanning siden 2009.

Utviklingen av de ansattes kompetanse i barnehagene går altså i riktig retning, men langsomt.

³ SSB



Figur 7.1 Barnehagens kompetanse, prosent av personalet 2011

Kilde: KOSTRA

Dette må ses i sammenheng med sektorens sterke vekst. Nå som den store utbyggingen av sektoren er over, vil veksten i antall barn som

begynner i barnehage avta. Dette gir rom for en langt sterkere økning av personale med relevant utdanning og en raskere reduksjon i andelen personer uten relevant utdanning enn hva vi har sett de siste årene.

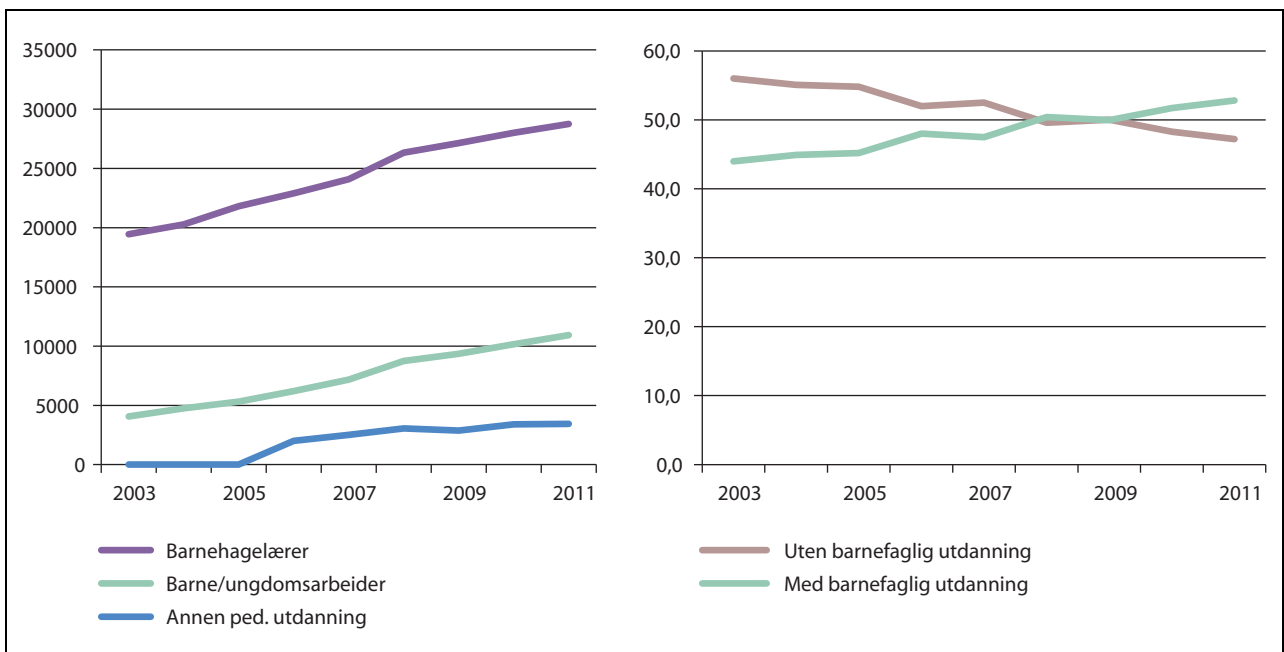
Ettersom de ansattes kompetanse er den enkeltfaktoren som har størst betydning for kvaliteten i barnehagetilbudet, er mangelen på barnefaglig utdanning også sektorens største utfordring. Det er store forskjeller barnehagene imellom med hensyn til de ansattes utdanningsbakgrunn, jf. kapittel 3.

7.1.2 Rekruttering og kompetanse i barnehagen

Både barnehagelærerutdanningen og barne- og ungdomsarbeiderutdanningen er populære utdanninger med mange søkere. Av ulike årsaker omtalt nedenfor, klarer de likevel ikke å dekke sektorens behov for arbeidskraft. Det er nok utdannede barnehagelærere i Norge til å dekke behovet, men problemet er at halvparten av dem ikke arbeider i barnehagen. Avskallingen fra yrket er betydelig, og 15 år etter eksamen arbeider under 40 prosent av barnehagelærerne i barnehagen.⁴

Ifølge SSBs livslønnsberegninger er den privatøkonomiske avkastningen av å ta barnehagelærerutdanning negativ.⁵ Nye undersøkelser tyder

⁴ SSB registerstatistikk



Figur 7.2 Utvikling i personalets utdanningsbakgrunn. Antall ansatte 2006–2011 etter utdanning

Kilde: KOSTRA

på at for å beholde og få tilbake barnehagelærere som har forlatt barnehagen, forutsettes det konkurransedyktig lønn og karrieremuligheter. Det kreves også gode muligheter for å praktisere den kunnskapen de har tilegnet seg gjennom utdanningen ved at det er nok ressurser til å utføre arbeidsoppgavene og kompetente kolleger i et stimulerende fagmiljø.⁶

Departementets kampanje *Verdens fineste stilling ledig* ble lansert i 2012, og har som mål å øke søkningen til barnehagelærerutdanningen og heve statusen for arbeid i barnehage. Kampanjen ga sterk vekst i søkningen med om lag 2740 kvalifiserte søkere i 2012 mot 2340 søkere i 2011, en økning på om lag 400 studenter eller om lag 18 prosent. Totalt fikk 13 prosent flere tilbud om studieplass på barnehagelærerutdanningen i 2012. Kampanjen skal i første omgang videreføres til og med 2014.

Mellom 2009 og 2012 opprettet departementet til sammen 610 faste nye studieplasser på barnehagelærerutdanningen. Samordna opptak rapporter at det er om lag 2600 nye barnehagelærerstudenter høsten 2012, 11 prosent flere enn året før. Dette er positivt. Siden 1990-tallet har det blitt uteksaminert om lag 1500 barnehagelærere årlig. De siste årene har det vært en veldig bra utvikling i overgang fra utdanning til arbeid i barnehage. Rundt 80 prosent av de nyutdannede tar jobb i sektoren. Nyutdannede barnehagelærere er også mer fornøyd med jobben enn kandidater fra andre profesjonsutdanninger.⁷

En viktig suksessfaktor for å heve kompetansen i og øke rekrutteringen til barnehagene er et godt samarbeid med aktører i sektoren, både sentralt og regionalt. Derfor har GLØD både en nasjonal referansegruppe som gir råd og innspill til arbeidet og regionale nettverk i alle fylker. Nettverkene jobber på lokalt nivå med å øke rekrutteringen til barnehagene og å øke statusen for barnehagelæreryrket, jf. boks 7.1.

Rekruttering

Strategi for rekruttering av førskolelærere til barnehagen ble gjennomført i perioden 2007-2009, og inneholdt ulike tiltak for å rekruttere og beholde barnehagelærere i barnehagen. Evalueringen konkluderer med at strategien har vært vellykket.⁸ Sektoren opplever tiltakene som relevante

og nyttige, og Rambøll anbefaler at tiltakene videreføres og at det arbeides for å øke bruken av dem. Barnehageeiere bør ta et enda større ansvar for å utvikle planer og tilrettelegge for deltakelse i tiltak som vil styrke rekrutteringen.

Et rekrutteringstiltak som har fått svært god mottakelse i sektoren, er den arbeidsplassbaserte barnehagelærerutdanningen (ABLU, tidligere Arbeidsplassbasert førskolelærerutdanning, ABF).⁹ Ordningen innebærer at barnehageassistenter utdannes til barnehagelærere i kombinasjon med arbeid i barnehage, og at barnehagen i stor grad trekkes inn som læringsarena. Studiet rekrutterer personer med lang og relevant erfaring fra barnehagen som ellers ikke ville ha søkt seg til barnehagelærerutdanningen. Det gir assistenter muligheten til å ta utdanningen uten å måtte flytte fra hjemstedet, noe som bidrar til å styrke stabiliteten i personalet. Det er høyere gjennomsnittsalder på personer som tar ABLU enn på de som går på den ordinære utdanningen, og frafallet er lavt. I evalueringen vurderes ABLU som det mest positive tiltaket for rekruttering av barnehagelærere.¹⁰

Undersøkelser viser at veiledning av nyutdannede er et viktig tiltak for å få barnehagelærerne til å bli værende i barnehagen.¹¹ Veiledningsordningen for nytilsatte, nyutdannede lærere og barnehagelærere er forankret i en samarbeidsavtale fra 2009 mellom KS og departementet. Ordningen skal bidra til at nyutdannede lærere og barnehagelærere får systematisk veiledning og oppfølging av kvalifiserte veiledere det første året i yrket. En kartlegging fra 2012 viser at 63 prosent av de nyutdannede barnehagelærerne er omfattet av ordningen, og at både barnehageeiere, styrere og de nyutdannede er tilfredse med ordningen.¹²

Videreutdanningstilbudet Pedagogisk utviklingsarbeid for barnehagelærere i barnehagen (PUB) er et viktig tiltak for å styrke barnehagelærernes kompetanse. Gjennom studiet får barnehagelærerne styrket sin kompetanse i ledelse av barnehagebasert utviklingsarbeid som involverer hele personalet.

Veiledningen av nytilsatte, nyutdannede barnehagelærere, ABLU og PUB er de tiltakene som bidrar mest til at barnehagelærerne blir værende i barnehagen. Også andre tiltak, som lederutdanning for styrere, videreutdanning i flerspråklig utvikling hos barn i førskolealder og tilleggssut-

⁵ Kirkebøen 2010

⁶ Rambøll 2012a, TNS Gallup 2012b

⁷ Arnesen 2012

⁸ Rambøll 2012a

⁹ Rambøll 2012a

¹⁰ Rambøll 2012a

¹¹ TNS Gallup 2012a, Rambøll 2012a

¹² TNS Gallup 2012a

danning i barnehagepedagogikk, vurderes som vellykkede og anbefales videreført.¹³

Barne- og ungdomsarbeiderutdanningen på VG2 i videregående opplæring har rundt 3500 søkere og 2500 elever årlig. Dette gir et stort potensial for rekruttering av fagarbeidere til barnehagen. Likevel er det bare om lag 800 som tar fagbrevet hvert år. Årsaken til at elevene ikke tar fagbrevet er i hovedsak at de har ambisjoner om høyere utdanning og at fagbrevet ikke gir dem de utdannings- og karrieremulighetene de ønsker.¹⁴ Mange velger derfor påbygging til studiekompetanse i stedet for fagbrev. Det er relativt få elever som er misfornøyd med utdanningen eller som oppgir at det er vanskelig å få læreplass, selv om det er forbedringsmuligheter også på disse områdene. En undersøkelse viser at arbeidsgivere ofte foretrekker personer med fagbrev i barne- og ungdomsarbeid når de ansetter assistenter i barnehagen.¹⁵

Elevenes manglende interesse for fagbrev i helse- og oppvekstfagene, herunder barne- og ungdomsarbeiderfaget, må ses i sammenheng med at fagbrevet i liten grad gir uttelling i form av økt lønn eller mer interessante arbeidsoppgaver, og at mulighetene for videre utdanning er små. I de tradisjonelle lærefagene som rørlegger og elektriker, stilles det gjerne utdanningskrav for å utføre bestemte oppgaver, og dette gir disse fagbrevene høyere status. I helse- og oppvekstfagene er situasjonen at arbeidsgiverne sliter med å få tak i faglærte samtidig som elevene ikke oppfatter fagbrevet som attraktivt.¹⁶

En alternativ måte å rekruttere fagarbeidere på er å kvalifisere voksne assistenter gjennom praksiskandidatordningen. Med minst fem års arbeidserfaring er det mulig å gå opp til fagprøve. Antall praksiskandidater øker, og i 2009/2010 var det flere som tok fagbrev på denne måten enn gjennom lærlingordningen.¹⁷ Enkelte fylkeskommuner mener at praksis kun fra barnehage ikke er et tilstrekkelig grunnlag for å ta fagbrevet. Dette kan være et hinder for at flere barnehageassistenter kan benytte seg av ordningen.¹⁸ Assistentene etterlyser også bedre økonomisk og annen tilrettelegging for å kombinere jobb og utdanning, utsikter til bedre lønn og bedre informasjon om utdanningsmulighetene.¹⁹ Fem fylker

er i gang med statlig finansierte forsøk med arbeidsplassbasert fagbrev, jf. *www.fagbrevpa-jobb.no*. Erfaringene fra disse forsøkene vil være nyttige for andre som vil gå i gang med dette. Forsøksordningene skal utvikle mer brukertilpassede opplæringstilbud og flere veier fram til fagbrev enn det som tilbys gjennom fylkeskommunene i dag. Det er også et mål å stimulere arbeidsgivere til å tilby sine ansatte opplæring i tilknytning til arbeid slik at den enkelte kan beholde ordinære lønnsbetingelser under opplæringen.

Kompetanseutvikling

NOVAs kartlegginger av kvalitet i sektoren tyder på at det har vært en positiv utvikling de siste 10 årene med hensyn til kompetanseutvikling i barnehagesektoren, og særlig etter at departementet lanserte en egen strategi for kompetanseutvikling for barnehagesektoren i 2007-2011.²⁰ Målet med kompetansestrategien var å styrke ansattes kompetanse innenfor strategiens prioriterte satsingsområder og styrke barnehageeiers og barnehagemyndighetens rolle i kompetanseutvikling. Kartleggingen av strategien viser at kompetansetiltakene var virkningsfulle.²¹ Satsingsområder som språk, sosial kompetanse og ledelse ble prioritert høyt av barnehagene. Strategien har bidratt til større grad av opplevd anerkjennelse for arbeidet hos de barnehageansatte. Kommunen som barnehagemyndighet har styrket sin rolle som koordinerende ledd og pådriver for å nå ut med tilbud om felles utviklingsarbeid og kompetansetiltak rettet mot ansatte i både kommunale og ikke-kommunale barnehager. Flere kommuner har utviklet planer for kompetanseutvikling. Den klareste effekten som det rapporteres om i barnehagene, er at personalet har blitt mer bevisst på hva som gjøres og hvorfor i samspillet med barna. Flere barnehageansatte har fått et økt refleksjonsnivå om barnas utvikling.

En undersøkelse om kommunen som barnehagemyndighet viser at 86 prosent av kommunene søkte Fylkesmannen om kompetanseutviklingsmidler i 2012.²² Over halvparten oppgir at de søkte sammen med andre kommuner og bydel. Enda flere oppgir at de samarbeider med andre kommuner om kompetanseutviklingstiltak.

¹³ Rambøll 2012a

¹⁴ Høst m.fl. 2012b

¹⁵ Gotvassli m.fl. 2012

¹⁶ Høst m.fl. 2012b

¹⁷ Utdanningsdirektoratet

¹⁸ NOU 2012: 1 *Til barnas beste*

¹⁹ Gotvassli m.fl. 2012

²⁰ Gulbrandsen og Eliassen (2012) viser at i 2012 hadde 86 prosent av barnehagene interne opplæringstiltak, mot 79 prosent i 2008 og 72 prosent i 2002.

²¹ Frøyen m.fl. 2011

²² Rambøll 2012c

Tabell 7.1 Deltakelse i kompetanseutvikling på jobb i løpet av de siste 12 månedene. Prosent av barnehageansatte og andre ansatte.

	Videreutdanning (formell utd.)	Etterutdanning (kurs osv.)	Læringsintensivt arbeid*
Barnehagelærere	18	62	71
Barne- og ungdomsarbeidere	5	51	55
Grunnskolelærere	14	63	74
Alle sysselsatte i Norge	7	49	64

*Definert som at jobben krever at den ansatte stadig lærer noe nytt, samtidig som det er lagt til rette for slik læring

Kilde: Lærevilkårsmonitoren 2011. Tabeller tilrettelagt av NIFU for Kunnskapsdepartementet

Nesten alle kommuner tilbyr tiltak som etterutdanning og uformell læring gjennom nettverk og prosjekter. Over halvparten av kommunene finansierer videreutdanning som gir formell kompetanse. De fleste kommuner og bydeler (82 prosent) bruker både egne midler og kompetansemidler fra Fylkesmannen for å finansiere kompetansehevende tiltak for ansatte i barnehagene. Det er imidlertid store variasjoner i hvor mye kommuner og bydeler bruker på kompetanseutvikling.

I 2012 igangsatte Utdanningsdirektoratet kompetansesatsingen *Vennskap og deltakelse – en styrking av arbeidet med implementering av nytt formål i barnehagen*. Hensikten var å styrke kompetansen til de ansatte i barnehagen i å omsette formålet i praksis, bidra til å utvikle barnehagen som lærende organisasjon og styrke barnehagen som pedagogisk virksomhet. Temaområder var *mangfold, læring og dannelse, medvirkning og deltakelse og vennskap og tilhørighet*. Tilbakemeldinger fra sektoren viser at satsningen ble tatt godt imot og hadde et innhold som er relevant for utfordringer og arbeid i barnehage. Det er viktig med fortsatt fokus på kompetansehevingstiltak som gir ansatte økt forståelse og kunnskap om betydning av et godt og inkluderende miljø for alle barn i barnehagen. Satsingen *Vennskap og deltakelse* er derfor videreført i 2013, og under denne overskriften er følgende temaer aktuelle: språkmiljø, språkstimulering, sosial kompetanse, barns trivsel og medvirkning.

Sammenlignet med gjennomsnittet for alle sysselsatte i Norge deltar barnehagelærere mye i kompetanseutvikling, jf. tabell 7.1. Dette har de til felles med lærere og andre høyskoleutdannede. Barne- og ungdomsarbeiderne deltar litt mer på kurs og annen etterutdanning sammenlignet med gjennomsnittet for alle sysselsatte i Norge, men litt mindre i videreutdanning (som er formell

utdanning). Dette er et velkjent fenomen i alle deler av arbeidslivet: Det er de ansatte med høyest utdanning som også utvikler sin kompetanse mest på jobben.

En nasjonal kartlegging av kompetansebehovene i barnehagen viser at både eierne og styrerne vurderer de ansattes behov for mer kompetanse som større desto lavere formell barnefaglig utdanning de har.²³ Hele 63 prosent av styrerne mener assistenter uten relevant utdanning har et stort eller svært stort behov for kompetanse innenfor barnehagens kjerneoppgaver som omsorg, lek og læring. Halvparten så mange mener at barnehagelærerne har tilsvarende kompetansebehov. Kartleggingen viser også at styrer vurderer de ansattes kompetansebehov som større enn hva de ansatte selv gjør.

Kartleggingen viser at svært mange ansatte etterspør kompetansehevingstiltak i form av veiledning i barnehagen og tiltak som gir mulighet til å treffe kolleger fra andre barnehager. Også hel dagskurs er etterspurt av alle grupper. Kurs som varer kortere enn én dag og internettbaserte opplegg er lite etterspurt. De pedagogiske lederne etterspør kompetanseheving som gir studiepoeng, men verken styrere eller eiere ser et like stort behov for dette.

Også fagarbeidere og assistenter er interesserte i mer formell utdanning. Over halvparten mener det kan være aktuelt å ta en fagskoleutdanning. Der er også en liten andel som gjerne vil ta barnehagelærerutdanning. Selv om andelen er liten, utgjør dette et stort antall personer.

Kartleggingen identifiserer to tema som er særlig etterspurt av de ansatte. Det første er mer kompetanse om barn med særskilte behov. Opp mot 60 prosent mener de har stort eller svært

²³ Gotvassli m.fl. 2012

stort behov for mer kompetanse om temaet. Det er også stor grad av enighet mellom de ansatte, styрere og eiere om at behovene her er store. Barn med særskilte behov omfatter en sammensatt gruppe av barn, blant andre barn med funksjonsnedsettelse, barn med forsinket utvikling, barn med problemer hjemme, barn av foreldre med psykiske problemer, barn med tiltak fra barnevernet og flere. De særskilte behovene er som regel at barna trenger *mer av noe* eller *mer spesi- fikke ting* enn andre barn, som voksenstøtte, tilrettelegging, rutiner, struktur og fysiske hjelpemidler.

Det andre temaet er ledelse. Over halvparten av pedagogiske ledere og styрere sier de har et stort eller svært stort behov for mer kompetanse på feltet. God ledelse er viktig for kvaliteten i barnehagene. Som pedagogisk samfunnsinstitusjon må barnehagen være en lærende organisasjon med en kunnskapsorientert ledelse. Utviklingen mot større barnehager, ulike måter å organisere barnehagen på, større mangfold i barnegruppen og flere yngre barn i barnehagen krever økt kunnskap om pedagogisk ledelse, personalledelse, organisasjonsutvikling og administrasjon.

I 2011 ble det igangsatt en ny lederutdanning for styрere i barnehagen, og et nytt kull startet i 2013. Utdanningen har hatt svært god søkning. Den skal bidra til å styrke styrernes lederkompetanse, men også bidra til at barnehagelærerne blir værende i barnehagen. Ledelse er også én av flere mulige innretninger innenfor videreutdanningen Pedagogisk utviklingsarbeid for barnehagelærere i barnehagen (PUB).

En statusrapport fra likestillingssenteret i 2010,²⁴ viser at ansatte har mangelfull kompetanse om likestilling og manglende bevissthet om praktisk likestillingsarbeid i barnehagen. Det er nå igangsatt et landsdekkende kurs i praktisk likestillingsarbeid i regi av Likestillingssenteret, og om lag 1000 barnehageansatte vil få styrket sin kompetanse innen utgangen av 2013. Handlingsplanen for likestilling har også tiltak som skal medvirke til å rekruttere og beholde menn i barnehagene og øke bevisstheten om likestilling og kjønn i barnehagelærerutdanningen.

Eiere, styрere og alle grupper ansatte peker ut økonomi som den største barrieren mot kompetanseutvikling i barnehagen. På den ene siden er budsjettene for trange, og på den annen side har ikke de ansatte insentiver til egenfinansiering idet kompetanseheving ikke gir uttelling i form av økt lønn. Svært få oppgir lav interesse som en barri-

ere, og enda færre mener det er mangel på relevante tilbud som stopper dem.²⁵ Viljen til kompetanseutvikling er med andre ord stor i sektoren.

7.2 Vurderinger og tiltak

7.2.1 Økt kompetanse i barnehagene

Regjeringen har som mål å sikre barn en god barndom og bidra til sosial utjevning gjennom et godt barnehagetilbud. En realisering av dette målet avhenger blant annet av personalets kompetanse.

Barnehagelovutvalget har foreslått en mer ambisiøs pedagognorm (antall barn per pedagogisk leder) kombinert med en norm for grunnbemanning (antall barn per voksen) som vil innebære at de pedagogiske lederne utgjør 50 prosent av bemanningen i 2020.²⁶ Videre foreslår utvalget at halvparten av assistentene skal ha fagbrev, slik at bare 25 prosent av de ansatte kan være personer uten relevant utdanning. Utvalget foreslår å innskrenke dagens dispensasjonsmuligheter. Videre foreslås et omfattende system for etter- og videreutdanning og at barnehageeier gis et tydeligere ansvar for å ha ansatte med relevant utdanning og erfaring. Høringen gir bred støtte til Barnehagelovutvalgets forslag på disse områdene, med unntak av forslaget om fagarbeidere. Dette vurderes av mange som for rigid.

Det er fremdeles utfordringer knyttet til å oppfylle dagens pedagognorm. Regjeringen vil arbeide videre for å skaffe nok pedagoger til barnehagene slik at pedagognormen oppfylles. Spørsmålet om å øke kravet til pedagogisk bemanning kan, slik regjeringen varslet i Meld. St. 30 (2010–2011) Fordelingsmeldingen, vurderes på lengre sikt, når barnehagene har fått tilstrekkelig kvalifisert personale til å oppfylle dagens regelverk.

Regjeringen vil også arbeide for at en høyere andel av de andre ansatte i barnehagene har relevant utdanning, herunder ansatte med fagarbeiderutdanning. Departementets beregninger tyder på at det er realistisk å få til en vekst i andelen ansatte med relevant utdanning i årene framover.

Assistenten som har tilegnet seg realkompetanse gjør også en viktig jobb i barnehagen. Regjeringen ønsker at alle ufaglærte assistenter skal ha mulighet til å få hevet sin kompetanse om barn og barnehage.

Andelen ansatte med pedagogisk kompetanse må ses i forhold til voksentettheten i barnehagen.

²⁴ Kunnskapsdepartementet 2010

²⁵ Gotvassli m.fl. 2012

²⁶ NOU 2012: 1 *Til barnas beste*

Det er en forutsetning for å kunne ivareta barnas behov at det er et forsvarlig antall voksne i barnehagen. Regjeringen vil derfor prioritere å innføre en bemanningsnorm, som vil være et viktig grunnlag for å kunne fortsette arbeidet med å øke andelen ansatte med relevant utdanning, jf. kapittel 6.

Departementet slutter seg til Barnehagelovutvalgets vurdering om at det kan være behov for å stramme inn på dispensasjonsordningen fra utdanningskravene for pedagogiske ledere og styрere. Praktiseringen av ordningen slik den er i dag kan bidra til å opprettholde lav kompetanse i barnehagen og lav status for barnehagelærerne. Departementet vil derfor vurdere å fjerne dagens mulighet til å innvilge varig dispensasjon fra utdanningskravet. Muligheten til midlertidig dispensasjon beholdes. Den midlertidige dispensasjonsadgangen vil evalueres etter noe tid for å vurdere behov for eventuelle justeringer i regelverket. Det er viktig at barnehageeier sørger for støtte, veiledning og oppfølging av ansatte som er på dispensasjon fra utdanningskravet. Kommunen som barnehagemyndighet må ha gode rutiner for behandling og oppfølging av barnehageeiers søknad om dispensasjon. I forbindelse med gjennomgangen av barnehageloven vil departementet komme nærmere tilbake til eventuelle endringer i regelverket.

Øke statusen for fagarbeiderutdanningen

Barnehagelovutvalget ba departementet om å vurdere om det er behov for en mer spesialisert fagarbeiderutdanning på videregående nivå rettet mot barn i aldersgruppen null til seks år. Dagens barne- og ungdomsarbeiderutdanning er rettet mot arbeid med barn og unge i alderen null til atten år. Utvalget mente at det var argumenter både for og imot å splitte opp barne- og ungdomsarbeiderfaget. Departementets vurdering er at en mer spesialisert utdanning vil få store rekrutteringsproblemer, og at dette kan svekke barnehagesektorens tilgang på fagarbeidere. Det er departementets vurdering at mangelen på videre utdanningsmuligheter etter fagbrev bremser rekrutteringen av nye lærlinger til barne- og ungdomsarbeiderfaget. Etablering av nye utdanningsmuligheter for fagarbeidere vil kunne bidra til at det blir mer attraktivt å ta fagbrevet.

Mange elever i barne- og ungdomsarbeiderutdanningen velger veien mot studiekompetanse påbygg i stedet for mot fagbrev fordi de er motiverte for høyere utdanning. Det er imidlertid et problem at mange elever som i dag velger påbygg,

ikke klarer å fullføre dette krevende opplegget.²⁷ Strykprosenten er høy. I stortingsmeldingen om grunnopplæringen varsler regjeringen at det tas sikte på å innføre rett til å ta påbygning til studiekompetanse etter fullført og bestått fag- og yrkesopplæring.²⁸ Dette vil kunne bidra til å gjøre fagbrevet mer attraktivt.

Fagskoleutdanning er en videreutdanning for personer med fagbrev eller lang erfaring fra yrkeslivet. Innenfor helse- og omsorgsfaget har myndighetene satset på fagskoleutdanninger gjennom å bidra til at det etableres nasjonale planer og ved å finansiere opplæringen gjennom øremerkede tilskudd til fylkeskommunene.²⁹ En kartlegging viser at fagskolekandidater fra helse- og sosialfag er svært tilfredse med fagskoleutdanningens kvalitet og relevans for arbeidslivet.³⁰ Det finnes i dag få tilbud i oppvekstfag på fagskolenivå. Departementet har gitt støtte til Nasjonalt utvalg for fagskoleutdanning i helse- og oppvekstfag (NUFHO) til utvikling av en nasjonal plan for en ny fagskole i oppvekst, for å bygge opp et tilbud som er relevant for barnehagenes og skolenes behov.

Departementet vil også bidra til at personer med fagbrev kan ta høyere utdanning. I tråd med Meld. St. 13 (2011-2012) *Utdanning for velferd* vil departementet stimulere til forsøk med såkalt Y-vei slik at fagbrevet i barne- og ungdomsarbeiderfag kvalifiserer for opptak til høyere utdanninger som barnehagelærerutdanning og barnevernspeagogutdanning. Dette er de mest attraktive høyere utdanningene for elevene på barne- og ungdomsarbeiderutdanningen.³¹

Ny praktisk utdanning rettet inn mot arbeid i barnehagen

Over 15 000 ansatte i barnehagen har studiekompetanse som høyeste oppnådde utdanning.³² Departementet ønsker i første rekke å bidra til at disse utdanner seg til barnehagelærere. For personer med studiekompetanse som ikke er motivert for en høyere utdanning, finnes det i dag ingen utdanningsmuligheter med relevans for jobb i barnehagen.

²⁷ SSB

²⁸ Meld. St. 20 (2012-2013) *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen.*

²⁹ Kompetanseløftet 2015 i regi av Helse- og omsorgsdepartementet

³⁰ Caspersen m.fl. 2012

³¹ Høst m.fl. 2012a

³² SSB registerstatistikk

Departementet vil bidra til at det etableres en kortere og mer praktisk utdanning for denne gruppen, nærmere bestemt et fagskoletilbud rettet inn mot jobb i barnehage og skole. Departementet vil innlemme fagskoler i oppvekstfag i prøveordningen som er igangsatt med fagskoletilbud for personer med studiekompetanse.

Praksiskravet for fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget

Barnehagelovutvalget viser til at fylkeskommunene har ulik håndtering av godkjenning av praksis for å gå opp til fagprøven i barne- og ungdomsarbeiderfaget. I samsvar med utvalgets forslag ga departementet Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utrede saken.³³ Utredningen la til grunn at det i læreplanen for faget gis bestemmelser om mål for opplæringen, ikke om hvor opplæringen skal foregå eller hvordan opplæringen skal gjennomføres. Utredningen konkluderte med at praksis i barnehage alene kan være tilstrekkelig for gjennomføring av opplæring og å gå opp i fagprøve i barne- og ungdomsarbeiderfaget. Departementet understreker at kandidatene gjennom fagprøven skal kunne prøves i samtlige kompetansemål. Samme forståelse legges til grunn for godkjenning av praksis for kandidater som melder seg opp til fagprøven etter praksiskandidatordningen.

Ny barnehagelærerutdanning

Som en oppfølging av NOKUTs evaluering av førskolelærerutdanningen innføres den nye barnehagelærerutdanningen studieåret 2013/2014.³⁴ Evalueringen trakk fram en rekke forhold som ga grunnlag for en revidering; førskolelærerutdanningen var ikke en prioritert utdanning ved universitetene og høyskolene, den hadde lav studentrekruttering, lav studieinnsats og lavt kompetansenivå blant lærerutdannerne. Utdanningen hadde heller ikke endret seg i takt med de store samfunnsmessige endringene som har skjedd i sektoren de siste årene.

Den nye barnehagelærerutdanningen skal være en integrert, profesjonsrettet og forskningsbasert utdanning med høy faglig kvalitet og sikre et forpliktende samspill mellom utdanningsinstitusjon og praksisfelt. Den skal vektlegge det økte mangfoldet i barnehagen, herunder økt andel barn under tre år, flere barn med særskilte behov

og flere flerspråklige barn. Utdanningen er basert på tverrfaglige kunnskapsområder i stedet for en fagbasert utdanning, slik førskolelærerutdanningen var, og gjenspeiler i større grad barnehagefeltets tilnærming til det pedagogiske arbeidet. Høgskolen i Sogn og Fjordane er pilot for den nye utdanningen i 2012/2013.

Det skal opprettes en følgegruppe som skal støtte utdanningsinstitusjonene i arbeidet med kvalitetsutvikling og implementering av ny rammeplan for barnehagelærerutdanning.

SINTEF har på oppdrag fra departementet satt i gang en nasjonal undersøkelse av studiekvaliteten i lærerutdanningene, herunder dagens førskolelærerutdanning og piloten for ny barnehagelærerutdanning. En rapport fra denne undersøkelsen vil foreligge i desember 2013. Resultatene vil gi et viktig utgangspunkt for videre undersøkelser av studiekvalitet i den nye barnehagelærerutdanningen, og vil kunne gi universitets- og høyskolesektoren verdifulle innspill i arbeidet med å øke studiekvaliteten.

En ny og helhetlig kompetansestrategi for barnehagen

Kompetanseutvikling er avgjørende for å styrke både barnehagen som pedagogisk institusjon og de ansattes yrkesstatus, og departementet vil legge fram en ny og helhetlig kompetansestrategi for perioden 2014-2020 for alle ansatte i barnehagene. Målet med strategien er å få gode barnehager som kan bidra til å sikre alle barn en god start og ivareta barns rett til en god barndom i tråd med barnehagens formål og rammeplanens intensjoner. Strategien skal bidra til å rekruttere ansatte med relevant kompetanse og til å heve kompetansen til alle grupper ansatte som jobber i barnehagen. Et viktig mål er at flere ansatte skal ha et minimum av barnehagefaglig kompetanse.

Strategien vil inneholde overordnede føringer for arbeidet i strategiperioden. Føringene skal gi en retning for barnehagenes arbeid med kompetanseutvikling framover, samtidig som de skal gi rom for lokale behov og tilpasninger og allsidige og varierte arbeidsmåter. Strategien omfatter følgende fire tematiske satsingsområder:

- danning og kulturelt mangfold
- et godt språkmiljø for alle barn
- barn med særskilte behov
- pedagogisk ledelse

Satsingsområdene er basert på erfaringer fra forrige kompetansestrategi, satsingen *Vennskap og deltakelse* i 2012 og 2013 og på behovskartlegginger og innspill fra aktørene i sektoren.

³³ Oppdragsbrev 28–12 av 26.10.12 fra Kunnskapsdepartementet

³⁴ Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT 2010)

Temaområdet *Danning og kulturelt mangfold* handler i stor grad om hvordan man omsetter rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver til konkrete handlinger i det pedagogiske arbeidet. Temaet er bredt og tar blant annet opp i seg områder som barns meningsskaping og deltakelse i egen danningssprosess, lek og skapende aktivitet som dannelsesarenaer og etiske, verdimeessige og filosofiske perspektiver på voksenrollen. Venenskap, sosial kompetanse, barns medvirkning og deltakelse er sentrale stikkord her.

Språk og språkstimulering, som også var et satsingsområde i forrige kompetansestrategi, ble prioritert høyt av barnehagene. Undersøkelser viser at dette er noe barnehagene er opptatt av og har behov for å lære mer om.³⁵ Departementet vil videreføre satsingen gjennom temaområdet *Et godt språkmiljø for alle barn*. Et godt språkmiljø vil inkludere mange former for kommunikasjon, både fysiske, estetiske og verbale uttrykk. Arbeid med et godt språkmiljø inngår i alle fagområdene i rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

Temaområdet *Barn med særskilte behov* skal bidra til å øke de ansattes kompetanse på områder som handler om inkludering, samarbeid med andre instanser, mangfold og tidlig innsats. Arbeidet med dette temaområdet omfatter både spesialpedagogiske og allmennpedagogiske tiltak.

Temaområdet *Pedagogisk ledelse* skal bidra til å sikre at arbeidet i barnehagen har en pedagogisk forankring og god ledelse. Organisasjonsutvikling krever en kunnskapsorientert pedagogisk ledelse som både har kunnskap om barnehagens egenart som samfunnsinstitusjon og om hva det vil si å lede endringsprosesser i en lærende organisasjon.

Et system for kompetanseutvikling

Både Brenna-utvalget og Barnehagelovutvalget konkluderer med at det må satses mer systematisk på kompetanseutvikling i barnehagesektoren. Barnehagelovutvalget foreslår at det etableres et system for etter- og videreutdanning for ansatte i sektoren. Systemet skal forplikte partene på alle nivåer i sektoren. Systemet, slik det er beskrevet av utvalget, er beregnet å koste 640 mill. kroner mer per år enn dagens bevilgninger til etter- og videreutdanning. Utvalget foreslår at systemet skal bygges opp over en femårsperiode som et partnerskap mellom stat, eiere, ansatte og universitets- og høyskolesektoren. Departementets vurdering er at det er behov for et system for kompetanseutvikling.

Regjeringen har de siste årene styrket innsatsen for kvalitets- og kompetanseutvikling i barnehagene. Denne innsatsen vil fortsette. Det er store forskjeller i kompetansebehovene mellom de ulike barnehagene og kommunene. Regjeringen vil etablere et system for kompetanseutvikling i barnehagen som skal bidra til bedre muligheter for langsiktig planlegging og økt deltakelse i kompetansehevingstiltak. Systemet, som er et hovedgrep i den nye kompetansestrategien, skal bidra til å heve ansattes kompetanse og til å rekruttere flere med relevant kompetanse til arbeid i barnehagen. Allerede igangsatte kompetansetiltak, som det er svært gode erfaringer med og stor etterspørsel etter, vil bli videreført. I tillegg foreslås enkelte nye tiltak som blant annet skal bidra til å sikre at flere ufaglærte i barnehagen får et minimum av barnehagefaglig kompetanse og stimulere til at flere ufaglærte som arbeider i barnehagen tar fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget. Disse tiltakene starter opp i 2013.

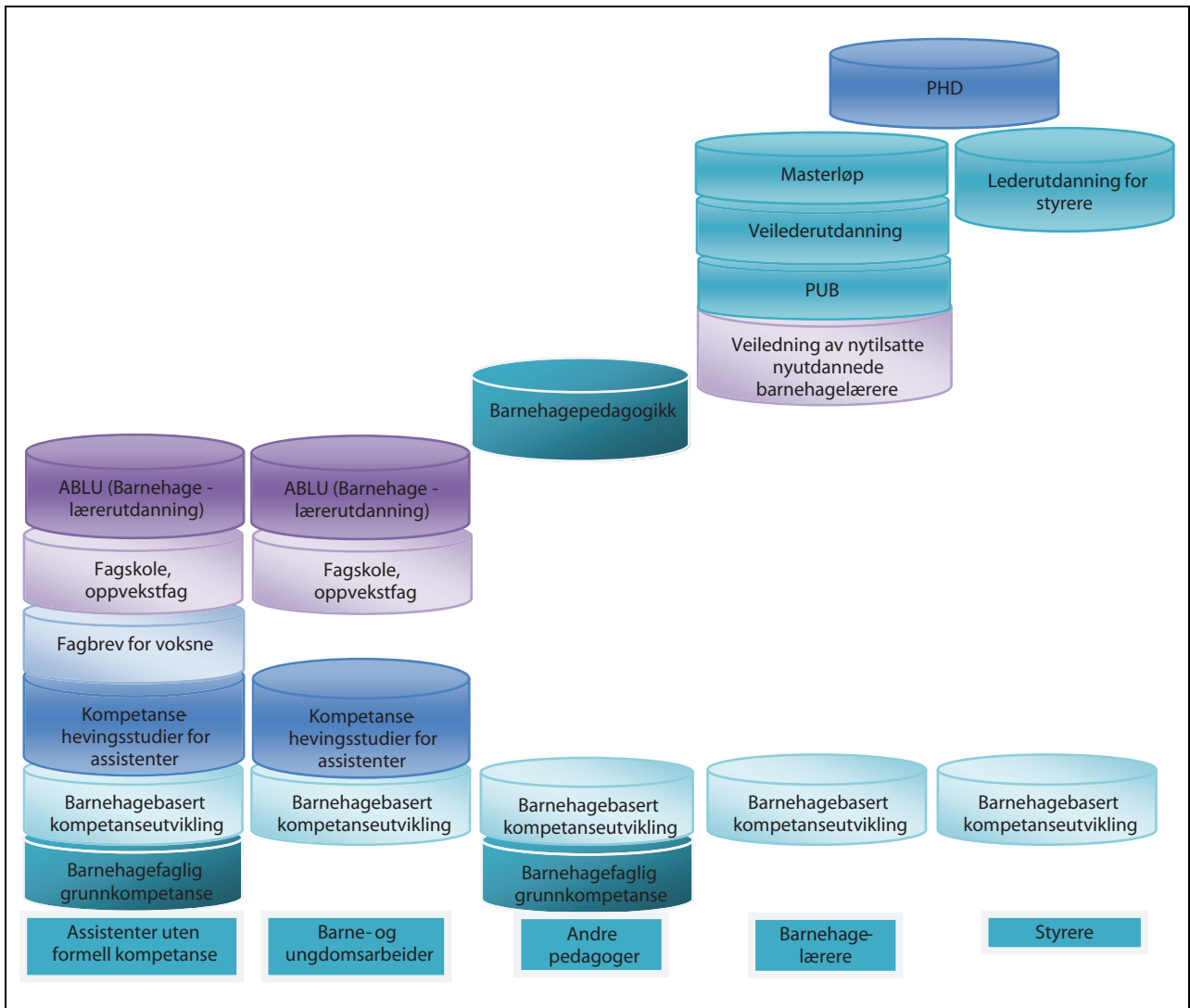
Systemet for kompetanseutvikling i barnehagen skal bidra til:

- barnehagefaglig grunnkompetanse
- mulighet til kompetanseheving for alle grupper ansatte
- synliggjøring av karriereveier/ utviklingsmuligheter
- forutsigbarhet
- relevante tilbud

I tillegg til individuelle tiltak inneholder systemet barnehagebaserte kompetansehevingstiltak som er rettet mot hele personalet. Gjennom barnehagebaserte tiltak som har en forankring i den pedagogiske ledelsen (pedagogisk leder og styrer), legges det til rette for felles læring og faglig utvikling for hele personalgruppen i barnehagen. Barnehagebaserte tiltak er med på å gi en felles forståelse for barnehagens overordnede mål og innhold og gjør at det blir lettere å gjennomføre utviklingsarbeid som kan øke kvaliteten på barnehagens innhold. Alle grupper ansatte vil få økt kompetanse innenfor områder som er avgjørende for at barnehagen skal oppfylle sitt samfunnsmandat og bidra til tidlig innsats. Satsingen *Venenskap og deltakelse*, som i hovedsak er barnehagebaserte tiltak, er etterspurt og har ført til stort engasjement og interesse for arbeidet med nytt formål og rammeplan. Slike tiltak krever en forankring på flere nivåer, både hos barnehagemyndighet, barnehageeier, styrer og pedagogisk leder.

Kompetansestrategien skal bidra til å sikre et minimum av barnehagefaglig kompetanse hos ansatte uten relevant utdanning og erfaring. En

³⁵ Gulbrandsen og Eliassen 2013, Gotvassli m.fl. 2012



Figur 7.3 System for kompetanseutvikling

Kilde: Kunnskapsdepartementet

barnehagefaglig grunnkompetanse for ansatte uten relevant utdanning bør bestå av både opplæring om barn og barndom, barnehagens samfunnsmandat (lov og rammeplan) og barns utvikling. Opplæringen må følges opp med veiledning på arbeidsplassen.

Innholdselementene i systemet spenner fra veiledning og opplæring av personer uten relevant utdanning i barnehagen til utdanninger på master- og doktorgradsnivå, jf. figur 7.3. Systemet blir beskrevet nærmere i departementets strategi for kompetanseutvikling som legges fram høsten 2013. Elementene som staten og fylkeskommunen bidrar med finansiering til, presenteres her stikkordsmessig:

- Barnehagefaglig grunnkompetanse for ansatte uten relevant utdanning
- Kompetansehevingstudier for assistenter

- Fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget gjennom praksiskandidatordning for ansatte med lang erfaring som mangler relevant utdanning
- Arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning for assistenter og fagarbeidere (ABLU)
- Tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk for personale med annen pedagogisk høyskoleutdanning
- Videreutdanning i pedagogisk utviklingsarbeid i barnehagen (PUB)
- Veiledning av nyutdannede, nytilsatte barnehagelærere
- Veilederutdanning
- Lederutdanning for styrere i barnehagen
- Barnehagebasert kompetanseutvikling for hele personalet

Fylkeskommunen gir tilskudd til fagbrev gjennom praksiskandidatordningen. Staten skal bidra til finansiering av de øvrige kompetansetiltakene. Departementet vil også gi tilskudd til de regionale nettverkene som er etablert i alle fylker knyttet til arbeidet i GLØD. Universitets- og høyskolesektoren og andre tilbydere vil være ansvarlige for å utvikle etter- og videreutdanningstilbud. Fylkesmannen skal fortsatt ha ansvar for tildeling av midler til barnehagebaserte kompetansetiltak til lokal barnehagemyndighet. Kriteriene for tildeling av midler vil forplikte den lokale barnehagemyndigheten til å bidra til kompetanseutvikling i både kommunale og ikke-kommunale barnehager og forplikte barnehageeier til å ta ansvar for kompetanseutvikling i egen barnehage.

Regjeringen vil

- arbeide for å oppfylle dagens pedagognorm og øke andelen ansatte med relevant utdanning.

- Spørsmålet om å øke kravet til pedagogisk bemanning kan vurderes på lengre sikt, når barnehagene har fått tilstrekkelig kvalifisert personale til å oppfylle dagens regelverk.
- vurdere å fjerne dagens mulighet til å innvilge varig dispensasjon fra utdanningskravet til pedagogisk leder og styrer.
 - innlemme fagskoler i oppvekstfag i prøveordningen med fagskoletilbud for ansatte med studiekompetanse.
 - bidra til mer enhetlig praksis i fylkene med hensyn til praksiskravet for fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget.
 - etablere et system for kompetanseutvikling i barnehagesektoren.
 - videreføre kampanjen for rekruttering til barnehagelærerutdanningen, herunder rekruttering av personer med samiskspråklig bakgrunn.

8 Barnehagens innhold

Innledning

Samtidig med den historiske utbygging av barnehageplasser har regjeringen satset på kvalitetsutvikling i barnehagesektoren, jf. St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen*. Barnehagens formåls- og innholdsbestemmelser ble grundig vurdert og endret i 2010, og vi har i dag et samlet formål for hele utdanningsløpet. For å sikre at formålet gjenspeiles i barnehagens innhold og at rammeplanen er i samsvar med behovene i sektoren, er det nå nødvendig å revidere forskriften om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Regjeringen vil nedsette en rammeplangruppe som får i oppdrag å komme med forslag til revidert rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Gruppens mandat vil utarbeides i samsvar med drøftinger og vurderinger i denne meldingen.

Som en oppfølging av St.meld. nr. 41 (2008-2009) har regjeringen oppnevnt flere offentlige utvalg. Resultatene foreligger i NOU 2010: 8 *Med forskertrang og lekelyst*, NOU 2012: 1 *Til barnets beste* og i rapporten fra Ekspertutvalget som skulle vurdere verktøy som brukes til å kartlegge barns språk.¹ Utredninger fra utvalgene, sammen med flere stortingsmeldinger som også omhandler barnehagespørsmål, gir et nytt og bedre kunnskapsgrunnlag om barnehagens arbeid med innhold og råd om videreutvikling.

Regjeringens tiltak for barnehagens innhold må ses i sammenheng med kompetansetiltakene regjeringen fremmer, jf. kapittel 7.

8.1 Nasjonale bestemmelser om barnehagens innhold

8.1.1 Barnehagelovens bestemmelser

Barnehagelovens tre første bestemmelser §§ 1. *Formål*, 1 a. *Særlig formål* og 2. *Barnehagens innhold* gir føringer for hva en barnehage skal være for barnet, familien og samfunnet.

På bakgrunn av Bostad-utvalgets innstilling NOU 2007: 6 *Formål for framtida*, Ot.prp. nr. 47 (2007-2008) *Om formålet med barnehager* og Innst. O. nr. 18 (2008-2009) vedtok Stortinget i 2008 nye formålsbestemmelser for barnehagen og opplæringen. Formålet er retningsgivende for øvrige lovparagrafer og styringsdokumenter og fungerer som mandat for alle som har et ansvar for virksomheten i barnehage, skole og lærebedrift. Formålet ivaretar helhet og sammenheng i utdanningsløpet ved at det er tuftet på felles verdier og har en sterk forankring i barnekonvensjonen og menneskerettighetene. Samtidig kan verdiene uttrykkes og begrunnes forskjellig i ulike religioner og livssyn. Formålsbestemmelsen er på et overordnet nivå og omfatter helheten i virksomheten. Den uttrykker tre perspektiver: Samfunnspektivet, individperspektivet og institusjonspektivet.

Et godt samarbeid mellom hjem og barnehage er en forutsetning for barnehagens brede samfunnsmandat. Samarbeidet skal foregå med gjensidig respekt og anerkjennelse og til barnets beste. Formålet hviler på det helhetlige synet på omsorg, lek og læring som preger den nordiske barnehagetradisjonen. Dette er utvidet ved at danningbegrepet også er tatt inn. Med danning menes det som skjer i barnets samspill med omgivelsene, og den oppdragelsen som skjer i barnehagen. Danning er en kontinuerlig prosess som forutsetter refleksjon. I barnehagen er gjensidige samhandlingsprosesser i lek og læring og hensynet til andre, forutsetninger for barnets danning.

For å støtte barns allsidige utvikling skal barnehagen ha rom for barns ulike perspektiver. Barn skal få utforske omgivelsene, søke opplevelser og gjøre erfaringer. Skaperglede, undring og utforskertrang er viktige elementer i barns lek og læring. Barnehagen må legge til rette for egeninitierte og organiserte aktiviteter som gir gode opplevelser og erfaringer i samspill med andre barn. Individperspektivet kommer til uttrykk ved at barnet ses som et aktivt deltakende individ i fellesskapet. Videre omtaler formålsbestemmelsen barnehagens institusjonelle ansvar. En av barnehagens viktigste oppgaver er å gi barna omsorg og nær-

¹ Kunnskapsdepartementet 2011b

het og legge forholdene til rette for barnas allsidige utvikling. Leken skal ha en sentral plass i barnets liv i barnehagen. Leken har egenverdi og er en viktig side ved barnekulturen. Barnehagen må gi rom for barns initiativ, fantasi og undring. Barn får grunnleggende kunnskap og innsikt gjennom lek, samvær og organiserte aktiviteter.

Barnehagelovens innholdsbestemmelse ble endret i juni 2010 for å harmonere med den nye formålsbestemmelsen.² Dette var i hovedsak en teknisk endring fordi det var overlappinger mellom den nye formålsbestemmelsen og den tidligere innholdsbestemmelsen. Bestemmelsen beskriver hva barnehagen som pedagogisk virksomhet skal være. Barnehagens helsefremmende og forebyggende funksjon er tatt inn i bestemmelsen.

8.1.2 Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver

Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver er forskrift til loven og skal utdype denne. Dagens rammeplan ble fastsatt i 2005. Etter innføring av ny formålsbestemmelse gjorde departementet følgeendringer i rammeplanen. Disse trådte i kraft i 2011. Departementet varslet samtidig en mer omfattende revidering.

Rammeplanens del 1 utdyper barnehagens formål, verdigrunnlag og oppgaver. Krav til barnehagens innhold utdypes i kapittel 2 *Omsorg lek og læring* og kapittel 3 *Fagområdene*. Kapittel 2 vektlegger at barnehagen skal se omsorg og danning, lek, læring, sosial kompetanse og språklig kompetanse i sammenheng. I tillegg er barnehagen som kulturarena vektlagt. Kapittel 3 angir mål for arbeidet med de syv fagområdene *Kommunikasjon, språk og tekst; Kropp, bevegelse og helse; Kunst, kultur og kreativitet; Natur, miljø og teknikk; Etikk, religion og filosofi; Nærmiljø og samfunn og Antall, rom og form*. Innholdet i rammeplanens kapittel 1 og 2 skal ligge til grunn for målene som er beskrevet i kapittel 3. Rammeplanens del 3 *Planlegging og samarbeid* omhandler barnehagens arbeid med planlegging, dokumentasjon og vurdering og samarbeid med andre instanser.

Rammeplanens innhold skal tilpasses det enkelte barns og barnegruppens interesser og forutsetninger. Barnehagen står fritt til å velge innhold og arbeidsmåter innenfor disse rammene. Barnehagelovens og rammeplanens helhetlige barne-, barndoms- og læringssyn kommer til

uttrykk ved at de sammen legger grunnlaget for arbeidet med alle barnehagebarn i alderen null til seks år. Denne nordiske modellen skiller seg fra mange andre lands modeller der tilbudet er delt i barneomsorg (Child care 0-3 år) og førskole (Preschool 3-6 år).³ Den norske barnehagen er forpliktet til å sikre progresjon og sammenheng i barns læring og opplevelser gjennom hele barnehageoppholdet. Progresjonen i det pedagogiske arbeidet skal defineres og konkretiseres i barnehagens årsplan.

8.2 Barnehagens arbeid med å omsette nye formåls- og innholdsbestemmelser til praksis

8.2.1 Status og utfordringer

Arbeid med barns medvirkning har vært et prioritert område i mange barnehager. Andelen barn som deltar i planleggingsarbeid, har økt gjennom hele det siste tiåret. I 2012 svarer 85 prosent av styrerne at barna har deltatt mye eller noe i planlegging av barnehagens innhold og aktiviteter. Andelen barnehager der barn som deltar mye eller noe i barnehagens vurderingsarbeid har også økt, fra 34 prosent i 2002 til 52 prosent i 2012, med en topp i 2008 der 59 prosent av styrerne svarer at barna deltar mye eller noe i barnehagens vurderingsarbeid.⁴ En mindre undersøkelse om barns trivsel og medvirkning i barnehagen viser at mange av barna opplever at de selv bestemmer aktiviteter, og at de voksne ser og anerkjenner dem og er oppmerksomme på deres meninger. Barn som opplever medvirkning, trives også bedre i barnehagen. Foreldrene er stort sett fornøyde med barnets muligheter til medvirkning.⁵

Forsknings- og utviklingsprosjektet *Barns rett til medvirkning i et relasjonelt perspektiv – fokus på de yngste i barnehagen*⁶ undersøker og drøfter hva medvirkning kan innebære i praksis i barnehagen. Forskerne stiller spørsmål ved om barns rett til medvirkning har blitt redusert til å gjelde individuelle valg og selvbestemmelse på bekostning av et helhetlig og relasjonelt perspektiv. Det framheves at barn fra tidlig i livet kommuniserer valg og intensjoner gjennom ulike uttrykksmåter, blant annet i leken. En potensiell arena for små barns medvirkning og ytringsfrihet er i lekende samspill. Barnehagelovutvalget drøftet retten til med-

² Prop. 105 L (2009-2010) *Endringer i barnehageloven*, Innst. 273 L (2009-2010)

³ OECD 2006, OECD 2012b

⁴ Gulbrandsen og Eliassen 2013

⁵ Bratterud m.fl. 2012

⁶ Bae (red.) 2012

virkning og vurderer at problemet ikke er knyttet til selve bestemmelsen. Utvalget foreslår i stedet en forsterket innsats for å oppfylle intensjonene lovverket.

Innføringen av den nye formålsbestemmelsen og innholdsbestemmelsen i barnehageloven er støttet på ulike måter. En rekke nasjonale sentre bistår utdanningsmyndighetene i gjennomføringen av den nasjonale utdanningspolitikken og er en ressurs i arbeidet med nasjonale satsinger. I 2010 fikk alle sentrene barnehager som målgruppe for sitt arbeid. I følge sentrenes oppdragsbrev for 2012-2013 er et av de prioriterte tiltakene å styrke barnehagepersonalets kompetanse i arbeidet med å omsette formålsbestemmelsen i barnehageloven i praktisk arbeid i barnehagen.

Høsten 2011 igangsatte departementet pilotprosjektet *Barnehagen som læringsmiljø og dannelsesarena* i seks fylker. Fylkesmennene koordinerte prosjektet. Barnehager, i samarbeid med universiteter og høyskoler, utforsket hvordan barnehagen i tråd med barnehagens samfunnsmandat kunne legge til rette for barns læring og danning i praksis. Prosjektet skulle resultere i teoribaserte og praksisbaserte fagartikler. Erfaringer viser at dannelsesbegrepet utfordrer synet på læring og medvirkning og krever et personale som aktivt forholder seg til verdiene i formålet. Fagartiklene fra prosjektet viser hvordan barns medvirkning og initiativ fører til utprøving av nye arbeidsmåter og måter å organisere barnehagedagen på. Sluttrapporten fra Hedmark konkluderer blant annet med at barnehager som gode dannelses- og læringsarenaer, må ha ansatte med kompetanse i å arbeide systematisk og reflektert overfor det enkelte barn.⁷

Også departementets kompetansesatsing *Vennskap og deltakelse – en styrking av arbeidet med implementering av nytt formål i barnehagen* er et viktig tiltak for å støtte opp om implementering av nytt formål, jf. kapittel 7.

8.2.2 Vurderinger

Implementering av de nye formåls- og innholdsbestemmelsene skjer i den enkelte barnehage. Arbeidet er langsiktig og må skje i samarbeid med alle partene i sektoren. Lærerutdanningsinstitusjonene spiller en viktig rolle i implementeringsarbeidet. Den nye barnehagelærerutdanningen er forankret i barnehagens samfunnsmandat. Dannelsesbegrepet står sterkt i alle kunnskapsområdene i utdanningen.

Flere av kompetansetiltakene som er satt i gang de siste årene, bidrar til å styrke implementeringen av formålsbestemmelsen og rammeplanen i barnehagene, jf. kapittel 7.

Samtidig kan de nye formåls- og innholdsbestemmelsene i enda større grad integreres gjennomgående og helhetlig i rammeplanen for å gi barnehagen nødvendig støtte og veiledning i det pedagogiske arbeidet. En helhetlig gjennomgang av rammeplanen ble utsatt i påvente av Brenna-utvalgets, Barnehagelovutvalgets og Ekspertutvalgets utredninger. Med dette som grunnlag igangsettes arbeidet med å revidere rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver.

8.3 Barnehagens arbeid med omsorg, lek og læring

8.3.1 Status og utfordringer

NOU 2010: 8 *Med forskertrang og lekelyst* inneholder en rekke forslag til endringer i rammeplanen og er et viktig grunnlag når regjeringen skal vurdere videre retning for barnehagens innhold. Brenna-utvalget vurderte hvordan et systematisk pedagogisk tilbud kan gjøres tilgjengelig for alle barn uavhengig av funksjonsnivå og sosial bakgrunn. I den forbindelse vurderte Brenna-utvalget dagens organiserte tilbud for tre – til femåringer. Utvalget mener det er viktig å bevare det helhetlige læringssynet som dagens barnehage bygger på. Føringerne i rammeplanen bør imidlertid bli tydeligere og mer presise om hva et godt pedagogisk tilbud skal være. Spesielt bør rammeplanen gi gode føringer for barnehagens oppfølging av barn med behov for særlig hjelp og støtte.

Brenna-utvalget mener at klare målsettinger er sentralt for at barnehagen skal gi et systematisk pedagogisk tilbud til alle barn. Samtidig er utvalget opptatt av at rammeplanen skal gi et godt grunnlag for at det enkelte barn får den nødvendige støtte i sin allsidige utvikling. Dagens målformuleringer i rammeplanen vurderes som gode, men ikke tilstrekkelige. Utvalget peker på at den reviderte rammeplanen fra 2006 førte til større oppmerksomhet om fagområdene, samtidig som føringerne for barnehagens arbeid med sosial kompetanse ble mindre spesifikke. Når også omtalen av hvordan rammeplanen kan omsettes til praksis fikk mindre plass, uttrykker utvalget bekymring for at det helhetlige læringssynet ikke kommer tydelig nok fram. Utvalget viser til at mange ansatte i barnehagen opplever at det er vanskelig å omsette rammeplanen til praksis og foreslår at målformuleringer styrkes i rammepla-

⁷ Sunnevåg 2012

Boks 8.1 Se hva som skjer... – veier til refleksiv praksis i barnehager i Hordaland

Da forskere fra Høgskolen i Bergen og 11 barnehager i Hordaland samarbeidet i pilotprosjektet *Barnehagen som læringsmiljø og dannelsesarena*, ønsket de å finne ut hva som skjer når barnehagepersonalet bestemmer seg for å arbeide med refleksiv praksis. Å prøve ut nye og ulike måter personalet kan opptre på var sentralt. Hvordan kan de på en god måte organisere miljøet, utføre aktiviteter og bruke redskaper og verktøy på nye måter? Erfaringene er presentert i en artikkelsamling.

Trollskogen barnehage undersøker hvordan den pedagogiske praksisen i større grad kan bygge på barnas interesser og hva dette krever av voksenrollen. Personalet reflekterer over hvordan de snakker og opptre i møte med barn og om hvordan de kan skape nye opplevelser. De vil at utetiden i større grad skal preges av planlagte, dokumenterte og vurderte aktiviteter og tar utgangspunkt i en bekk i nærområdet. Først får barna se et bilde av bekken, og dette vekker stor interesse og nysgjerrighet. Barna har mange forslag om hva de kan gjøre ved bekken, og de voksne skriver det ned. Deretter går turen ut. De voksne følger barnas initiativ og utforskertrang. Barna vil finne ut alt! Hvor lang er bekken? Hvor starter den? Kan de bygge en bro og hva skal til for at broa skal bli så solid at de kan gå på den? De voksne dokumenterer barnas aktivitet og samspill gjennom fortellinger og bilder. Med utgangspunkt i dokumentasjonen snakker barn og voksne sammen om det de opp-

levde. Dokumentasjonen er også et grunnlag når personalet reflekterer over voksenrollene. Personalet har erfart verdien av å skape rom for barnas initiativ, og de har blitt mer bevisste på hvordan deres prioriteringer, valg og deltakelse skaper vilkår for læring og danning i barnehagen. Selv sier de: *Me gjekk til bekken, men fekk meir enn vatn.*

I Leiketun barnehage undersøker de om en bok kan egne seg som forskningsstasjon, og de erfarer at boka kan være innfallsport til arbeid med alle de sju fagområdene i rammeplanen. De velger en bok med mange lag som kan utforskes over tid. De voksne åpner dører inn i boka for barna, samtidig som de lar boka åpne dører ut i verden. Før de leser, blir barna litt kjent med boka gjennom oppslag fra den på veggen. Boka handler blant annet om samarbeid, motgang og kreativitet og verdier som respekt og likeverd. Den gir ideer til problemstillinger som barna utforsker i andre situasjoner. Eksempler er: Hvordan høres de ulike instrumentene på bildene ut? Hvordan kan vi samarbeide om å lage egen musikk slik de gjør i boka? Hva kan vi gjøre når vi synes noe er urettferdig? Hvilke likheter og ulikheter er det mellom trærne i skogen? De voksne bygger på barnas initiativ, og samspillet rundt boka gir både barn og voksne ny kunnskap og innsikt.

Kilde: Artikkelsamling. Barnehagen som læringsmiljø og dannelsesarena. Prosjektrapport fra Troms og Hordaland. Utdanningsdirektoratet 2013.

nen, særlig i kapittel 2 *Omsorg, lek og læring*.⁸ Videre foreslår utvalget tydeligere krav om progresjon i barns læring og utvikling. Utvalget er også opptatt av at barns utbytte i barnehagen tydeliggjøres, og foreslår at mål for basiskompetanse gjeninnføres, jf. rammeplanen fra 1996. Basiskompetanse ble i rammeplanen av 1996 definert som utvikling av sosial handlingsdyktighet og utvikling av språk- og kommunikasjonsevne i vid forstand.

I høringen til NOU 2010: 8 reagerte mange høringsinstanser på begrepet basiskompetanse og uttrykte bekymring for at dette, sammen med tydeligere krav til progresjon, ville innebære økt læringspress og innføring av resultatmål for det

enkelte barn. Flere støttet imidlertid en tydeliggjøring av elementene som ligger i begrepet basiskompetanse, og var positive til at kapittel 2 i rammeplanen utdypes og presiseres.

Utdanningsforbundet uttalte i forbindelse med høringen:

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å sette mål for barnehagenes arbeid med lek, omsorg og sosial kompetanse, for ytterligere å tydeliggjøre viktigheten av disse områdene i rammeplanen. Men det er viktig å understreke at disse må utformes som prosessmål over samme lest som målene innenfor fagområdene. Det er føringer for barnehagens arbeid og ikke forhåndsdefinerte resultatmål for enkeltbarn som må presiseres.

⁸ Østrem m.fl. 2009

Tabell 8.1 Svarfordeling på spørsmål om barnehagen har arbeidet systematisk med ett eller flere av disse temaområdene fra kapitlet om Omsorg, lek og læring. 2008 og 2012.

		Arbeidet lite med	Arbeidet noe med	Arbeidet ganske mye med	Ubesvart
Omsorg og oppdragelse	2008	3	29	62	6
	2012	2	23	71	4
Lek	2008	3	36	56	6
	2012	1	25	72	3
Læring	2008	2	34	57	7
	2012	1	31	63	5
Sosial kompetanse	2008	1	27	67	5
	2012	1	14	82	4
Språklig kompetanse	2008	2	24	70	4
	2012	2	18	77	3
Barnehagen som kulturarena	2008	28	46	18	8
	2012	26	50	18	6

Kilde: Gulbrandsen og Eliassen 2013

Brenna-utvalget drøfter forholdet mellom formelle og uformelle læringssituasjoner i barnehagen og mener rammeplanen må stille krav om at barnehagene har lik oppmerksomhet på begge områder. Med formelle læringssituasjoner mener utvalget aktiviteter som er planlagt og ledet av pedagoger eller andre, hvor barnet er aktivt deltakende og hvor barnets initiativ skal ivaretas. Utvalget mener at frilek, hverdagsaktiviteter og andre spontane aktiviteter fortsatt skal ha stor plass i barnehagen. Utvalget mener videre at barn som er mindre aktive, i større grad må hjelpes til å oppsøke situasjoner som åpner for erfaringer og opplevelser og som fremmer utvikling og læring. Både Brenna-utvalget og Østberg-utvalget peker på at innholdet i barnehagen kan forsterke forskjeller. De viser til forskning som finner at barn med minoritets-språklig bakgrunn kan oppleve hindre for aktiv deltakelse og medvirkning når de ikke deler de sosiale koder som gjelder i barnehagens læringsmiljø.⁹ Brenna-utvalget mener disse barna i større grad kan sikres medvirkning og deltakelse i formelle læringssituasjoner.

En ny undersøkelse om femåringers barnehagehverdag viser stor variasjon i barnehagenes arbeidsmåter. Nesten 70 prosent av barnehagene

svarer at arbeidsmåtene både er læringsfokuset, støtter barnas initiativ og ivaretar barns selvstendige valg og aktiviteter, jf. kapittel 3.¹⁰

I studier fra 2008 og 2012 er det sett nærmere på barnehagers arbeid med rammeplanen.¹¹ Tabell 8.1 viser svarfordelingen på spørsmål om barnehagen har arbeidet systematisk med ett eller flere av temaområdene i kapitlet om *Omsorg, lek og læring*. Det er en økning fra 2008 til 2012 i barnehagenes arbeid med temaområdene. Sosial kompetanse er det området barnehagene arbeider mest med. Få barnehagestyrere svarer at de arbeider lite med et område, unntatt temaområdet *Barnehagen som kulturarena*.

Selv om arbeid med lek, omsorg, oppdragelse, språk og sosial kompetanse står sentralt i barnehagen, peker flere studier på at ikke alle barn opplever vennskap i barnehagen. En undersøkelse viser at rundt 74 prosent av femåringene har minst en venn de leker med daglig i barnehagen. Om lag 20 prosent av barna i utvalget har ikke minst én venn.¹² En annen mindre undersøkelse om barns trivsel og medvirkning viser at 17 pro-

¹⁰ Lekhal m.fl. 2013¹¹ Winsvold og Gulbrandsen 2009, Gulbrandsen og Eliassen 2013¹² Lekhal m.fl. 2013⁹ Palludan 2005, Gulløv og Bundgaard 2008

sent av barna kun har noen få venner i barnehagen, og at 0,6 prosent ikke har noen gode venner i barnehagen i det hele tatt.¹³ I følge Folkehelseinstituttet betyr ikke disse undersøkelsene nødvendigvis at barna ikke leker med andre, eller at de holdes utenfor barnegruppen. Men det er viktig å vite hvem disse barna er og å følge med på deres trivsel i barnehagen, jf. kapittel 10.

I en nylig utgitt rapport fra OECD der rammeplanene for New Zealand, Sverige og Norge studeres, pekes det på at alle de tre rammeplanene har en helhetlig tilnærming til barns læring og gir barns lek og utforskning en sentral plass. Alle rammeplanene legger til grunn at pedagogikken skal være tilpasset det enkelte barns alder, forutsetninger og utvikling, og at barns erfaringer og interesser og deres motivasjon for å lære er et viktig utgangspunkt for praksis. Norge roses blant annet for hvordan barns medvirkning er omtalt. Alle de tre landene har utarbeidet støttemateriale til implementering av rammeplanen lokalt. OECD peker på at New Zealand gjennom sitt nettbaserte veiledningsmateriale støtter implementeringen i praksis både når det gjelder barn med særlige behov og tilrettelegging for små og store barn. OECD anbefaler Norge å ta i bruk flere virkemidler for å implementere rammeplanen i praksis.¹⁴ Departementet har gitt Utdanningsdirektoratet i oppgave å følge med på og støtte sektorens arbeid med oppfølging av rammeplanen, jf. kapittel 5. Direktoratets nettsider vil være en viktig informasjonskilde for barnehagefeltet.

8.3.2 Vurderinger

En nasjonal rammeplan er et sentralt virkemiddel for å sikre et likeverdig pedagogisk tilbud til alle barn. Dagens rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver er godt mottatt i sektoren. Nye undersøkelser viser at rammeplanen følges opp i barnehagene. Departementet mener det er positivt at stadig flere barnehager arbeider noe eller ganske mye med omsorg, lek og læring og med barns sosiale og språklige kompetanse. Barnehagen som kulturarena er imidlertid et område det arbeides lite med. Departementet mener dette er et viktig område i et flerkulturelt samfunn. Temaområdet *Danning og kulturelt mangfold* i den nye kompetansestrategien vil kunne bidra til økt oppmerksomhet om barnehager som kulturarena, jf. kapittel 7.

¹³ Bratterud m.fl. 2012

¹⁴ OECD 2013

Departementet støtter Brenna-utvalgets forslag om å omarbeide kapittel 2 i rammeplanen, slik at planen angir prosessmål for barnas opplevelser, erfaringer og helhetlige utvikling. Rammeplangruppen vil derfor få i oppdrag å fremme forslag om hvordan innholdet i kapittel 2 i dagens rammeplan kan utformes på samme måte som kapittel 3, det vil si med prosessmål og krav til barnehagens arbeid. Dette kan bidra til at barns utbytte av barnehage beskrives bedre, uten at det settes resultatmål for det enkelte barn. Rammeplangruppen vil også få i oppdrag å vurdere hvordan krav til progresjon i tilbudene bør uttrykkes.

En god kombinasjon av vokseninitierte og barneinitierte aktiviteter gir de beste forutsetninger for læring og sosial utvikling.¹⁵ Det går ikke et klart skille mellom disse aktivitetene i barnehagen. Rammeplanen gir ikke detaljerte føringer for de ansattes arbeidsmåter. Barnehagens arbeidsform skal preges av en helhetstenkning, der barns erfaringer i lek, hverdagsaktiviteter, spontane og planlagte situasjoner er utgangspunkt for barnas videre læring og utvikling. Departementet ønsker ikke å gi føringer for hvordan barnehagen skal vekte arbeidsmåter, men er opptatt av å sikre at alle barn blir sett og fulgt opp og at innholdet i barnehagen støtter hvert enkelt barns utvikling. Departementet vil derfor gi rammeplangruppen i oppdrag å vurdere om det er behov for en nærmere omtale av arbeidsmåter og tilrettelegging av det pedagogiske arbeidet. Disse vurderingene vil bli lagt til grunn når rammeplanens del 3 om planlegging og samarbeid skal revideres.

8.4 Et rikt og variert innhold

8.4.1 Status og utfordringer

Barnehagen skal gi alle barn rike felles opplevelser og kunnskaper på mange områder. Fagområdene skal være en integrert del av barnehagens hverdag, både i voksen- og barneinitierte aktiviteter. Et godt oppvekst- og læringsmiljø gir barn muligheter til allsidighet og variasjon i aktiviteter.¹⁶ Også barnehagens fysiske miljø kan brukes bevisst i arbeidet med å oppfylle rammeplanens intensjoner.¹⁷

I St.meld. nr. 41 (2008-2009) ble det varslet at departementet ville følge med på hvordan de ulike fagområdene ble vektlagt i barnehagene. Evaluate-

¹⁵ OECD 2013

¹⁶ Gopnik m.fl. 2004

¹⁷ Krogstad m.fl. (red) 2012

Tabell 8.2 Barnehagenes arbeid med rammeplanens ulike fagområder i 2002, 2004, 2008 og 2012. Prosent.

		Arbeidet lite med	Arbeidet noe med	Arbeidet ganske mye med	ubesvart
Kommunikasjon, språk og tekst	2012	1	17	79	4
	2008	1	22	67	10
*	2004	2	32	64	1
*	2002	2	45	51	2
Kropp bevegelse og helse	2012	1	30	66	3
	2008	3	34	52	11
**	2004	2	31	65	2
**	2002	2	32	62	2
Kunst, kultur og kreativitet	2012	6	49	40	5
	2008	9	47	33	11
***	2004	4	43	50	3
***	2002	6	43	48	4
Natur, miljø og teknikk	2012	4	42	50	4
	2008	8	41	41	11
	2004	5	41	52	2
	2002	4	39	56	2
Etikk, religion og filosofi	2012	19	53	22	5
	2008	22	51	15	12
Nærmiljø og samfunn	2012	8	47	41	5
	2008	11	45	33	12
****	2004	11	64	23	3
****	2002	16	60	21	3
Antall, rom og form	2012	5	43	48	5
	2008	7	40	43	11

* I 2002 og 2004 het fagområdet «Språk, kommunikasjon og tekst»

** I 2002 og 2004 het fagområdet «Fysisk aktivitet og helse»

*** I 2002 og 2004 het fagområdet «Estetiske fag»

**** I 2002 og 2004 het fagområdet «Samfunn, religion og etikk». Fra og med 2008 er spørsmålet delt opp i to fagområder.

Kilde: Gulbrandsen og Eliassen 2013

ringen av implementeringen av rammeplanen viste at fagområdene ble vektlagt ulikt.¹⁸

Tabell 8.2 viser at det har vært en positiv utvikling fra 2008 til 2012 når det gjelder allsidig bruk av rammeplanen. Barnehagene arbeider med alle

fagområdene i rammeplanen, men det er variasjon i hvor mye de arbeider med dem. 92 prosent av styrerne som ble spurt i undersøkelsen svarer at de har arbeidet noe eller mye med minst seks av de sju fagområdene i 2012.¹⁹

¹⁸ Østrem m.fl. 2009

¹⁹ Gulbrandsen og Eliassen 2013

I hele tiårsperioden har barnehagene arbeidet mest med fagområdet *Kommunikasjon, språk og tekst*, men de har også arbeidet mye med *Kropp, bevegelse og helse*. Det var en markant nedgang i andelen barnehager som arbeidet systematisk med fagområdene *Natur, miljø og teknikk*, *Nærmiljø og samfunn* og *Kunst, kultur og kreativitet* fra 2004 til 2008, men i 2012 er andelen økt. Gjennomgående har barnehagene arbeidet minst med fagområdet *Etikk, religion og filosofi*.

De nasjonale sentrene bidrar til implementering og bruk av rammeplanen gjennom støtte, veiledning og kompetanseheving. Sentrene har nettsider med gode eksempler og ressurser rettet mot barnehager. De har i fellesskap utgitt brosjyren *Kompetanse, undring og kreativitet – Å arbeide med ulike fagområder i barnehagen*. Flere sentre arrangerer barnehagekonferanser for å bidra til kompetanseheving og å synliggjøre barnehagenes arbeid.

Også senter for internasjonalisering i utdanningen (SIU) retter seg mot barnehagesektoren og gir støtte til deltakelse i utviklings- og kompetansetiltak under nordiske og europeiske programmer. Deres nettsider gir informasjon om muligheter for internasjonal utveksling og presenterer erfaringer fra samarbeid på tvers av grenser. Gjennom deltakelse i internasjonale prosjekter har barnehager fått inspirasjon til videreutvikling av pedagogisk praksis for eksempel innen språk, filosofi, kunst og kultur.

Et godt læringsmiljø for jenter og gutter

Evalueringen av implementeringen av rammeplanen viser at likestilling har lav prioritet i barnehagene. Forskerne mener det er på tide å rette arbeidet med likestilling i barnehagen inn mot å gi både gutter og jenter muligheter til å delta i ulike læringssituasjoner i barnehagen, slik rammeplanen gir føringer om.²⁰ I en undersøkelse fra 2012 om barns opplevelser og erfaringer i barnehagen finner forskerne signifikante forskjeller mellom jenter og gutters svar. Jenter trives jevnt over bedre i barnehagen enn gutter. Jenter er mindre utsatt for erting, og de har et bedre forhold til voksne. Når pedagogene i undersøkelsen vurderer barnas sosiale kompetanse, adferd og språklige ferdigheter, kommer også jentene best ut. I en vurdering av de pedagogiske aktivitetene i barnehagen svarer barna at de oftest tegner eller maler. Sett i sammenheng med funnene om at gutter trives dårligere enn jenter, mener forskerne at

læringsmiljøet kan bli for ensidig og lite engasjerende for mange barn dersom stillesittende bordaktiviteter får dominere. De anbefaler at gutters opplevelser av hvordan de har det i barnehagen, i større grad bør prege diskusjonene om innhold og aktiviteter.²¹

Likestilling 2014 – regjeringens handlingsplan for likestilling mellom kjønn ble lansert av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i 2011. Regjeringen vil øke bevisstheten om likestilling i barnehage og utdanning. Likestillingssenteret utarbeidet i 2010 en statusrapport om likestilling i barnehagene.²² Rapporten viser at barnehageansatte mangler kompetanse i praktisk likestillingsarbeid. Et av tiltakene i handlingsplanen er å heve kompetansen i barnehagene på dette området. Det er utviklet en veileder for likestilt pedagogisk praksis som skal bidra til motivasjon, kunnskap, lyst og engasjement til å arbeide bevisst og aktivt med likestillings- og likeverdsarbeid i barnehagen.²³

Andre faglige temaer i barnehagen

I *Strategi for utdanning for en bærekraftig utvikling 2012 - 2015* vektlegges det at barn skal få en begynnende forståelse for betydningen av en bærekraftig utvikling, og at de skal få oppleve glede ved å ferdes i naturen. Barna må få grunnleggende innsikt i natur, miljøvern og samspillet i naturen. Gjennom strategien *Realfag for framtida 2010-2014* har departementet en ambisjon om å øke interessen for realfag og teknologi på alle nivåer i utdanningsløpet, også i barnehagen.

Betydningen av digital kompetanse har økt de siste årene.²⁴ Det er et stort behov for kompetanse i IKT-arbeid i barnehagen.²⁵ I 2010 ble det etablert et nasjonalt senter for IKT i utdanningen, jf. boks 8.2. Senteret skal blant annet bidra til at barnehagene kan bruke digitale verktøy på en kreativ og sikker måte i arbeidet med omsorg og lek, læring og dannelse. Ved å gi barn varierte erfaringer med bruk av digitale verktøy, kan barnehagene være med på å motvirke digitale skiller og bidra til sosial utjevning.

I den nye barnehagelærerutdanningen er det satt krav til kunnskap om barnehagebarns digitale ferdigheter.

Det er også større oppmerksomhet om barnehagens helsefremmende og forebyggende funk-

²⁰ Østrem m.fl. 2009

²¹ Nordahl 2012

²² Kunnskapsdepartementet 2010

²³ Utdanningsdirektoratet 2012

²⁴ OECD 2012b, OECD 2013

²⁵ Gotvassli m.fl. 2012

Boks 8.2 De nasjonale sentrene

NAFO (Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring)

NAFO bidrar med sin virksomhet til å styrke den flerkulturelle opplæringen i barnehagene. På senterets nettsider presenteres konkrete eksempler på hvordan barnehagene kan tilrettelegge for flerspråklighet, mangfold, tospråklig assistanse og samarbeid med foreldre. NAFO skal støtte de andre sentrene i å ivareta det språklige og kulturelle mangfoldet.

Kunst- og kultursenteret

Kunst- og kultursenteret understreker kunstfagenes verdi i tverrfaglig arbeid, og har i 2012 samarbeidet med NAFO om flerkulturelt og kunstfaglig arbeid i barnehage og på barnetrinnet i skolen. Senteret har siden 2008 delt ut Barnehageprisen i kunst og kultur. På nettsidene bidrar vinnerne og andre med gode eksempler på kunst- og kulturfaglig arbeid i barnehagen.

Lesesenteret

Lesesenteret har som oppgave å sette leseopplæring og leselest på dagsordenen, og bidra til å styrke språkstimulering, leseopplæring og leseutvikling i skole og barnehage. På nettsidene finnes gode eksempler og en rekke ressurser og tips som kan berike barnehagens arbeid med språkstimulering og språkmiljø.

Skrivesenteret

Oppdagende skriving og eksempler på språkstimulering som omfatter skrift, inngår i skrivesenterets informasjonssider rettet mot barnehager. Nettsidene inneholder også informasjon om tidlig språkstimulering og eksempler på barnehagers arbeid.

Nynorsksenteret

Via nettsidene og konferanser bidrar senteret til å styrke nynorsk i barnehagen. Utgangspunktet for deres formidling er at de to målformene er en ressurs i språkarbeidet. Nettsidene inneholder informasjon om tidlig start og eksempler på materiell og arbeidsmåter.

Fremmedspråksenteret

Fremmedspråksenteret presenterer materiell og eksempler på hvordan barnehagene i sitt pedagogiske arbeid kan legge til rette for barns møter med ulike språk, som engelsk, tysk, fransk, russisk, spansk og urdu.

Matematikksenteret

Matematikksenteret gjennomfører blant annet kurs og konferanser om matematikk i barnehagen. Sammen med deres nettsider er disse tiltakene viktige i arbeidet med å øke interessen for fagområdet og for å spre kunnskap om hvordan barnehagen kan legge til rette for et aktivt arbeid med matematikk i barnehagens hverdagsliv og i planlagte aktiviteter.

Naturfagsenteret

Forskerfrø er Naturfagsenterets egen satsing mot barnehagene. Praktiske aktiviteter og utforskende arbeidsmetoder står sentralt. På den årlige Forskerfrø-konferansen deles Forskerfrøprisen ut. Prisen går til barnehager som viser god evne til å stimulere til naturfaglig utforskning, ivareta barns nysgjerrighet og undring og vektlegge biologi, kjemi, fysikk, astronomi eller geologi i barnehagen. Senterets nettsider presenterer aktiviteter og eksempler.

IKT-senteret

Senter for IKT i utdanningen har barnehagen som et viktig satsingsområde. De initierer og videreformidler forskning og kunnskap om IKT i lek, utforskning, danning og læring for barnehagene. Også informasjon om personvern og sikker bruk av digitale verktøy inngår i senterets arbeid. Konferanser og tilpassede nettressurser bidrar til å øke interesse og kunnskap om IKT i barnehagen.

Læringsmiljøsentret

Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning ble opprettet 1. januar 2013. Senteret skal bidra til økt kvalitet i læringsmiljøet for barnehagebarn, elever, læringer og voksne. Tidlig innsats omfatter eksempler på tiltak i barnehagene.

sjon. I stortingsmeldingen om folkehelse, som skal legges fram av Helse- og omsorgsdepartementet våren 2013, vil barnehagens betydning for folkehelsen omtales. En undersøkelse fra Helsedirektoratet om måltider, fysisk aktivitet og miljørettet helsevern i barnehagen viser at barnehager som har forankret arbeidet med helse og ernæring i årsplanen, har et sunnere kosthold. Undersøkelsen viser også en positiv sammenheng mellom andelen faglærte pedagoger og hvor mye tid barnehagene bruker på organisert lek og fysisk aktivitet.²⁶ I Meld. St. 20 (2012-2013) *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen*. varsler regjeringen at det tas sikte på å opprette et nytt nasjonalt senter for ernæring, fysisk aktivitet og helse i barnehager og skoler. Etableringen av et slikt senter vil kunne bidra til å styrke barnehagenes og skolenes rolle som forebyggende og helsefremmende arenaer gjennom å arbeide målrettet for kunnskap om betydningen av de ernæringsmessige, fysiske og helserelaterte faktorene for trivsel, læring og sosial utjevning.

8.4.2 Vurderinger

Barnehagens innhold skal være variert og bidra til et rikt læringsmiljø for alle barn. Lek og læring i barnehagen skal være lystbetonte aktiviteter som stimulerer barns nysgjerrighet, motivasjon og forskertrang og utvikler barns kreativitet.

Departementet er tilfreds med utviklingen i barnehagenes arbeid med fagområdene og spesielt med at fagområdet *Kunst, kultur og kreativitet* har økt. Fagområdet er viktig for at barn skal kunne møte et rikt og stimulerende læringsmiljø. Departementet er også tilfreds med at fagområdet *Kommunikasjon, språk og tekst* fortsatt har stor oppmerksomhet i barnehagen, jf. kapittel 8.7. Barnehagene arbeider relativt mye med fagområdene *Antall, rom og form, Natur, miljø og teknikk* og *Kropp, bevegelse og helse*.

Etikk, religion og filosofi er det fagområdet som færrest barnehager arbeider mye med. Departementet antar at barnehagens arbeid med å implementere det nye formålet i praksis, kan få betydning for barnehagenes arbeid med dette fagområdet.

Rammeplangruppen vil få i oppdrag å foreslå om og eventuelt hvordan det bør gjøres endringer i antallet fagområder eller beskrivelsen av disse i lys av relevante samfunnsendringer. Barnehagens helsefremmende og forebyggende funksjon og IKT er tema som vil bli vurdert.

Boks 8.3 Økt oppmerksomhet på kosthold og helse i barnehagen

Fiskesprell er et samarbeid mellom Helse- og omsorgsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Norges sjømatråd sammen med fiskesalgslagene. Fiskesprell tilbyr kurs til barnehageansatte gjennom folkehelsenettverket i fylkene, og har som mål å inspirere, motivere og stimulere til økt sjømatinntak i barnehager. Det er utviklet et veiledningshefte for ansatte i barnehager og en aktivitetsbok for barna. For å involvere foreldre/foresatte inviteres barnehagene til å søke økonomisk støtte til arrangementer der det tilberedes og serveres sjømat til foreldre/foresatte. Sjømatkonsumet i disse barnehagene har vist seg å øke betydelig. I perioden 2007-2012 har mer enn 6200 barnehageansatte deltatt på Fiskesprellkurs, og nye kurs holdes hvert år over hele landet. I 2013 innledes et samarbeid med Opplysningskontoret for frukt og grønt og *5 om dagen barnehage-prosjektet* for å stimulere til et balansert kosttilbud med sjømat, frukt og grønt i barnehagene. Friluftsrådene og Friluftsrådernes landsforbund arbeider aktivt for at blant annet barnehagene skal øke bruken av natur- og friluftsområder. De tilbyr kurs for ansatte, aktivitetsdager, veiledning i tilrettelegging av uteområder og rådgivning om egnede friluftsområder. Flere av friluftsrådene har utstyrsbaser og låner ut for eksempel kanoer, lavvoer og annet friluftsutstyr.

Kilde: Helse- og omsorgsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet

Departementets kompetansestrategi skal bidra til å støtte et rikt og variert innhold i barnehagen, jf. kapittel 7. Videre fortsetter departementet det langsiktige arbeidet med å videreutvikle et læringsmiljø i barnehagene som skal fremme likestilling mellom gutter og jenter. Det er viktig at barnehageeier følger opp intensjonen som ligger i formål og rammeplan på dette området. Likestillingsarbeid er et langsiktig holdningsarbeid som departementet vil fortsette. Det handler om å endre tradisjoner og holdninger knyttet til kjønn. Barns rett til et godt barnehagemiljø er omtalt i kapittel 10.

Utdanningsdirektoratet skal følge med på hvordan barnehagenes arbeid med fagområdene

²⁶ Helsedirektoratet 2012

utvikler seg og vurdere behov for flere tiltak på områder det arbeides lite med.

8.5 Barnehagens arbeid med barn i ulike aldersgrupper

8.5.1 Status og utfordringer

Aldersspennet for barn i barnehagen strekker seg fra ettåringen til førskolebarnet på seks år. Barnehagebarn er i stor utvikling på alle områder. De seneste årene er barnehagedeltakelsen for ettåringer tredoblet, jf. kapittel 3. I ulike evalueringer, undersøkelser og offentlige utredninger er det stilt spørsmål om rammeplanen og barnehagens innhold er godt nok tilrettelagt for de yngste barna. Det er også pekt på de yngste barnas behov for en trygg tilknytning og pedagogiske miljøer som sikrer et lavt stressnivå.^{27 28}

Evalueringen av implementeringen av rammeplanen viser at det er faglige og organisatoriske utfordringer i arbeidet med de yngste barna.²⁹ Barnehageansatte rapporterer om behov for mer kompetanse om barn under tre år.³⁰ Riksrevisjonens undersøkelse viste at 15 prosent av de pedagogiske lederne som arbeidet med barn under tre år, opplevde at rammeplanen i liten grad var tilpasset denne aldersgruppen. 66 prosent opplevde at rammeplanen i noen grad var tilpasset små barn. Bare 16 prosent opplevde at den i stor grad var tilpasset små barn.³¹

Brenna-utvalget drøftet tilbudet til de eldste barna i barnehagen. Utvalget skulle blant annet vurdere hvordan barnehagen forbereder barna til skolestart. Utvalget anbefaler at rammeplanen gjøres tydeligere på hva innholdet i de skoleforberedende aktivitetene skal være. Utvalget mener det er viktig at barnehagen tilbyr de eldste barna mangfoldige og varierte aktiviteter for å gjøre overgangen til skolen så god som mulig. Utvalget foreslår at det legges hovedvekt på utvikling av barnas sosiale kompetanse, språk og andre former for kommunikasjon. Det blir også understreket at de skoleforberedende aktivitetene må være preget av barns egen aktive deltakelse og medvirkning.

En ny undersøkelse viser variasjon i hvordan barnehagene arbeider med skoleforberedende aktiviteter.³² Nesten halvparten av barnehagene

arbeider systematisk med aktiviteter som skriking, rabbling og tallforståelse og med vokseninitierte leker som rollespill, tegning, maling og friluftaktiviteter med vekt på kunnskap. Kun 5 prosent svarer at de ofte har tilrettelagte aktiviteter med tall og bokstaver, men sjelden med lek for læring. Videre rapporterer noe i underkant av 20 prosent at de sjelden tilrettelegger for planlagte vokseninitierte aktiviteter med skoleforberedende innhold.

8.5.2 Vurderinger

Regjeringen vil arbeide for at alle barn skal møte et rikt omsorgs- og læringsmiljø i barnehagen. Regjeringen foreslår blant annet å innføre krav til grunnbemanning, jf. kapittel 6. Det kan også være behov for at rammeplanen er tydeligere på hvordan personalet kan tilrettelegge for de yngste barna, og for en styrking av innholdet i de skoleforberedende aktivitetene ved at sosial kompetanse og kommunikasjon, barns aktive deltakelse og medvirkning i større grad vektlegges.

Rammeplanen skal fortsatt omfatte ulike aldersgrupper og barn med ulike forutsetninger og behov. Departementet mener imidlertid det kan være behov for å tydeliggjøre rammeplanen når det gjelder tilbudet til ulike aldersgrupper. Å innføre aldersspesifikke mål i rammeplanen vil bryte med barnehagelovens syn på læring og utvikling. Behovet for en tydeliggjøring kan ivaretas på andre måter. Rammeplangruppen vil få i oppdrag å vurdere om og eventuelt hvordan rammeplanen kan legge føringer for det pedagogiske tilbudet til de yngste og eldste barnehagebarna, herunder skoleforberedende aktiviteter på barnehagens premisser.

8.6 Planlegging, vurdering og dokumentasjon

8.6.1 Status og utfordringer

St.meld. nr. 41 (2008–2009) pekte på dokumentasjon og vurdering som områder der det er behov for metodeutvikling og klargjøring av regelverket. I meldingen ble det varslet at departementet ville utarbeide nye bestemmelser.

Barnehagens pedagogiske arbeid skal planlegges, dokumenteres og vurderes. Å dokumentere er å synliggjøre barnehagens innhold og arbeidsmåter, voksenrollen og barnas trivsel, læringsprosesser og utvikling. Dette gir grunnlag for refleksjon over og vurdering av den pedagogiske virksomheten. Videre gir det grunnlag for å følge med

²⁷ Dalli m.fl. 2011

²⁸ Drugli 2010

²⁹ Østrem m.fl. 2009

³⁰ Gotvassli m.fl. 2012

³¹ Riksrevisjonen 2009

³² Lekhal m.fl. 2013

på barnas trivsel i hverdagen og for å oppdage og følge opp barn med særlige behov for hjelp og støtte. Systematisk læringsarbeid, kartlegging, dokumentasjon og vurdering av barns utvikling og ferdigheter skal gjøres med utgangspunkt i barnehagens mandat slik det kommer til uttrykk i formålsbestemmelsen. For å skape en god vurderingskultur er tilstrekkelig pedagogisk kompetanse og høy faglig kvalitet nødvendig.

Dokumentasjon er det området i barnehagen styrerne finner mest krevende, særlig oppgis det å være tidkrevende.³³ Både styrere og andre ansatte rapporterer om behov for mer kompetanse om dokumentasjon.³⁴ Barnehager bruker en rekke ulike metoder for å dokumentere barnehagens arbeid. Barnehagens metodebruk har vært relativt stabil i perioden 2002 – 2012. Observasjon og pedagogisk dokumentasjon er de mest brukte metodene når barnehagen skal dokumentere barnas utvikling og trivsel. Nesten alle styrere oppgir at barnehagen bruker disse metodene. Barneintervju, praksisfortellinger og systematiske samtaler benyttes også ofte.³⁵

I Folkehelseinstituttets barnehageundersøkelse om femåringer er det sett nærmere på om barnehager kartlegger eller observerer barns lek og språklige, motoriske og sosiale utvikling rutinemessig eller ved behov. Undersøkelsen viser at om lag 40 prosent av barnehagene i utvalget kartlegger eller observerer barna ut i fra behov, mens om lag 55 prosent kartlegger eller observerer rutinemessig.³⁶ Undersøkelsen om implementering av rammeplanen viste at 17 prosent av foreldrene opplevde at dokumentasjon av enkeltbarns utvikling ikke – eller bare delvis – ble gjennomført i forståelse med dem.³⁷ Det har imidlertid vært en økning i andelen barnehager som svarer at de har rutiner for å informere foreldre ved kartlegging av barns språk. 87 prosent av barnehagene svarer at de har slike rutiner.³⁸

Et systematisk dokumentasjons- og vurderingsarbeid

Brenna-utvalget mener det er behov for mer systematikk i barnehagens arbeid med avdekke barns behov for tidlig hjelp og foreslår derfor en tretrinnsmodell for å finne frem til og følge opp barn med særlige behov. Første trinn består i vurderin-

ger av barns helhetlige utvikling foretatt av kompetent personale gjennom observasjon av barna og dokumentasjon. Barn som skiller seg fra sine jevnaldrende på viktige områder, eller som av andre årsaker utløser bekymring, bør observeres mer inngående. Trinn to innebærer derfor kartlegging og vurdering ved bruk av standardiserte kartleggingsverktøy eller observasjonsrutiner. Dersom kartleggingen avdekker behov for det, vil et tredje trinn bestå av tester, individuell observasjon og mer inngående analyser som foretas av kompetente fagpersoner utenfor barnehagen.

Forslaget fikk støtte fra 47 av 56 høringsinstanser som uttalte seg om dette, men flere uttrykte bekymring for at kartleggingen skulle ta for mye tid og gå på bekostning av arbeid med barna. Mange forutsatte også at personalet måtte få opplæring og økt kompetanse i kartlegging.

Barnehagens årsplan

Rammeplanen foreskriver at alle barnehager skal utarbeide en årsplan og stiller flere krav til årsplanens innhold. Årsplanen skal gi informasjon om hvordan barnehagelovens bestemmelser om innhold skal følges opp, dokumenteres og vurderes. Årsplanen skal bidra til åpenhet og sikre at barnehagenes innhold blir gjenstand for drøfting og vurdering. Barn, foreldre og eiere skal sikres medvirkning i årsplanarbeidet. Barnehagens samarbeidsutvalg skal fastsette planen. Tilsynsmyndigheten får innsyn i virksomheten gjennom årsplanen. Årsplanen fungerer også som informasjon til andre samarbeidsinstanser.

Nesten ni av ti barnehager sendte inn årsplanen til kommunen i 2012. Av disse fikk omtrent halvparten tilbakemelding fra kommunen. Dette er en økning fra 2008 da om lag hver tredje barnehage fikk tilbakemelding.³⁹

Brenna-utvalget foreslo at rammeplanen må stille tydeligere krav til årsplanarbeidet i barnehagen. Forslaget fikk støtte i høringsrunden.

8.6.2 Vurderinger og tiltak

Departementet mener at dokumentasjon og vurdering er viktige og nødvendige verktøy i barnehagens arbeid med å oppfylle sitt pedagogiske mandat, i arbeidet for tidlig innsats og for å kunne gi like muligheter til alle barn. Dokumentasjon av den pedagogiske virksomheten gir grunnlag for informasjon, refleksjon, vurdering og utvikling. Dokumentasjon av enkeltbarns trivsel og utvik-

³³ Østrem m.fl. 2009

³⁴ Gottvassli m.fl. 2012

³⁵ Gulbrandsen og Eliassen 2013

³⁶ Lekhal m.fl. 2013

³⁷ Østrem m.fl. 2009

³⁸ Gulbrandsen og Eliassen 2013

³⁹ Gulbrandsen og Eliassen 2013

ling gir grunnlag for individuell tilrettelegging av det pedagogiske tilbudet.

Ekspertutvalgets, Brenna-utvalgets og Barnehagelovutvalgets utredninger har gitt departementet et bedre kunnskapsgrunnlag for vurdering av eventuelt nye bestemmelser om dokumentasjon og vurdering.

Departementet har samtidig vurdert om dagens barnehagelov gir et tilfredsstillende hjemmelsgrunnlag for dokumentasjons- og vurderingsarbeid i framtidens barnehage og kommet til at det er ønskelig med en spesifikk hjemmel i barnehageloven for barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering. Dette både av hensyn til at en så viktig del av barnehagens arbeid bør framgå av barnehageloven, og at hensynet til barns personvern er ivaretatt på en tilfredsstillende måte. Det skal ikke være tvil om hvilke rammer regelverket setter på området. Departementet legger til grunn at en tydeliggjøring av regelverket for dokumentasjon og vurdering i utgangspunktet ikke skal føre til økt arbeidsbyrde for den enkelte barnehage. En ny lovhjemmel vil klargjøre gjeldende rett og ligge innenfor det barnehagene i dag praktiserer i sitt dokumentasjons- og vurderingsarbeid.

Departementet vil vente med å revidere rammeplanens del tre *Planlegging og samarbeid* inntil endringene i barnehageloven er gjort gjeldende. Utdanningsdirektoratets kommende veileder om arbeid med barns språk i barnehagen vil gi nyttig veiledning om juridiske og etiske hensyn som må tas i barnehagens dokumentasjons- og vurderingsarbeid. Barnehagene må sikre at slikt arbeid ivaretar barns personvern, og at det skjer i forståelse med barnets hjem. Inntil rammeplanens del tre er revidert, vil Utdanningsdirektoratet få i oppdrag å følge med på sektorens behov for støtte gjennom andre virkemidler.

Departementet vil at framtidens barnehager skal arbeide systematisk med oppfølging av barna, og at barn som har behov for særlig støtte oppdages og får god og tidlig hjelp. Regjeringen foreslår derfor å innføre en plikt for barnehagene om å tilby språkkartlegging til barn som vurderes å ha særskilt behov for språkinnsats, jf. kapittel 8.8. Når del 3 av rammeplanen revideres, vil rammeplangruppen få i oppdrag å vurdere hvordan denne plikten kan synliggjøres som del av en systematisk dokumentasjons- og vurderingspraksis.

Departementet ønsker ikke en dokumentasjons- og vurderingspraksis som snevert kategoriserer det enkelte barns utvikling. Varianter i barns utviklingsløp er normalt. Alle barn skal ses med sine ressurser og få støtte tilpasset sine behov. Dokumentasjon og vurdering er ikke et

mål i seg selv, men skal gi personalet grunnlag for arbeidet med barn og barnegruppen. Dette krever pedagogisk kompetanse til å se barnet helhetlig og til å benytte ulike observasjons- og dokumentasjonsmetoder på måter som bidrar til å oppfylle barnehagens oppgaver, jf. kapittel 8.7.

Departementet vil sikre at rammeplanen gir gode og oppdaterte føringer for barnehagens arbeid med årsplanen. Departementet er også enig med Brenna-utvalget i at en tydeliggjøring av krav til årsplanen kan bidra til å gjøre veien kortere mellom rammeplan og praksis. Rammeplangruppen vil få i oppdrag å vurdere hvordan dette kan gjøres.

8.7 Tiltak som gjelder rammeplanen

Regjeringen vil

- nedsette en rammeplangruppe som får i oppdrag å komme med forslag til revidert rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.
- foreslå en hjemmel i barnehageloven for å tydeliggjøre innhold og rammer for barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering.

8.8 Styrke barnehagens arbeid med barns språk

8.8.1 Status og utfordringer

Å støtte barns utvikling av språk er en av barnehagens kjerneoppgaver. Regjeringen har derfor vært opptatt av at alle barn i barnehagen skal oppleve et rikt språkmiljø som gir god støtte til utviklingen av språk og kommunikasjonsevne i vid forstand. Regjeringen har satt i verk tiltak for å styrke kvaliteten på barnehagens arbeid med kartlegging av barns språk. Dette omfatter tiltak som gjennomgang og vurdering av verktøy som brukes til kartlegging av barns språk, utarbeiding av veiledere for barnehagens språkarbeid og kompetansetiltak for personalet i barnehagene.

En rekke stortingsmeldinger har drøftet spørsmål om språk, blant annet St.meld. nr. 16 (2006-2007) ... *og ingen sto igjen* og St.meld. nr. 23 (2007-2008) *Språk bygger broer*. St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen* beskrev barnehagen som språkarena, betydningen av et rikt språkmiljø og ulike tiltak for å bidra til at barnehagen skal kunne oppfylle formålet og intensjonene i rammeplanen. Meldingen varslet blant annet en gjennomgang og vurdering av verktøy for språkkartlegging.

Barnets språklige og kommunikative kompetanse er viktig, både for barnets liv her og nå, for å kunne delta aktivt i et fellesskap og for barnets muligheter i fremtiden. Språklige og kommunikative ferdigheter har også betydning i barn etablering av vennskap.⁴⁰ Forskning har påvist en nær sammenheng mellom kognitiv, sosial og språklig utvikling og pekt på betydningen av tidlig innsats når barn har språklige forsinkelser eller språkvan-sker.⁴¹ Det er også påvist en sammenheng mellom barns tidlige språklige og kommunikative ferdigheter og utvikling av blant annet leseferdigheter.⁴² At barnehagen arbeider systematisk med språk, er et virkningsfullt tiltak for sosial utjevning.⁴³

Det språklige mangfoldet omfatter også den norske språksituasjonen med ulike dialekter og to norske skriftspråk, bokmål og nynorsk. Ulike samiske språk er aktivt i bruk i mange barnehager og er helt sentralt for å videreutvikle det samiske samfunn, jf. kapittel 8.10.

Mange barnehagebarn vokser opp med andre språk i hjemmet enn norsk. Andelen minoritetsspråklige barn som går i barnehage, har økt betydelig siden 2005, jf. kapittel 3.

Deltakelse i barnehagetilbud av god kvalitet er viktig for at minoritetsspråklige barn skal ha de samme forutsetningene for læring som øvrige elever når de begynner på skolen. Erfaringer fra Oslo kan tyde på at en høy andel minoritetsspråklige barn, til tross for barnehagedeltakelse, ikke behersker norsk godt nok og trenger særskilt norskopplæring i skolen.⁴⁴ I områder med gratis korttidsopphold i barnehage (gratis kjernetid) melder skoler om at barn som begynner i første klasse behersker norsk bedre enn tidligere.⁴⁵

Norske undersøkelser bekrefter internasjonale funn som viser svært stor variasjon i barnehagebarns språklige ferdigheter.⁴⁶ En undersøkelse fra Universitetet i Oslo av om lag 220 fireåringer som går i barnehage med norsk som morsmål, viser blant annet at de barna som hadde best ordforråd, hadde opptil tre ganger større vokabular enn de som skåret lavest.⁴⁷ Barnehager som gir god anledning til språklig samhandling og erfaringer, fremmer barns begrepsutvikling.⁴⁸ En nyere

norsk undersøkelse viser at bakgrunnsvariabler som kjønn og sosial bakgrunn, ser ut til å ha betydning for barns språklige og sosiale ferdigheter.⁴⁹

Folkehelseinstituttet (MoBa) viser i sin rapport at språkkompetansen hos to tredeler av femåringene som går i barnehage, er kartlagt. Konklusjonen fra kartleggingen er at 8,8 prosent av barna trenger noe ekstra stimulering, mens 1,9 prosent trenger ekstra ressurser og tilrettelegging av tiltak.⁵⁰ I Danmarks mest benyttede språkvurderingsmateriale legges det til grunn at 15 prosent av barna vil ha behov for særskilt støtte, hvorav 5 prosent vil ha behov for ekstra ressurser i form av spesialpedagogisk hjelp eller tilsvarende.⁵¹ Til sammenlikning svarer pedagogiske ledere at blant femåringer med vansker, så har 4,3 prosent språkforsinkelser.⁵²

Barnehagen som språkarena

Et rikt og variert språkmiljø stimulerer kommunikasjon og bruk av språk. Felles opplevelser, utforskning og samtaler bidrar til utvikling av ordforråd og språkforståelse. Leken og rolleleken representerer en viktig arena for språkutvikling.⁵³ Barnehagen er et miljø der også skriftspråket i bred forstand inngår. Tidlige erfaringer med skrift og et godt muntlig språkmiljø har betydning for begynnende lesing og skriving.⁵⁴

Språk har vært et sentralt tema i forskningsprogrammet *PraksisFoU 2006-2010*.⁵⁵

Forskere har framhevet at samtaler i barnehagene er en grunnleggende aktivitet for språktilegnelse og læring.⁵⁶ De peker på at barns språk utvikles best der barn får være aktive og blir involvert, og der de møter voksne og andre barn som gir svar som åpner og utvider forståelsen av det temaet det snakkes om. Dette er også understreket i internasjonale studier.⁵⁷

NOVAs undersøkelse fra 2012 viser at 95 prosent av barnehagene arbeider noe eller ganske mye med språklig og sosial kompetanse. 80 prosent av barnehagene legger til rette for særskilte

⁴⁰ Borge 2009

⁴¹ Kunnskapsdepartementet 2011b

⁴² Aukrust og Rydland 2009, Melby-Lervåg 2011

⁴³ Dickinson og Tabors 2001

⁴⁴ Oslo kommune 2012

⁴⁵ Bogen og Drange 2012

⁴⁶ Nordahl 2012

⁴⁷ Lervåg 2012

⁴⁸ Aukrust 2005, Melby-Lervåg 2011

⁴⁹ Nordahl 2012

⁵⁰ Lekhal m.fl. 2013

⁵¹ Bleses m.fl. 2011

⁵² Lekhal m.fl. 2013

⁵³ Høigård m.fl. 2009

⁵⁴ Aukrust 2005, Aukrust og Rydland 2011

⁵⁵ Norges forskningsråd 2012

⁵⁶ Gjems 2011, Gjems m.fl. 2012

⁵⁷ Weikart 2005

språkstimuleringsstilbud. Det er særlig barn som personalet vurderer til å ha ekstra behov, som deltar i disse. En økende andel av barnehagene oppgir at minoritetsspråklige barn deltar i slike tilbud. Undersøkelsen viser også at barnehagene benytter seg av et bredt spekter av metoder i arbeidet med språkstimulering. 84 prosent av styrerne svarer at de bruker særskilte metoder eller læremidler for å stimulere barns språk. Andelen som benytter ferdiglaget materiell (for eksempel *Snakkepakke* og *Språkpose*) har økt siden 2008, men det har også andelen barnehager som benytter bøker eller lydbøker og egenprodusert materiale.⁵⁸

Østberg-utvalget påpekte i NOU 2010: 7 behovet for pedagogisk materiale som er tilpasset det språklige og kulturelle mangfoldet i barnehagene.

Kunnskapsdepartementet utga i 2009 et temahefte om språkmiljø og språkstimulering i barnehagen til støtte for barnehagenes arbeid med språk.⁵⁹ De nasjonale sentrene bidrar også med pedagogisk materiell til støtte for barnehagenes språkarbeid. På lese-, skrive- og nynorsksentrene nettsider gis det råd om tidlig språkstimulering og en rekke ressurser og anbefalinger for aktiviteter som kan berike barnehagens språkmiljø.

Minoritetsspråklige barn i barnehagen

Minoritetsspråklige barn har, som alle barn, behov for støtte til utvikling av sitt språk gjennom et godt språkmiljø. Stor oppmerksomhet har vært rettet mot bedre inkludering og sosial utjevning gjennom å støtte barnas språkutvikling i majoritetsspråket.⁶⁰ For å kunne lære andrespråket bør barn få rikelig anledning til å delta i aktiviteter der språket må brukes aktivt. En norsk studie viser at barnehager som gir barna anledning til å delta i samtaler som inneholder mange ord og utvidede forklaringer, har særlig effekt på tospråklige barns utvikling av ordforråd og dermed også for deres senere leseforståelse.⁶¹ Et barn som får mulighet til å videreutvikle førstespråket samtidig som det lærer et nytt språk, vil få støtte til en god utvikling av andrespråket.⁶² Dette er viktig for identitetsutviklingen og har stor betydning for barnets læring.⁶³

Østberg-utvalget foreslo flere tiltak for å styrke språkutviklingen, herunder morsmålet til flerspråklige barn i barnehagen. Utvalget løftet fram tilgjengelighet og rekruttering til barnehage, styrking av personalets kompetanse og utvikling av egnede kartleggingsverktøy for barns språklige utvikling og språkmiljø. I tillegg pekte utvalget på betydningen av tilgjengelig pedagogisk materiell og foreldreveiledning.⁶⁴

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) har hatt ansvar for en rekke tiltak for å styrke kompetansen i flerkulturell oppvekst og flerspråklig utvikling, blant annet KOMPASS – kompetanseheving for tospråklige assistenter, videreutdanning i flerspråklig utvikling for pedagogiske ledere og kompetansetiltak for lokal barnehagemyndighet. I perioden 2011–2012 har NAFO gjennomført et pilotprosjekt om tospråklig assistanse i barnehagen. Prosjektet viser blant annet at støtte til barns morsmål fører til økt språklig aktivitet og samhandling mellom barn i barnegruppen.⁶⁵ Aktiv bruk av språk er en forutsetning for god språkutvikling. NAFO har gjennom nettressursen *Tema morsmål* og egne nettsider bidratt med tilgjengelig materiell tilpasset barnehagene. Fra 2007 til 2011 ledet NAFO *Språkløftet* der ett av hovedmålene var å utvikle god overgang fra barnehage til skole. Ni kommuner deltok. Mange utviklet gode modeller for samarbeid mellom barnehage, skole og foreldre.

Ressurshftet *Flerspråklig arbeid i barnehagen* ble utarbeidet på bakgrunn av et kompetanseutviklingsprosjekt for barnehageansatte 2005–2010. Hftet synliggjør blant annet hvordan barnehagene kan bruke tospråklig assistanse for å styrke barns språklige utvikling og hvordan foreldre aktivt kan involveres. NOVAs undersøkelse viser at en økende andel barnehager involverer foreldrene til minoritetsspråklige barn i språkstimulering. Det har også vært en økning i andelen barnehager som har informasjonsmateriell på foreldrenes morsmål.⁶⁶ Mange foreldre med innvandrerbakgrunn anerkjenner betydningen av at barna går i barnehage fordi det gir mulighet for å utvikle gode norskkunnskaper før skolestart.⁶⁷

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet la høsten 2012 fram Meld. St. 6 (2012–2013) *En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap*. Der vises det til at barnehagen skal gjenspeile et samfunn preget av mangfold, støtte

⁵⁸ Gulbrandsen og Eliassen 2013

⁵⁹ Høigård m.fl 2009

⁶⁰ St.meld. nr. 23 (2007–2008) *Språk bygger broer*, NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring*, Kunnskapsdepartementet 2011b

⁶¹ Aukrust og Rydland 2011

⁶² NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring*, Kunnskapsdepartementet 2011b

⁶³ Egeberg 2007, Valvatne og Sandvik 2008

⁶⁴ NOU 2010:7 *Mangfold og mestring*

⁶⁵ Bratland m. fl. 2012

⁶⁶ Gulbrandsen og Eliassen 2013

⁶⁷ Bogen og Drange 2012

at barn bruker sitt morsmål og samtidig arbeide aktivt med å fremme barnas norskspråklige kompetanse. Meldingen understreker betydningen av systematisk arbeid med barnas språkutvikling og språklæring.

Språkkartlegging

Barnehagen er i en unik posisjon til å oppdage og gi støtte til barn som har særskilte behov. Rammep planen slår fast at barn som har sen språkutvikling eller andre språkproblemer, skal få tidlig og god hjelp. Språkkartlegging har derfor vært tema i en rekke utvalg og meldinger de siste årene, blant annet i St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen*, Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap* og i NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring*. I St.meld. nr. 41 (2008-2009) ble det foreslått å innføre en plikt for alle barnehager om å gi tilbud om språkkartlegging ved treårsalder.

Språkkartlegging er en av flere metoder som benyttes for å følge med på språkutviklingen hos det enkelte barn. 94 prosent av barnehagene gjennomfører språkvurdering enten rutinemessig eller ved behov.⁶⁸ Det har vært en utvikling fra rutinemessig til behovsrelatert vurdering fra 2008 til 2012. Folkehelseinstituttets undersøkelse av observasjon og kartlegging av femårige barns utvikling viser samme bilde, jf. kapittel 8.6.

Helsestasjonen gjør en vurdering av barns språk i forbindelse med toårs- og fireårskontrolle basert på nasjonale faglige retningslinjer for undersøkelse av syn, hørsel og språk. 95 prosent av fireåringene deltar i helseundersøkelsen.⁶⁹

Som oppfølging av St.meld. nr. 23 (2007-2008) *Språk bygger broer* og St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen* oppnevnte Kunnskapsdepartementet et ekspertutvalg som skulle gi en forskningsbasert vurdering av ulike språkkartleggingsverktøy som er i bruk i barnehagene i Norge. Ekspertutvalget leverte sin rapport i desember 2011. Utvalget analyserte, drøftet og vurderte åtte ulike kartleggingsverktøy som er i bruk i barnehagene. Hvert av verktøyene har ulike formål, målgrupper, teoretiske utgangspunkt og dermed også ulike styrker og svakheter. Ingen av verktøyene ble vurdert til ene og alene å kunne møte alle målgrupper og behov. Kompetent bruk av kartleggingsverktøy er en forutsetning for at resultatet skal være til hjelp for barnet. Utvalget understreket derfor at personalet i barnehager, barnehageeier og kommuner må ha kompetanse i å vurdere

hvilke verktøy som er relevante å bruke i ulike sammenhenger, og til å gjennomføre kartleggingen på en etisk forsvarlig måte. Utvalget påpekte at kartleggingsverktøy brukt på en lite innsiktsfull måte ikke bare vil være uheldig, men at det i verste fall kan være til skade.

Utvalget peker samtidig på erfaringer som viser at kompetanse kan utvikles gjennom bruk av et godt kartleggingsverktøy. Fortolkning av resultater må gjøres på bakgrunn av et godt faglig skjønn, teoretisk kunnskap, metodisk kunnskap og relasjonskompetanse. Kartlegging og pedagogisk praksis er to sider av en prosess som har som formål å sikre gode utviklingsbetingelser for barnets språktilegnelse.⁷⁰

Det har vært en nedgang i antallet barnehager som rapporterer at assistenter utfører kartlegging av språk. Pedagogiske ledere og andre med spesialkompetanse står i hovedsak for kartleggingen.⁷¹

Ekspertutvalget var bekymret for mangelen på pedagogisk personale. Utvalget pekte på at der den formelle kompetansen mangler, må ansvarlige instanser sikre kvalifisert kartlegging, tiltaksutvikling og gjennomføring. Dersom personalet har manglende kunnskap om flerspråklig utvikling, kan det føre til at minoritetsspråklige barn enten blir overrepresentert eller underrepresentert i henvisninger til hjelpeinstanser. Utvalget understreket viktigheten av verktøy som er egnet for formålet, og at barnehagelærere har kompetanse i hvordan de kan anvende kartleggingsverktøy.

Utvalget viste til at det lokalt er utviklet flere interessante språkkartleggingsverktøy som har fokus på språkmiljø og pedagogisk praksis så vel som på enkeltbarn. Utvalget har ikke vurdert disse verktøyene, men pekte på muligheten for å utvikle nye språkkartleggingsverktøy med utgangspunkt i nåværende pedagogiske, samfunnsmessige og etiske problemstillinger.

8.8.2 Vurderinger og tiltak

Den grunnleggende språkutviklingen skjer i barnehagealderen. Barnehagenes arbeid med språk er høyt prioritert fra regjeringens side. Språkarbeidet i barnehagen skal ivareta både majoritetsspråklige og minoritetsspråklige barn og barn med nedsatt funksjonsevne.

Departementet er svært tilfreds med at barnehagene arbeider aktivt med språk og barns språktilegnelse. To tredeler av barnehagene har gjen-

⁶⁸ Gulbrandsen og Eliassen 2013

⁶⁹ SSB/KOSTRA

⁷⁰ Kunnskapsdepartementet 2011b

⁷¹ Gulbrandsen og Eliassen 2013

nomført kompetansetiltak knyttet til språk og språkmiljø. Dette har i stor grad ført til endringer i barnehagenes arbeid med språkstimulering. Barnehagene ser ut til å gjøre bruk av et større tilfang av metoder og læremidler. Utdanningsdirektoratet gir våren 2013 ut en veileder om arbeid med språk i barnehagen.

Det har vært en økning i andelen barnehager som legger til rette for særskilte språkstimuleringstiltak. Til forskjell fra 2008 er det denne gang de store private barnehagene som i størst grad legger til rette for slike tiltak. Men det er fortsatt kommunale barnehager som i større grad enn private barnehager tilrettelegger for kompetansetiltak, utvikling av praksis og stimuleringstiltak.

Over halvparten av barnehagene med minoritetsspråklige barn har lagt til rette for ekstra språkstimuleringstilbud for denne gruppen. De private barnehagene gir i 2012 språkstimuleringstilbud til minoritetsspråklige barn i samme grad som de kommunale barnehagene. Dette var ikke tilfelle i 2008.⁷² Et godt språkmiljø blir et av satsingsområdene i kompetansestrategien, jf. kapittel 7.

Det kan ta fra fem til syv år å lære seg et andrespråk godt nok til å kunne ha utbytte av undervisning på samme nivå som majoritetsspråklige elever.⁷³ Fortsatt innsats for å fremme minoritetsspråklige barns norskspråklige kompetanse er derfor viktig. Samtidig skal barns bruk av morsmål og anerkjennelse av flerkulturell kompetanse understøttes i det pedagogiske arbeidet i barnehagen. Utdanningsdirektoratet og NAFO vil fortsatt ha en viktig rolle for utvikling av kompetanse og tilgjengelige flerspråklige og pedagogiske ressurser i barnehagen. Regjeringen vil i 2013 styrke kompetanseutviklingen på det flerkulturelle området i hele utdanningssektoren gjennom barnehage- og skolebasert etterutdanning.⁷⁴

Plikt til å tilby språkkartlegging

St.meld. nr. 41(2008-2009) foreslo å innføre en plikt til å tilby språkkartlegging for alle barn ved treårs alder. Forutsetningen for å innføre en slik plikt var imidlertid tilgjengelige og kvalitetssikrede verktøy og tilstrekkelig kompetanse i personalet til å kunne gjennomføre kartleggingen på en god måte, inkludert en kvalifisert tolkning av resultater, legge til rette for gode tiltak og for-

midle kartleggingens resultater på en hensiktsmessig måte og i tråd med regelverket.

Ekspertutvalget har i sin utredning reist faglige spørsmål om hvor egnet de tilgjengelige verktøyene er. Særlig er det pekt på mangler ved verktøyene når det gjelder å kartlegge språk hos minoritetsspråklige førskolebarn. Utvalget påpekte behov for metodeutvikling.

Departementet mener at kartlegging ikke er et mål i seg selv, men skal gi et grunnlag for det pedagogiske arbeidet i barnegruppen og støtte til det enkelte barn. Slik støtte skal gis i samarbeid med foreldrene. For at kartlegging og oppfølging skal kunne ivareta det enkelte barn på en god måte, må personalet ha kompetanse om barns språklige utvikling og om ulike metoder for å vurdere og å kartlegge barns språk.

En systematisk dokumentasjons- og vurderingspraksis i barnehagen vil kunne bidra til at flere barn oppdages og får hjelp og støtte tidlig. Dette er i samsvar med regjeringens politikk om at alle barn gjennom tidlig innsats skal få de samme mulighetene.

Departementet foreslår at det skal innføres plikt til å tilby språkkartlegging til de barna som vurderes å kunne ha behov for særskilt språkinnsett. Mange barnehager driver i dag et aktivt og systematisk arbeid for å avdekke språklige utfordringer hos det enkelte barn. Et stort flertall bruker kartleggingsverktøy. En tilnærming der kartlegging tas i bruk når det er behov for det, med ulike verktøy som er relevante for formålet, synes å være i vekst. Det ligger dermed godt til rette for å innføre en plikt til å tilby kartlegging ved behov. Samtidig viser Ekspertutvalgets vurderinger at det foreløpig ikke i samme grad ligger til rette for at det skal kreves at alle barn tilbys språkkartlegging ved gitte alderstrinn.

En lovbestemmelse vil presisere barnehagens plikt til å følge med på den språklige utviklingen hos alle barn og å gjennomføre kartlegging og systematisk observasjon for barn som vurderes å ha særskilt behov for språkinnsett. Dette vil stille krav til pedagogenes profesjonsutøvelse. Regjeringen vil rette ressursene inn mot å styrke kvaliteten på arbeidet med språkkartlegging. Forslaget innebærer at språkkartleggingen utføres når barnehagen eller foreldrene mener det er grunn til å vurdere barnas språkutvikling nærmere.

Med noen særlige forbehold ble seks av åtte kartleggingsverktøy som inngikk i Ekspertutvalgets rapport, vurdert til å kunne egne seg til bruk i barnehage. Utvalget delte seg i vurderingen av forbehold og av hvilke verktøy som ikke ville egne seg. Det var imidlertid enighet om behovet for

⁷² Gulbrandsen og Eliassen 2013

⁷³ NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring*

⁷⁴ Meld. St. 6 (2012-2013) *En helhetlig integreringspolitikk*

videreutvikling av eksisterende og utvikling av nye verktøy.

Departementet forslår at det settes i gang et arbeid for å utvikle bedre verktøy og å heve personalets kompetanse. Det vil videre være behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget om observasjon og kartlegging av barns språk i barnehagen og om oppfølging av enkeltbarn.

Regjeringen vil

- innføre en plikt for barnehagene om å tilby språkkartlegging til barn som vurderes å ha særskilt behov for språkinnsats.
- initiere pedagogisk utviklingsarbeid og forskning om vurdering av språk og språkmiljø og om rammeplanens fagområde *Kommunikasjon, språk og tekst*.

8.9 Det samiske barnehagetilbudet

8.9.1 Status og utfordringer

Barnehagen er helt sentral for å styrke og videreutvikle samisk språk, kultur, levemåter og verdier og har blitt en viktig del av det samiske samfunnet. En trygg forankring i eget språk og kultur gir samiske barn gode forutsetninger for å kunne utvikle sin identitet – samtidig som de skal være en del av majoritetssamfunnet. Det vises også til kapittel 3 og 5 om omtale av det samiske barnehagetilbudet.

Et samisk barnehagetilbud må bygge på det grunnleggende prinsipp at barnehagen skal være en integrert del av det samiske samfunn. Samenes etniske identitet knyttet til sosial og kulturell egenart danner viktige verdier. Det blir viktig å videreutvikle den samiske kulturarven ved å formidle og synliggjøre samisk kultur, levemåte og verdier. Barnehagene må jobbe ut fra den virkelighet som samene lever i. Det betyr blant annet å synliggjøre mangfoldet, frodigheten og variasjonene.

Kilde: Sametingets barnehagemelding

Det er kommunens ansvar å bidra til at samiske barn får et barnehagetilbud som er tilpasset deres språk- og kulturbakgrunn. Dette ansvaret er presisert i barnehageloven § 8 tredje ledd: «Kommunen har ansvaret for at barnehagetilbudet til samiske barn i samiske distrikt bygger på samisk språk og kultur. I øvrige kommuner skal forholdene legges til rette for at samiske barn kan sikre

og utvikle sitt språk og sin kultur.» Med samiske distrikt menes i denne sammenheng de kommunene som inngår i forvaltningsområdet for samisk språk, jf. sameloven 1987 § 3-1.

Fylkesmannen har plikt til å veilede kommuner og barnehageeiere og skal føre tilsyn med at kommunen utfører oppgaver den er pålagt etter barnehageloven. Det innebærer blant annet aktivt å gi veiledning på de områder barnehageloven dekker, både overfor kommunen som barnehagemyndighet og overfor kommunale og ikke-kommunale barnehageeiere. Sametinget har et særlig rådgivende ansvar overfor kommuner og barnehager når det gjelder utforming og innhold i samiske barnehager og barnehager med samiske barn. Det er også viktig at alle landets barnehager har kunnskap om egen urbefolkning. I rammeplanen heter det at barnehagen skal bidra til at barna «blir kjent med at samene er Norges urbefolkning og få kjennskap til samiske fortellinger, sang og andre deler av samisk kultur og hverdagsliv.»

Det er store variasjoner i hvordan kommunene tilrettelegger for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og kultur. Det varierer fra tilbud til samiske barn i barnehager med hovedvekt på samisk språk og til norskspråklige samiske barn som får tilbud i norske barnehager. Tilbudene organiseres på ulike måter, blant annet som rein-driftsbarnehage, kulturbarnehage og naturbarnehage. Sametinget tildeler tilskudd til barnehager med nord-, lule- og sørsamiske barn. Flest barn med nordsamisk bakgrunn får et samisk barnehagetilbud. Per våren 2013 finnes det en sørsamisk barnehage og en lulesamisk barnehage. I tillegg er det to andre barnehager som gir språkopplæring på lulesamisk.⁷⁵ I noen kommuner samarbeider samiske barnehager med barnehager i Finland og Sverige.

Sametinget forvalter tilskudd til samiske barnehager, barnehager med tilbud om samisk språkopplæring, utvikling av pedagogisk materiell og prosjekt- og utviklingsarbeid i barnehager. Formålet med tilskuddene er å legge til rette for at samiske barn skal få utvikle samisk språk og kultur i barnehagen.⁷⁶

Sametinget og Kunnskapsdepartementet har faste årlige samarbeidsmøter. Sametinget samarbeider også med fylkesmennene om barnehagekonferanser, nettverkssamlinger, kompetansetil-tak, rekrutteringstiltak og utviklingsarbeid.

⁷⁵ Sametinget 2012

⁷⁶ Prop.1 S (2012-2013) for Kunnskapsdepartementet

8.9.1.1 Styrking av samisk språk

Det er regjeringens mål at bruken av samisk språk styrkes og blir en ressurs for nye samiske generasjoner. Språkarbeid er et av de viktigste arbeidsområdene for barnehagene. For samiske barn er tidlig og god språkstimulering avgjørende for å videreutvikle og bevare samisk språk. Det er særlig viktig å rette fokus mot lule- og sørsamiske områder hvor samiske språk står svakt. Barnehageloven § 2 understreker eksplisitt at barnehagen skal ta hensyn til samiske barns språk.

Et samisk barnehagetilbud er avgjørende for at de samiske språkene skal leve videre som talespråk og skriftspråk. Regjeringen understreker i *Handlingsplan for samiske språk* at framtiden for de samiske språkene er avhengig av at samiske barn og unge kan tilegne seg språket i barnehage og skole. Målet for handlingsplanen er blant annet å legge til rette for at flere barn får et samisk barnehagetilbud og for tidlig språkstimulering i barnehagen.

I rapporten *Samisk språkundersøkelse 2012* peker forskerne på at satsing på flere samiskspråklige barnehagetilbud vil bidra til at flere barn blir samiskspråklige. I kommuner utenfor samisk forvaltningsområde viser det seg at det er gjennom barnehagene at elever rekrutteres til opplæring både i og på samisk.⁷⁷

Etablering av samisk barnehagetilbud i lule- og sørsamiske områder har særlig stor betydning for revitalisering av språk og kultur. Fylkesmannen i Nordland har siden 2009 hatt en knutepunkt-funksjon for lule- og sørsamisk språkutvikling. Fylkesmannen startet høsten 2009, i samarbeid med Fylkesmannen i Nord-Trøndelag og Høgskolen i Nord-Trøndelag, en kursrekke for ansatte i samiske barnehager og barnehager med samiske barn, med hovedfokus på sørsamisk. Det er også arrangert større konferanser. Fra kursrekke to ble også Fylkesmannen i Sør-Trøndelag samarbeidspart. Siden 2009 er det gjennomført fire kursrekker og elleve samlinger. Fylkesmannen i Nordland får også for 2013 tildelt midler fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet til kurstilbudet.

Fylkesmennene i Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag har som særlig oppdrag fra Utdanningsdirektoratet å følge opp tiltak i *Handlingsplan for samiske språk*.

Sametinget påpeker i sin barnehagemelding at lokal tilpasning av språktilbud er viktig. Det er store variasjoner i samiske barns språkkompe-

tanse, og det er utfordrende å tilrettelegge for god språkstimulering. Sametinget viser til kommuner og barnehager som har en aktiv språkpolitikk. Det er viktig for kontinuiteten i barns språkutvikling. Et av de viktigste målene i Sametingets barnehagemelding er å styrke samiske barns språkstimulering på nord-, lule- og sørsamisk. Strategiene for å få dette til er å legge til rette for tidlig språkstimulering i barnehagen og å bidra til formell kompetanse i samisk språk hos de ansatte.

Erfaring fra Norge og andre land, særlig New Zealand og Wales, viser at såkalte språkbadmodeller kan være gode verktøy i språkinnlæringen. Språkbad er en metodikk som legger til grunn at barn tilegner seg språk samtidig som de tar del i daglige aktiviteter. Lavangen kommune arbeider med språkbad i barnehagen og har gode erfaringer med blant annet å trekke inn den eldre generasjon i formidling av språk og kultur. Sametinget arrangerer nettverksmøter for ansatte i barnehager. Målet er kompetanseheving og erfaringsutveksling. Flere kommuner har også ansatt egne språkmedarbeidere som veileder barnehager i utviklingen av et samisk innhold i barnehagetilbudet.

Utdanningsdirektoratet har fått i oppgave å få oversatt de seneste endringene av rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver til nordsamisk. Videre har Kunnskapsdepartementet i samarbeid med Sametinget fått oversatt temaheftet om språkmiljø og språkstimulering og veilederen om overgang barnehage – skole til nord- og sørsamisk. Det er også et mål å få oversatt heftene til lulesamisk.

Kompetanse og rekruttering

Et godt og tilpasset barnehagetilbud til samiske barn er avhengig av et kompetent personale som kan snakke samisk språk og som kjenner den samiske kulturen.

Det er en stor utfordring å rekruttere barnehagepersonale med samiskspråklig kompetanse. Når det gjelder pedagogisk personale, står den samiske barnehagesektor overfor en dobbel utfordring. Det er vanskelig å rekruttere barnehagelærere generelt og barnehagelærere med samiskspråklig kompetanse spesielt. Samtidig er det viktig å beholde det personalet som allerede arbeider i barnehagen. Det er særlig behov for å utdanne barnehagelærere med samiskspråklig kompetanse i sør- og lulesamisk.

Sametinget understreker i sin barnehagemelding at studenter som tar samisk barnehagelærerutdanning, vil være bærebjelken for å opprett-

⁷⁷ Solstad 2012

holde ønsket utvikling av det samiske samfunn. Sametinget har siden 2002 hatt en egen ordning med stipend til førskolelærere og allmennlærere, blant annet innenfor læremiddelpedagogikk og språk. Det er blant annet gitt stipend til førskolelærere med fordypning i lulesamisk språk. Utfordringen er imidlertid at det er få søkere, og at et fåtall av disse oppfyller kriteriene som er satt for tildeling av stipend. Rekruttering av samiskspråklig ansatte til barnehagene er et av Sametingets viktigste innsatsområder framover. Sametinget deltar i det regionale rekrutteringsarbeidet knyttet til kampanjen *Verdens fineste stilling ledig*.

Samisk høyskole i Kautokeino utdanner barnehagelærere med samiskspråklig kompetanse. Høgskolen har enkelte år ikke hatt stort nok søkergrunnlag til å igangsette barnehagelærerstudiet. En av årsakene er mangel på studiekompetanse hos søkerne. Samisk høyskole arbeider med ulike strategier for å møte behovet om generell studiekompetanse, og i tillegg vurderer de ulike modeller for desentraliserte opplegg for barnehagelærerutdanning og ulike etterutdannings tilbud, herunder muligheten for arbeidsplassbasert utdanning (ABLU).

En egen rammeplan for samisk barnehagelærerutdanning er under utarbeiding på bakgrunn av den nye rammeplanen for barnehagelærerutdanningen.

Det er utarbeidet en nasjonal rekrutteringsstrategi for samisk høyere utdanning (2011-2014). I strategien er det forslag om å kvalifisere ikke-samisktalende studenter til høyere utdanning. Dette vil på sikt kunne bidra til å øke rekruttering til samisk høyere utdanning.⁷⁸

I arbeidet med å utvikle samiske barnehager er det viktig å ha fokus på samisk tradisjonell kunnskap. Sametinget peker i den forbindelse på utfordringen med at en nå står overfor et generasjonsskifte. Ikke alle nyutdannede barnehagelærere og unge assistenter har den kulturelle kompetansen som eldre samer besitter. Dette gjelder blant annet innenfor samiske primærnæringer, duodji (samisk husflid), mattradisjoner og fortellertradisjoner.

Pedagogisk materiell

Det er stor mangel på pedagogisk materiell tilpasset samiske barn og samiske barnehager. Sametinget styrkes med midler fra Kunnskapsdeparte-

mentet til utarbeiding av pedagogisk materiell. De siste årene er det utgitt læremidler på alle de tre samiske språk.

Temaheftet om språkmiljø og språkstimulering i barnehagen er oversatt til nord- og sørsamisk. Sametinget har utarbeidet en veileder til rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

Sametinget forvalter en egen læremiddelsen-tral, og alle samiske læremidler og annet pedagogisk materiell er samlet på nettsiden *www.ovttas.no*. På nettstedet finnes informasjon om pedagogisk materiell til bruk i barnehager.

Departementet vil, gjennom Utdanningsdirektoratet, bidra til at aktuelt materiale til bruk i barnehagen blir oversatt til de tre samiske språk.

8.9.2 Vurderinger og tiltak

I dag har barnehagen en større plass i samiske familiers og barns liv enn tidligere. Barnehagen er med på å fremme og utvikle samisk språk, identitet og kultur. Men som minoritet er samene avhengig av at språket og kulturen støttes og utvikles. Norge har gjennom ILO-konvensjonen anerkjent samene som urbefolkning. Norge har derfor en særlig forpliktelse til å ivareta samiske barns og foreldres interesser. Å legge til rette for samiske barnehagetilbud der samisk språk og kultur står svakt er særlig nødvendig. I merknadene til barnehageloven heter det at *i kommuner som er i en fase med revitalisering, bør det kunne forventes at kommunen tar særlig hensyn til at samiske barn får møte samisk språk og kultur*.

Også rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver understreker betydningen av å tilrettelegge barnehagetilbud for samiske barn: *Samiske barn trenger støtte til å bevare og utvikle sitt språk og sin kultur uavhengig av hvor i landet de bor*. Videre heter det at *i barnehager som har samiske barn utenfor samiske distrikt, har foreldre og barn rett til å forvente at barnehagens personale har kjennskap til og vektlegger at også den samiske kulturen skal være en del av innholdet*.⁷⁹

I Sametingets barnehagemelding heter det at

Samisk kultur skal gjennomsyre et samisk barnehagetilbud som en naturlig del av hverdagen. Innholdet skal være allsidig og variert, og med utgangspunkt i enkeltbarnet. Det samiske barnehagetilbudets innhold skal tilpasses alle barn uavhengig av hvor i landet man bor.

Kilde: Sametinget 2012

⁷⁸ Kunnskapsdepartementet 2011a

⁷⁹ Kunnskapsdepartementet 2006, kapittel 1.10

Til tross for stor økning i barnehageplasser de senere årene, har ikke antallet samiske barnehager/barnehager med samiske avdelinger økt tilsvarende. Det er grunn til å tro at mange kommuner mangler kompetanse og kunnskap om samiske barns rettigheter. I tillegg er det en utfordring å etablere tilbud for samiske barn utenfor samiske kjerneområder. Dagens lovgivning gir samiske barn i samiske distrikt rett til barnehage-tilbud som bygger på samisk språk og kultur. I øvrige kommuner skal forholdene legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur. Barnehageeiere og barnehagemyndighet har et klart ansvar for å oppfylle lov og rammeplan slik at samiske barn får det barnehage-tilbudet de har krav på. I sin barnehagemelding peker Sametinget på at det hersker noe usikkerhet om hvilke rettigheter som gjelder utenfor samiske distrikt.⁸⁰ Regjeringen vil sette i gang en helhetlig gjennomgang av barnehageloven med forskrifter. I denne gjennomgangen vil det samiske perspektivet tas med.

Sametinget legger følgende definisjon til grunn for hva en samiske barnehage/avdeling er:

Med samisk barnehage menes en barnehage som har vedtektsfestet at barnehagedriften bygger på samisk språk og kultur. Barnehagen

skal styrke barns identitet som samer ved å fremme bruken av samisk språk og ved å formidle samisk kultur. Barnehagen ledes av samiskspråklig pedagogisk personale. Ansatte i barnehagen er samisktalende og driftsspråket er samisk.

Kilde: Sametinget 2012

Dette fordrer at barnehagepersonalet i samiske barnehage-tilbud har samisk språk- og kulturkompetanse og at eier legger til rette for kompetansehevende tiltak.

Det er kommunen som barnehageeier og barnehagemyndighet og ikke-kommunale barnehageeiere som har ansvar for å stimulere til kompetanse- og utviklingsarbeid. Interkommunalt samarbeid har vist seg å være nyttig for å utveksle erfaringer, motivere og inspirere.

Regjeringen vil

- samarbeide med Sametinget om kompetanse- og rekrutteringstiltak rettet mot ansatte i den samiske barnehagesektoren.
- bidra til samisk språkutvikling i barnehagen og utvikling av pedagogisk materiell, herunder oversettelser til de samiske språkene.
- sammen med Sametinget bidra til at kommuner og barnehageeiere har god kunnskap om barnehage-tilbud for samiske barn.

⁸⁰ Sametinget 2012

9 Barnehagens samarbeid med foreldre

9.1 Status og utfordringer

Det er viktig at barnehagen samarbeider godt med foreldrene. Barnehagens plikt til å samarbeide med barnas hjem er nedfelt i barnehageloven:

Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling.

Kilde: Barnehageloven § 1

Barnehagen gjenspeiler mangfoldet i samfunnet. Her møtes barn, foreldre og personale med ulike sosial bakgrunn, religiøs og livssynsmessig tilknytning, etnisk tilhørighet og funksjonsevne. Den nye formålsbestemmelsen, som trådte i kraft i 2010, bygger på grunnleggende respekt for at vi lever i et flerkulturelt og mangfoldig samfunn, og at vi har noen felles verdier som alle kan slutte opp om, uavhengig av livssyn og kulturell bakgrunn.¹

Personalet møter foreldrene hver dag når barna følges til og fra barnehagen. I tillegg har barnehagen formelle møteplasser, som foreldreråd, samarbeidsutvalg, foreldremøter og foreldresamtaler, og uformelle møteplasser, som ulike sosiale arrangementer i barnehagen.

I rammeplanen slås det fast at barnehagen representerer et kompletterende miljø i forhold til hjemmet, og at barnehagen må vise respekt for ulike familieformer. Rammeplanen peker videre på at barnehagen har en viktig oppgave som møtested for barn og foreldre og som kulturformidler. I møte med foreldre med minoritetsspråklig bakgrunn har barnehagen et spesielt ansvar for at de har mulighet til å forstå og gjøre seg forstått i barnehagen. Å møte foreldre fra ulike kulturer, både innen det norske samfunnet og fra andre land, krever respekt, lydhørhet og innsikt. Dette forutsetter at de ansatte er bevisste og tydelige i egen yrkesrolle og trygge på egen kompetanse.²

¹ For fullstendig gjengivelse av formålsbestemmelsen, se kapittel 1.

Det er viktig at barnehagestarten blir så god som mulig. En undersøkelse fra 2011 viser at 96 prosent av barnehagene har faste rutiner eller opplegg for tilvenningsperioder, både for de eldste og de yngste barna. Undersøkelsen viser en tydelig økning i andelen barnehager som oppgir at barna har faste tilknytningspersoner, jo større barnehagen er. Om lag 70 prosent av barnehagene opplyser at ett- til toåringene har faste voksenkontakter eller tilknytningspersoner. For 60 prosent av barnehagene gjelder dette også for tre- til femåringene.³

Foreldreråd og samarbeidsutvalg

Foreldrene er en viktig samarbeidspart i utviklingen av barnehagens kvalitet og innhold. Hver barnehage skal ha et foreldreråd bestående av foreldrene/de foresatte til alle barna og et samarbeidsutvalg som skal være et rådgivende, kontaktskape og samordnende organ der foreldre og ansatte har lik representasjon. Barnehageeier skal sørge for at saker av viktighet forelegges foreldrerådet og samarbeidsutvalget. Disse formelle samarbeidsorganene sikrer både foreldre som gruppe innflytelse på barnehagens drift og foreldres rett til medvirkning i henhold til FNs barnekonvensjon artikkel 5 om foreldres ansvar for oppdragelsen.

I St.meld. nr. 41 (2008-2009) framhevet departementet foreldrerådene og samarbeidsutvalgenes sentrale rolle som deltakere i utvikling av barnehagens kvalitet. Departementet påpekte betydningen av at foreldrerådene og samarbeidsutvalgene kjenner sitt mandat og sine muligheter til å påvirke barnehagens virksomhet, men at undersøkelser antydte at foreldremedvirkningen i disse organene kunne bli bedre.

I 2012 holdt 86 prosent av barnehagene møter i samarbeidsutvalget minst to ganger i året, noe som er en økning på seks prosentpoeng fra 2008.⁴

² Kunnskapsdepartementet 2006

³ Vassenden m.fl. 2011

⁴ Gulbrandsen og Eliassen 2013

Foreldremøter og foreldresamtaler

Rammeplanen slår fast at foreldre og barnehagens personale har et felles ansvar for barns trivsel og utvikling, og at styrer og pedagogisk leder har ansvar for at foreldrene får god og tilstrekkelig informasjon om barnehagens virksomhet. Planleggingen av barnehagens virksomhet må baseres på kunnskap om barns utvikling og læring individuelt og i gruppe, observasjon, dokumentasjon, refleksjon og systematisk vurdering og på samtaler med barn og foreldre.⁵

I 2012 holdt 85 prosent av barnehagene foreldremøte minst to ganger per år, noe som er en økning på fem prosentpoeng fra 2008.⁶

I St.meld. nr. 41 (2008-2009) ble det varslet at departementet ville vurdere å innføre en plikt for barnehagen til å tilby to foreldresamtaler i året. Brenna-utvalget støttet forslaget om plikt til å tilby to samtaler. Barnehagelovutvalget mente derimot at å lovfeste plikt til å tilby to foreldresamtaler i året medfører u hensiktsmessig detaljstyring, og tilrådte ikke dette. Etter utvalgets vurdering bør det være opp til foreldrene og personalet i den enkelte barnehage å vurdere hvor mange foreldresamtaler det er behov for.

I 2012 gjennomførte 94 prosent av barnehagene foreldresamtaler minst to ganger per år, noe som er en økning på åtte prosentpoeng fra 2008.⁷

Generelt foreldresamarbeid

St.meld. nr. 41 (2008-2009) vektla at et godt og tillitsfullt samarbeid mellom barnehage og hjem er en forutsetning for et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet. Det ble spesielt framhevet at tett dialog er viktigere desto yngre barna er.

Brenna-utvalget framhevet betydningen av at barnehagen inviterer til åpenhet og gir rom for diskusjon og refleksjon rundt verdspørsmål. Brenna-utvalget var videre opptatt av at barnehagen er en inkluderende arena for alle foreldre, uavhengig av bakgrunn, og på tross av språklige barrierer. Foreldrene framheves som barnehagens viktigste ressurs for å skape et inkluderende miljø fritt for mobbing. Utvalget pekte på at det er viktig for foreldre å bli styrket og støttet i foreldrerollen, spesielt foreldre til barn med særskilte behov. I diskusjonen om overgangen barnehage – skole, var Brenna-utvalget opptatt av at det må være et tettere samarbeid og mer dialog mellom

foreldre, barnehage og skole, jf. omtale av dette temaet i kapittel 10.

Østberg-utvalget tok opp barnehagens samarbeid med minoritetsspråklige foreldre. Utvalget understreket betydningen av språkstimulering både på norsk og på barnas eget morsmål, og framhevet at foreldrene er viktige støttespillere i barns morsmålsutvikling. Videre pekte utvalget på at foreldresamarbeid kan være mer utfordrende for barnehagene når foreldrene har en annen etnisk bakgrunn enn norsk. Utvalget nevnte personalets kompetanse og flerspråklig personale som faktorer som kan ha stor betydning for samarbeidet.⁸

Barnehagelovutvalget påpekte at foreldre i visse henseender står svakt i dagens regelverk. Etter utvalgets vurdering har foreldre i liten grad individuelle muligheter til å påklage forhold de ikke er fornøyd med og forhold som er i strid med loven. Etter utvalgets vurdering er det derfor nødvendig at barnehageloven legger til rette for at foreldrene, innenfor en offentlig ramme, kan få vurdert og avgjort hvorvidt deler av et barnehagetilbud er i samsvar med loven.

Barnehagene er et av de offentlige velferdstilbudene som skårer aller høyest på ulike undersøkelser om brukertilfredshet, jf. kapittel 3.1. Som vist i kapittel 4 er et stort flertall av foreldrene fornøyd med omsorgen personalet har for barna (85 prosent), barnehagens åpningstider (82 prosent) og reiseavstand fra hjemmet (80 prosent). 75 prosent av foreldrene er fornøyd med den pedagogiske kompetansen til personalet. Foreldre er minst fornøyd med innemiljø (67 prosent) og uteareal og gruppestørrelse (begge 71 prosent).⁹ Det kan generelt se ut som mødre var mer tilfreds med barnehagen i 2010 enn i 2002, men med forbehold om at spørsmålene ble stilt ulikt i disse to undersøkelsene.¹⁰

Praktisk talt alle barnehager, 97 prosent, har skriftlige rutiner for å informere nye foreldre om barnehagens innhold og arbeidsmåter. Andelen barnehager som har skriftlige rutiner for å informere foreldre dersom kartlegginger og resultater som gjelder barnet fører til bekymring, har økt fra 82 prosent i 2008 til 87 prosent i 2012.¹¹

En høy andel barnehager benytter brukerundersøkelser som et hjelpemiddel til å få kunnskap om foreldrenes synspunkter om barnehagen. I 2008 opplyste 81 prosent av barnehagene at de

⁵ Kunnskapsdepartementet 2006

⁶ Gulbrandsen og Eliassen 2013

⁷ Gulbrandsen og Eliassen 2013

⁸ NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring*

⁹ Moafi og Bjørkli 2011

¹⁰ Kitterød m.fl. 2012

¹¹ Gulbrandsen og Eliassen 2013

gjennomfører brukerundersøkelser enten hvert år eller hvert annet eller tredje år. I 2012 var andelen steget til 87 prosent.¹²

Barnehagen bruker ulike metoder for å kartlegge barnas trivsel og utvikling. I vurderingen av den foreliggende informasjonen kan barnehagen involvere andre aktører, som barnehageeier og barnehagemyndighet, men også foreldre. I 2002 var det 76 prosent av barnehagene som oppga at foreldre deltok mye eller noe i vurderingsarbeidet. I 2008 var andelen steget til 85 prosent. I 2012 har den sunket til 81 prosent. Også når det gjelder foreldres deltakelse i planleggingen av barnehagens innhold og aktiviteter har det vært en nedgang de siste årene, fra 73 prosent som opplyser at foreldre deltok mye eller noe i 2008 til 69 prosent i 2012.¹³

En studie av barnehager i Hedmark viser at 90 prosent av mødrene opplyser at de samarbeider ofte eller meget ofte med barnehagen. Den tilsvarende andelen for fedre er 65 prosent.¹⁴

I perioden fra 2008 til 2012 har det vært en økning i andelen barnehager som oppgir at de involverer foreldrene til minoritetsspråklige barn i barnas språkstimulering, fra 44 prosent i 2008 til 52 prosent i 2012.¹⁵

I perioden fra 2008 til 2012 har det vært en økning i andelen barnehager som oppgir at de har etablert rutiner for involvering av foreldre i forbindelse med overgangen fra barnehage til skole, fra 60 prosent i 2008 til 81 prosent i 2012.¹⁶

Nettportal for informasjon til blant annet foreldre

I St.meld. nr. 41 (2008-2009) foreslo departementet at det opprettes en nettportal om og for barnehager, dette for å gi et bedre system for formidling av informasjon og forskningsresultater om barnehager. Barnehagelovutvalget viste til at en slik portal bør inneholde oppdatert informasjon som er relevant for foreldrene. Brenna-utvalget foreslo opprettelsen av en egen foreldreportal med informasjon om barnehagens systematiske pedagogiske tilbud og veiledning for hvordan foreldre kan medvirke og ta del i planlegging av barnehagens virksomhet.

Departementet har i 2012 gitt Utdanningsdirektoratet i oppdrag å utvikle et nasjonalt system for å følge med på kvaliteten i barnehagene. En

sentral del av systemet vil være formidlings- og rapportmuligheter. Foreldrenes informasjonsbehov skal ivaretas.

Foreldreutvalget for barnehager

Et av forslagene i St.meld. nr. 41 (2008-2009) var å styrke foreldresamarbeidet ved å opprette et nasjonalt foreldreutvalg for barnehager. Dette ble fulgt opp i 2010 ved opprettelsen av Foreldreutvalget for barnehager (FUB). FUB er et selvstendig rådgivende organ for Kunnskapsdepartementet i saker som gjelder samarbeidet mellom barnehage og hjem. Utvalget oppnevnes for fire år av gangen, og består av foreldre som frivillig stiller seg til rådighet. Opprettelsen av FUB har styrket muligheten for formidling av informasjon og veiledning til foreldre med barn i barnehage, og gjennom dette også styrket foreldreengasjementet og foreldreinnflytelsen i barnehagen.

På FUBs nettsider *fubhg.no* kan foreldre finne relevant informasjon, blant annet ressursheftet *Hjem – barnehage*. Heftet henvender seg både til foreldre og barnehagepersonale, og skal gi inspirasjon til og veiledning om et godt samarbeid med et mangfold av foreldre. Et annet hefte heter *Foreldres medvirkning i barnehagen*, og er ment som hjelp for de foreldre som ønsker å opprette et lokalt foreldreutvalg i sin kommune. På nettsidene finnes også forslag til opplegg for foreldremøter og informasjon om hvordan mobbing kan settes på dagsordenen.

FUB får bekymringsmeldinger fra foreldre når det gjelder ulike forhold ved enkeltbarnehager. FUB har i dialog med departementet nevnt særlig følgende problemstillinger fra 2012:

- Ved sykdom blant de ansatte settes det ikke inn vikar, noe som gjør at planlagte aktiviteter må avlyses.
- Lav bemanning fører til at foreldre blir oppringt og bedt om å hente barn tidligere enn vanlig.
- Foreldre er engstelige for å etterlate barnet i barnehagen fordi bemanningen er så lav.
- Manglende stillinger eller kutt på administrativt nivå i kommunen fører til at barnehagestyret må utføre administrative oppgaver framfor å drive pedagogisk arbeid i barnehagen.

Kommunale foreldreutvalg

I St.meld. nr. 41 (2008-2009) uttalte departementet at kommunale foreldreutvalg kan gi verdifulle innspill i arbeidet med å styrke samarbeidet mellom hjem og barnehage, og at departementet derfor

¹² Gulbrandsen og Eliassen 2013

¹³ Gulbrandsen og Eliassen 2013

¹⁴ Nordahl 2013

¹⁵ Gulbrandsen og Eliassen 2013

¹⁶ Gulbrandsen og Eliassen 2013

ville oppfordre kommuner til å etablere kommunale foreldreutvalg for barnehager.

Brenna-utvalget mente at å lovfeste kommunale foreldreutvalg kan bidra til at foreldreressursen synliggjøres og at foreldrestemmen høres i aktuelle barnehagepolitiske saker i kommunen.¹⁷ Barnehagelovutvalget vurderte det som viktig at foreldrenes stemme blir hørt på lokalt myndighetsnivå, og at et kommunalt foreldreutvalg kan bidra til dette. Utvalget ønsket imidlertid ikke å lovfeste et krav om kommunale foreldreutvalg da dette ikke er i tråd med prinsippet om kommunenes frihet til selv å kunne velge organisering.¹⁸

Foreldreveiledning

Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver legger til grunn at foreldre kan ha behov for hjelp og veiledning i oppdragelsesspørsmål, og at det i enkelte tilfeller kan være riktig å søke ekstern hjelp og veiledning i arbeidet med barn og familier i vanskelige situasjoner. Rammeplanen sier videre at foreldrene må bli informert om ulike hjelpeinstanser i kommunen.

Program for foreldreveiledning ble i 1995 igangsatt av Barne- og likestillingsdepartementet i samarbeid med Sosial- og helsedepartementet, og benyttes av mange kommuner, både av helsestasjoner, familiesentre, PP-tjenesten, barneverntjenesten og barnehagene. International Child Development Programme (ICDP) er den mest brukte veiledningsmetoden.

En evaluering konkluderer med at *Program for foreldreveiledning* har en signifikant positiv innvirkning på omsorgspersoner i form av forbedret holdning til barnet, økt engasjement og bedre foreldrestrategi.¹⁹ Erfaringene tyder på at ICDP-programmet er et godt og effektivt program som får fram foreldrenes ressurser. Longitudinelle studier viser positive langtidseffekter av at barn har et støttende læringsmiljø hjemme.²⁰

Med utgangspunkt i OECDs rapport om opplæring for minoritetspråklige, der Norge rådes til å legge mer vekt på foreldreveiledning, foreslo Østberg-utvalget at veiledningskurset ICDP bør være tilgjengelig for alle kommuner.²¹ Utvalget viste til at mange kommuner allerede bruker veiledningsprogrammet med gode erfaringer. Brenna-utvalget støttet dette forslaget.

9.2 Vurderinger og tiltak

Barnehagen bør aktivt inkludere og invitere foreldrene til samarbeid og dialog om barnehagens innhold og oppgaver. Det at nesten alle barn går i barnehage gir en stor utfordring, men også en stor mulighet for barnehagepersonalet til å få til et godt samarbeid med foreldrene. Departementet har merket seg at foreldresamarbeidet har bedret seg merkbart de senere årene, men tilbakemeldingene fra foreldrene viser at det er rom for ytterligere forbedringer. Departementet har også merket seg at foreldrene med innvandrerbakgrunn og foreldre til ettåringer er minst fornøyd. Dette er med på å understreke betydningen av et godt foreldresamarbeid.

Det er viktig med en god start for barna når de begynner i barnehagen. Personalet og foreldrene må samarbeide om en god tilvenningsfase der barna har tilgjengelige og stabile tilknytningspersoner. Departementet har merket seg at om lag 70 prosent av barnehagene opplyser at ett- til toåringer har faste voksenkontakter eller tilknytningspersoner, men skulle gjerne sett at andelen var enda høyere. Faste tilknytningspersoner i barnehagen gir en trygghet også for foreldrene, og kan gjøre det enklere å ta opp ting som gjelder eget barn. Departementet vil i samarbeid med direktoratet vurdere om og eventuelt på hvilken måte barnehagene kan støttes i å legge til rette for gode tilvenningsrutiner for barn og foreldre, jf. for øvrig kapittel 8.5 for omtale av barnehagens arbeid med barn i ulike aldersgrupper.

Foreldrene har det grunnleggende ansvaret for barnas kosthold, men fordi så mange måltider inntas i barnehagen, har barnehagen stor innflytelse på barnas matvaner, kosthold og helse. Arbeidet med mat og måltider i barnehagen bør skje i nær forståelse og samarbeid med hjemmene. Dette er viktig ikke minst med bakgrunn i kulturforskjeller og behov for særlig tilrettelagt mat på grunn av matvareintoleranse, allergier og lignende.

Foreldresamtaler er en viktig arena for samarbeid om det enkelte barnet og én av flere metoder barnehagen kan benytte i samarbeidet til barnets beste. Departementet er svært tilfreds med at nesten alle barnehager nå tilbyr to foreldresamtaler i året. Departementet mener at foreldre som ønsker flere enn to samtaler årlig, bør kunne be barnehagen om dette. Departementet støtter Barnehageutvalgets tilråding om ikke å lovfeste plikt til å tilby to foreldresamtaler i året.

Departementet mener det er viktig å involvere barnehageforeldre som gruppe, ikke bare i den

¹⁷ NOU 2010: 8 *Med forskertrang og lekelyst*

¹⁸ NOU 2012: 1 *Til barnas beste*

¹⁹ ICDP 2011

²⁰ Sylva m.fl. 2012

²¹ OECD 2009, NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring*

enkelte barnehage, men også i utviklingen av den nasjonale og lokale barnehagepolitikken. Foreldreutvalget for barnehager (FUB) har en viktig rolle på nasjonalt nivå. Mange kommuner har valgt å opprette lokale foreldreutvalg. Departementet ser positivt på at kommunene selv finner egnede løsninger for å involvere foreldre i den lokale barnehagepolitikken, og støtter Barnehagelovutvalgets vurdering om at det ikke bør innføres en lovfesting av kommunale foreldreutvalg.

Innspillene fra Brenna-utvalget, Østberg-utvalget og Barnehagelovutvalget vil bli vurdert i det videre arbeidet med revidering av rammeplanen og barnehage-loven.

Når det gjelder utviklingen av et system for å følge med på kvaliteten i barnehagen og en nettportal der det kan gis informasjon, også til for-

eldre, så må begge deler være utformet i samsvar med gjeldende barnehage-lov med rammeplan, og system og portal må etableres innenfor de rettslige rammene for personvernloven. Videre ønsker departementet at det etableres et samarbeid med kommunene om hvordan de best kan gi informasjon om kvalitetsarbeidet i barnehagene til innbyggerne i sin kommune.

Regjeringen vil

- vurdere om og eventuelt på hvilken måte barnehagene kan støttes i å legge til rette for gode tilvenningsrutiner for barn og foreldre.
- ta sikte på å etablere et samarbeid med kommunene om hvordan informasjon om kvalitetsarbeidet i barnehagene best kan gis.

10 Enkeltbarnet i fellesskapet – samarbeid til barnets beste

Innledning

Barnehagen skal være en arena der alle barn får omsorg og kan leke, lære og utvikle seg innenfor trygge pedagogiske rammer. Det fastslås i barnehageloven § 1 at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet som fremmer demokrati og likestilling og motarbeider alle former for diskriminering. I barnehagen er hvert enkelt barn en viktig del av et større fellesskap. Barn er en brukergruppe som ikke på egen hånd kan utøve brukerinnflytelse i vanlig forstand. Regjeringen vil derfor vurdere å innføre en bestemmelse i barnehageloven om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, jf. kapittel 5.

Barnehagen skal støtte barna ut fra deres egne kulturelle og individuelle forutsetninger. Både forskningslitteraturen og politiske dokumenter understreker betydningen og verdien av tidlig innsats for barn.¹ Barnehagen er en viktig arena for å sette inn forebyggende tiltak som skal fremme god helse, sosial inkludering og livslang læring. I et godt barnehagemiljø deltar alle barn på egne premisser og møtes med respekt og anerkjennelse, uavhengig av funksjonsnivå og sosial bakgrunn. Å behandle barn likeverdig handler derfor ikke om å behandle alle barn likt. Dette kommer godt til uttrykk i et innspill fra Utdanningsforbundet til meldingsarbeidet, der forbundet uttaler:

Lærerprofesjonens oppgave handler om å VILLE på vegne av barna, SE alle, snakke MED, BEKREFTE og BERIKE barnas hverdag slik at hvert enkeltbarn opplever en meningsfull hverdag der de mestrer ulike ting hver eneste dag.

Etniske minoriteter med langvarig tilknytning til Norge defineres som nasjonale minoriteter. Både jøder, kvener/norskfinner, rom (sigøynere), romanifolk/tatere og skogfinner har en historie i Norge som går langt tilbake i tid. Disse gruppene er derfor anerkjent som

nasjonale minoriteter. Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver understreker at barnehagen skal støtte barn ut fra deres egne kulturelle og individuelle forutsetninger.

10.1 Barnehagemiljøet – et godt fysisk og psykososialt miljø

10.1.1 Status og utfordringer

Barnekonvensjonen artikkel 31.1 bestemmer at barn har rett til hvile og fritid og til å delta i lek og fritidsaktiviteter som passer barnets alder og til fritt å delta i kulturliv og kunstnerisk virksomhet.

Siden barn tilbringer mye av dagen i barnehagen, er det viktig at barnehagemiljøet, både det fysiske og det psykososiale, er tilfredsstillende slik at barna får en god hverdag og gode vilkår for en positiv utvikling. Det er barnehageeier som er ansvarlig for å drive virksomheten i samsvar med gjeldende lover og regelverk, jf. barnehageloven § 7. I dag skal barnehager godkjennes både etter barnehageloven (kommunen som barnehagemyndighet godkjenner) og etter miljørettet helsevernregelverket (kommunen som helsemyndighet godkjenner). De krav virksomhetene vurderes opp mot er ulike for de to godkjenningene.

Barnehageloven § 10 om godkjenning av barnehager stiller et visst krav til barnehagens fysiske og psykososiale miljø på godkjenningstidspunktet. Kommunen skal foreta en konkret vurdering av barnehagens egnethet i forhold til de kravene som kan utledes av formåls- og innholdsbestemmelsene. Barnehagens fysiske rammer, det vil si lokaler og uteområder, må være egnet for barnehagedrift. Etter § 2 i barnehageloven skal barnehagen gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter i trygge og samtidig utfordrende omgivelser. Dette stiller mange og varierte krav til barnehagens lokaler og uteområder. Lokaler, inventar og uteområder må utformes på en måte som fremmer lek, læring og omsorg samtidig som de tar hensyn til små barns behov for kroppslige utfordringer. Barnehagen skal også ta hensyn til at barn kan ha ulike funksjonsnivåer. Tilgjengelighet for alle er et

¹ Blant annet NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge.*

viktig hensyn ved utformingen av barnehagen. Bemanningsplanen må vise at driften vil bli forsvarlig og at tilbudet kan oppfylle lovens og rammeplanens krav til barnehagens innhold.

Også annet regelverk stiller visse krav til barnehagens lokaler og uteområder. Kravene som i dag stilles til barnehagens fysiske og psykososiale miljø, er regulert i folkehelseloven og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Forskriften stiller som overordnet krav at barnehager skal være helsemessig tilfredsstillende. Det stilles konkrete krav til valg av beliggenhet, krav til utforming og innredning, muligheter for aktiviteter og hvile og krav til egnede muligheter for måltider. Videre stiller forskriften krav til at barnehager skal fremme trivsel og gode psykososiale forhold, ha forsvarlig renhold og vedlikehold og drives slik at skader og ulykker forebygges og at risikoen for spredning av smittsomme sykdommer blir så liten som mulig. Veilederen til forskriften fra Helsedirektoratet (IS-2619) angir de mer konkrete funksjonskravene i forskriften. Kommunen som miljørettet helsevernmyndighet fører tilsyn med barnehagene etter denne forskriften.

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 fastsetter prinsippet om universell utforming. Krav til universell utforming av byggverk, anlegg og utearealer har en særskilt bestemmelse i § 10 i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og viser til at krav om universell utforming på disse områdene reguleres i plan- og bygningsloven. Kravene om universell utforming gjelder nye bygg og eksisterende bygg der det foretas hovedombygging i samsvar med plan- og bygningsloven. Videre kan rehabilitering, tilbygg m.m. som omfattes av plan- og bygningsloven, også innebære at reglene om universell utforming for nybygg kan komme til anvendelse.

I barnehageloven er det ikke nedfelt en tydelig plikt for barnehageeier til å sørge for et godt barnehagemiljø. Opplæringsloven § 9a gir alle elever i grunntilberingen rett til et godt fysisk og psykososialt miljø. Skoler skal således bygges og drives for å oppfylle dette lovkravet. Dersom elever, foreldre eller råd og utvalg ved skolen ber om tiltak for å rette på miljøforhold, skal skolen snarest mulig behandle saken etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven.

Et godt psykososialt miljø handler om et inkluderende fellesskap. I den senere tid har det kommet flere undersøkelser om barnas eget syn på om de trives i barnehagen.² De fleste trives godt, men noen barn svarer at de ikke trives eller at de

mangler venner. I en undersøkelse om barns opplevelser og erfaringer i barnehagen svarer vel halvparten av 1284 barn at de blir ertet slik at de blir lei seg i barnehagen.³ Av de som sier de blir ertet, er det i følge forskerne sannsynligvis også noen som blir mobbet eller på andre måter krenket i barnehagen. På spørsmål om de i løpet av det siste året har opplevd mobbing mellom barn i barnehagen, svarer seks av ti styrere i 2012 at mobbing har forekommet, men svært sjelden. Hver tiende styrer mener at mobbing forekommer jevnlig. Flere barnehager bruker ulike programmer i forebyggende arbeid mot mobbing, men det er også en økt bruk av egenutviklede opplegg. Dette kan indikere at barnehager i større grad arbeider aktivt og bevisst både med forebyggende arbeid mot mobbing og med hvordan ansatte skal håndtere utfordringer når mobbing oppstår.⁴

Selv om de fleste barn trives godt i barnehagen, er krenkelser, diskriminering eller mobbing et alvorlig problem for dem det gjelder. Krenkelser, diskriminering og mobbing foregår i samspill mellom mange sosiale, kulturelle, historiske, relasjonelle og individuelle krefter i og rundt en gruppe. Når mobbebegrepet brukes i barnehagesammenheng er det viktig med en vid forståelse av begrepet. Barnehageeier og personalet i barnehagen har ansvaret for å skape et godt barnehagemiljø som hindrer at uheldige atferdsmønstre utvikler seg eller fester seg over tid. En barnehage som arbeider for et godt psykososialt miljø, arbeider samtidig forebyggende mot krenkelser, diskriminering og mobbing.

Til støtte for barnehagers forebyggende arbeid mot mobbing har Utdanningsdirektoratet utgitt veilederen *Barns trivsel – de voksnes ansvar. Forebyggende arbeid mot mobbing starter i barnehagen*. Veilederen er et godt verktøy for refleksjon og samarbeid i personalgruppen om barnehagens ansvar for å støtte barns sosiale utvikling. Den gir god faglig støtte i arbeidet med å skape et godt psykososialt miljø og gir råd om hvordan mobbeproblematikk kan håndteres. Fylkesmannen har en sentral rolle i implementeringen av veilederen gjennom kompetansesatsingen *Vennskap og deltagelse*, jf. kapittel 7.

Foreldrenes tilfredshet med forhold i barnehagen kan si noe om barnehagemiljøet. Brukerundersøkelser tyder på at de fleste foreldrene er godt fornøyd med barnehagetilbudet. Barnetilsynsundersøkelsen viser at foreldrene er minst fornøyd med innemiljøet, uteareal og gruppestør-

² Bratterud m.fl. 2012, Nordahl 2012, Nordahl m.fl. 2012

³ Nordahl 2012

⁴ Gulbrandsen og Eliassen 2013

relsen i barnehagen. Foreldre med innvandrerbakgrunn og foreldre til ettåringer er minst fornøyd, jf. kapittel 3 og 4. Det vises for øvrig til omtale i kapittel 9 om samarbeid mellom hjem og barnehage.

I Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap* vises det til at barnehager og skoler er sentrale arenaer for folkehelsearbeidet og forebyggende arbeid, og at dette *innebærer for eksempel at barnehage og skole utvikles, tilrettelegges og sikres kompetanse som kan bidra til økt fysisk aktivitet og gode rammer for mat og måltider*. Et godt fysisk miljø handler også om tilrettelegging for måltider som ivaretar måltidets totale funksjon. Betydningen av arbeid med kosthold, mat og måltider i barnehagen er omtalt i St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen*, der det blant annet vises til en undersøkelse der barna uttrykker at de kan tenke seg å få delta mer i matlagingen i barnehagen.

For første gang foreligger det nå en kartlegging som gir kunnskap om skadeomfanget i norske barnehager.⁵ Undersøkelsen viser at det er få skader i barnehagen. I gjennomsnitt skader hvert tiende barn seg i barnehagen i løpet av året. 98 prosent av disse skadene er små skader som enten håndteres av personalet eller som kun krever enkel førstehjelp fra lege eller tannlege uten behov for videre oppfølging. Gutter er mest utsatt for mindre alvorlige skader, men både gutter og jenter er like utsatt for de alvorlige skadene. Det er ingen forskjell mellom de yngste og de eldste barna i risikoen for å skade seg. Det er flest skader i de minste barnehagene, noe som kan ha en sammenheng med personaltettheten i disse barnehagene. 98 prosent av styrerne mener at sikkerheten i barnehagen i stor grad er ivaretatt. Det må tas forbehold om at svarprosenten i undersøkelsen er lav. Forskerne som har utarbeidet undersøkelsen, mener likevel den har frambragt et tallmateriale som er representativt for barnehager i Norge. Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å følge opp rapporten.

Undersøkelser viser at barnehagens fysiske miljø bør være utformet slik at barna kan leke uforstyrret med minst mulige avbrudd og forstyrrelser.⁶ Det er funnet signifikant sammenheng mellom barnehagens fysiske utforming og materiell og personalets omsorgsevne.⁷ Kvaliteten på det fysiske barnehagemiljøet synes å virke inn på barnas trygghet og tillit til egne evner.⁸ I studier

fra Sverige er det pekt på at mange barnehager opprinnelig er bygget for mindre barnegrupper enn dagens. Når det eventuelt tas inn flere barn i disse barnehagene, begrenser dette mulighetene for både barnas utfoldelse og personalets pedagogiske arbeid.⁹ Barnehagens utemiljø har stor betydning for aktivitetsmulighetene.¹⁰ Uteområdet bør gi barna mulighet til variert lek og utfoldelse, slik at blant annet balanse og koordinasjon kan utvikles. Barnehagelovutvalget drøftet behovet for en sterkere rettslig regulering på dette området og foreslo å innføre en lovfestet rett til godt fysisk og psykososialt miljø i barnehagen. Utvalget pekte også på mulige utfordringer knyttet til å innføre en slik bestemmelse, blant annet at dette vil kunne medføre økte administrative ressurser ved at flere parter skal høres eller orienteres i enkeltsaker, og at det vil kunne virke byråkratiserende om barnehagen må fatte en del av sine avgjørelser i en mer formalisert form. Utvalgets forslag tok utgangspunkt i rettighetsbestemmelsene i opplæringsloven. Forslaget fra utvalget lyder som følger:

Alle barn i barnehager har rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og barnas leke-, omsorgs- og læringsmiljø.

Alle barn har rett til et barnehagemiljø som er tilpasset den enkeltes behov.

Dersom barnehagen blir klar over sider ved barnehagemiljøet som kan ha negativ virkning for barnas helse og sikkerhet, skal foreldrene snarest mulig varsles om dette.

Barnehagelovutvalget viste til at barn tilbringer store deler av sin våkne tid i barnehagen, og at det derfor er av vesentlig betydning at barnehagens fysiske utforming er god. Etter utvalgets vurdering bør en slik bestemmelse tydeliggjøre sammenhengen mellom barnehagens fysiske miljø og pedagogiske innhold. Utvalget viste til at barnehagebygget, inventaret og uteområdet skal tåle intens bruk, og at det derfor bør utformes på en måte som tar hensyn til små barns kroppslige behov og utgjøre et miljø som fremmer lek og læring. Estetiske, sikkerhetsmessige og pedagogiske hensyn må legges til grunn for utforming av barnehagebygget og utearealet.

Barnehagelovutvalget påpekte at barnegruppens størrelse er en viktig faktor i forhold til omsorgs-, leke- og læringsmiljøet, og at tilhørighet er svært viktig for å skape trygghet og utvikle

⁵ Sandseter m.fl. 2013

⁶ Björklid 2005, Løkken 2004, Wilhelm 2010a

⁷ NICHD 2002

⁸ Maxwell 2007

⁹ Björklid 2005

¹⁰ Björklid 2005, Wilhelm 2010b

gode vennskap, jf. kapittel 6.2. Lek og vennskap står helt sentralt når barna forteller hva de gjør i de forskjellige rommene i barnehagen, og barna gir primært uttrykk for at de er i barnehagen for å leke og være sammen med vennene sine.¹¹ Det er i vennsapsrelasjonen barnet får utviklet den sosiale kompetansen det trenger i sine relasjoner til andre mennesker, barnet får trent seg på å løse konflikter og å håndtere følelser som lojalitet og svik. De gode vennskapene i barnehagen gjør seg ikke bare gjeldende blant de eldste barna, også de yngre barna viser sterke vennsapsrelasjoner.¹²

I høringen av NOU 2012: 1 *Til barnas beste* ble forslaget om å innføre en rett til godt fysisk og psykososialt miljø godt mottatt av et flertall av de høringsinstansene som uttalte seg. Flere påpekte at siden en slik rettighet allerede eksisterer for elever, er det ingen grunn til at ikke dette skal innføres også i barnehagen. Forslaget ble støttet av de aller fleste kommunene. De aller fleste barnehagene støttet også forslaget. Blant de høringsinstansene som stilte seg mer negative til forslaget, var Oslo kommune, som påpekte at en slik bestemmelse vil påføre kommunen økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til å sikre at barnehagens styrer har den nødvendige kompetanse til å behandle klager og fatte enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

10.1.2 Vurderinger og tiltak

Undersøkelser om det fysiske og psykososiale miljøet bekrefter at dette er sentrale faktorer for barnehagen og barnas trivsel. Barnehageeier må til enhver tid sørge for at kravene som settes til det fysiske og psykososiale miljøet i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler er oppfylt. I barnehageloven er det bestemmelser som krever en vurdering av egnetheten på godkjenningstidspunktet for barnehagen, men det er ingen klare bestemmelser i barnehageloven som retter seg direkte mot det enkelte barns behov for et godt fysisk og psykososialt miljø i barnehagehverdagen, det vil si etter godkjenningstidspunktet. Departementet mener at reguleringen av dette bør utredes nærmere.

Regjeringens mål er nulltoleranse når det gjelder mobbing. At en barnehage rapporterer om mobbing behøver imidlertid ikke bety at den totalt sett har dårlig kvalitet. Det kan være slik at de barnehagene som er mest orientert mot kvalitet, også har et begrepsapparat der mobbing inn-

går i forståelsesmønsteret og dermed også i større grad rapporterer om mobbing.¹³ På bakgrunn av denne tolkningen kan det legges til grunn at en barnehage av god kvalitet ikke nødvendigvis er en barnehage helt fri for mobbing, diskriminering eller krenkelser, men en barnehage som tar problemet på alvor og gjør noe for å motvirke og forebygge dette. At barnehagene arbeider mer med sosial kompetanse enn tidligere, kan være et uttrykk for en økt oppmerksomhet for slikt forebyggende arbeid.

En tydeligere regulering av psykososialt miljø i barnehageloven vil kunne styrke barnehagens ansvar for å arbeide forebyggende med å fremme et trygt og inkluderende fellesskap, og ikke minst styrke ansvaret for å oppdage og stoppe mobbing i barnehagen. Barnehagelovutvalget begrunnet sitt forslag om å innføre en rett til godt fysisk og psykososialt miljø med at det er hevet over en hver tvil at miljøet i barnehagen er viktig for barna, både i dag og på lengre sikt. Et godt barnehagemiljø er viktig for å legge til rette for et miljø som fremmer helse, trivsel og utvikling.

Godt inneklima er viktig i alle typer bygninger, også barnehager. Barn er mer sensitive for dårlig innemiljø enn voksne. Med innemiljø menes temperatur, luftkvalitet, støy og klang, lys og stråling og ergonomiske forhold. Barnehager (og skoler) skal planlegges og drives slik at astma-, allergi- og inneklimaplager forebygges. At barnehagebarn ikke selv kan velge, gir samfunnet et spesielt ansvar for å sikre barn et godt fysisk og psykososialt skole- og barnehagemiljø. Folkehelseloven med forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler stiller krav til at barnehager og skoler skal bygges og drives på en helsemessig tilfredsstillende måte. Det stilles krav til det fysiske miljøet, blant annet til et tilfredsstillende inneklima.

Etter gjeldende rett er både det fysiske og dels det psykososiale miljøet regulert i regelverk som ligger under Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Kunnskapsdepartementet mener at både styrker og svakheter ved dagens lovverk for barnas skole- og barnehagemiljø må vurderes nærmere før det eventuelt innføres nye krav i barnehageloven. Målet med å eventuelt endre reglene på dette området vil være å sikre alle barnehagebarn et barnehagemiljø som henholdsvis fremmer fysisk og psykososial helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og forebygger sykdom og skade. Erfaringene med klage- og tilsynsordningene og kunn-

¹¹ Østrem m.fl. 2009, Søbstad 2002

¹² Greve 2007

¹³ Gulbrandsen og Eliassen 2013

skap om den faktiske etterlevelse av opplæringsloven og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler vil være en nødvendig del av utredningen av eventuelle nye lovbestemmelser. Departementet ønsker en god regulering av dette, og ønsker derfor å utrede mulighetene for ny regulering av det fysiske og psykososiale miljøet i barnehagen. I den forbindelse er det viktig å ha et samarbeid med relevante parter for å sikre en størst mulig harmonisering av regelverket.

Regjeringen vil

- utrede reguleringen av det fysiske og psykososiale miljøet i barnehagen.

10.2 Spesialpedagogisk hjelp og PP-tjenesten

10.2.1 Status og utfordringer

Retten til spesialpedagogisk hjelp

Barn med nedsatt funksjonsevne kan ha behov for særlig tilrettelegging av barnehagetilbudet. FN's barnekonvensjon artikkel 23 slår fast at et barn som er psykisk eller fysisk utviklingshemmet, bør ha et fullverdig og anstendig liv under forhold som sikrer verdighet, fremmer selvstendighet og bidrar til barnets aktive deltakelse i samfunnet.

Opplæringsloven § 5-7 gir barn under opplæringspliktig alder rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har behov for det. Kommunen har plikt til å oppfylle denne retten. Hjelpen skal være tilgjengelig uavhengig av om barnet går i barnehagen eller ikke, og kan organiseres som et eget tiltak eller knyttes til en barnehage, skole eller sosiale og medisinske institusjoner. Det er ingen nedre aldersgrense for denne rettigheten. Vilåret for å få spesialpedagogisk hjelp er at barnet har et særlig behov for spesialpedagogisk hjelp. På bakgrunn av forslag fra Midtlyng-utvalget i NOU 2009: 18 *Retten til læring* går regjeringen inn for å flytte reglene om spesialpedagogisk hjelp fra opplæringsloven til barnehageloven, jf. Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap*. Barnehagelovutvalget støttet en overføring av bestemmelsen og utarbeidet konkrete forslag til nye bestemmelser om dette. Utvalget understreket samtidig at dette må gjøres under forutsetning av at rettighetene til barnet og foreldrene ikke svekkes i forhold til gjeldende rett.

Tall fra SSB viser at det i 2011 var 6482 barn, det vil si 2,1 prosent av den totale barnepopulasjonen i alderen ett til fem år, som fikk spesialpeda-

gogisk hjelp etter opplæringsloven §5-7. Andelen barn i barnehage som mottar spesialpedagogisk hjelp er 2,3 prosent.

PP-tjenestens rolle i barnehagene

En undersøkelse fra 2012 om kvalitet i barnehagen viser at 95 prosent av barnehagene har etablert rutinemessig kontakt med PP-tjenesten.¹⁴

PP-tjenestens virksomhet er hjemlet i opplæringsloven § 5-6, hvor det fastslås at hver kommune og fylkeskommune har en plikt til å ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste, alene eller i samarbeid med andre kommuner eller fylkeskommuner.

PP-tjenesten har en rolle overfor barnehagen i vurderingen av om barn har særskilte behov, det vil si barn som har behov for spesialpedagogisk hjelp i samsvar med opplæringsloven § 5-7. PP-tjenesten skal utarbeide en sakkyndig vurdering for å avdekke om et barn har rett til spesialpedagogisk hjelp, jf. opplæringsloven § 5-3. PP-tjenestens rolle på individnivå er med dette klarlagt i dagens regelverk.

I opplæringsloven § 5-6 annet ledd reguleres det systemrettede arbeidet til PP-tjenesten. Når det gjelder det systemrettede arbeidet, trekker regelverket klart i retning av det er begrenset til skolen. PP-tjenesten var i den tidligere forskrift for grunnskolen av 1989 (§ 1-6 nr. 3) pålagt å gi råd til fagpersonale i barnehage, i tillegg til skole, skoleadministrasjon og foreldre. Rådgivningen skulle omfatte spesialpedagogiske og sosialpedagogiske tiltak der siktemålet var et tilpasset lærings- og utviklingstilbud. Dette ansvaret ble ikke konkret formulert videreført i den gjeldende opplæringsloven. I departementets merknader til annet ledd i Ot.prp. nr. 46 (1997-1998) *Om lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova)* er dette beskrevet som at PP-tjenesten, i tillegg til ansvaret for det individrettede arbeidet, også har et ansvar for å bistå i det systemrettede arbeidet skolen må gjøre for å legge opplæringen til rette for elever med særskilte behov. Departementet understreket i Ot.prp. nr. 46 (1997-1998) at tjenesten bør være en faglig støttespiller for skolen i vid mening og gi tilbud om utgreiing, praktisk rådgivning og direkte hjelp til barn og unge med særskilte behov for opplæring. Selv om ansvaret for det systemrettede arbeidet etter ordlyden i § 5-6 kan synes begrenset til å gjelde skole, viser flere undersøkelser at PP-tjenesten i mange kommuner i praksis også jobber systemrettet mot barnehager.¹⁵ Midtlyng-utval-

¹⁴ Gulbrandsen og Eliassen 2013

get uttaler at systemrettet arbeid innebærer at *all læring, utvikling og samhandling i barnehage og skole må forstås i lys av miljømessige forhold. Et slikt perspektiv har som konsekvens at selv når oppmerksomheten rettes mot enkeltbarnas og elevenes behov for individuell tilrettelegging, vil vurderingen av behov og tiltak måtte ses i lys av ulike betingelser i barnas/elevenes omgivelser.*¹⁶

I Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap* ble det påpekt at ansatte i PP-tjenesten uttrykker et klart ønske om å jobbe mer systemrettet mot barnehagen. Dette vil innebære mer vekt på barnet som en del av en sosial kontekst, hvor ansatte får veiledning i å tilrettelegge et godt miljø for alle barn.

En undersøkelse fra 2009 viser at PP-tjenesten langt på vei har tilstrekkelig kompetanse, men at praksis i hovedsak er knyttet opp mot arbeidet med sakkyndig vurdering og individrettet veiledning. Arbeidet med å hjelpe skoler og barnehager med tilrettelegging later til å være vanskeligere å lykkes med for PP-tjenesten. Systemarbeidet har fått økt oppmerksomhet i tjenesten over tid. Det er åpenbart at det har funnet sted en styrking av systemarbeid når det gjelder å få på plass forutsigbare samarbeidsrelasjoner og kvalitetssikrede tiltak, eksempelvis på utforming av tilmeldingsprosesser og sakkyndighetsarbeid. Systemarbeidet mot skolens og barnehagens organisasjoner begrenses både av PP-tjenestens kapasitet og av at institusjonene selv bare i begrenset grad ønsker at PP-tjenesten skal bidra på en slik måte.¹⁷

En annen undersøkelse viser at om lag 1,5-2 prosent av alle barn i alderen null til seks år fikk spesialpedagogisk hjelp i henhold til § 5-7 i opplæringsloven. Undersøkelsen viser imidlertid at PP-tjenesten har et betydelig større antall individuelle saker enn det antall barn som får spesialundervisning innenfor denne aldersgruppen. Barn som ikke går i barnehagen representerer en liten gruppe i PP-tjenestens arbeid, og mange ledere og ansatte kommenterer at de har liten eller ingen erfaring med denne barnegruppen. Ansatte i PP-tjenesten ønsker å arbeide mer systemrettet overfor barnehagen. Samtidig gis det også klart uttrykk for at dette ikke må gå ut over fokuset på enkeltbarn. Årsaker som hindrer systemarbeid oppgis å være for stort fokus på enkeltsaker og i noen grad uklar organisering og selve mandatet i forhold til individ og systemarbeid. Barnehagens

personale og barnehagen som institusjon er ikke årsaker til mangel på systemarbeid.¹⁸

Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap* skisserer en ønsket dreining av PP-tjenestens arbeidsprofil, fra individorientering til å arbeide mer systemrettet. PP-tjenesten skal arbeide tettere på barnehagene og skal være en viktig veileder og kompetansegiver for barnehage og skole. På den måten kan PP-tjenesten spille en viktig rolle for tidlig innsats og forebygging. For å oppnå dette er det viktig at det legges til rette for en videreutvikling av de ansattes kompetanse. Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å gjennomføre en kartlegging av eksisterende kompetanse og PP-tjenestens kompetansebehov.

Den omfattende omstillingen av Statped, jf. Meld. St. 18 (2010-2011), skal bidra til at riktig kompetanse skal være på riktig sted til rett tid. Et tydeligere Statped skal støtte kommuner og fylkeskommuner i deres arbeid og bidra til at kompetansen utvikles i barnehager, skoler og PP-tjeneste. Det er lagt opp til at Statpeds regionsentre skal ha et mer formalisert samarbeid med alle kommunene i sine respektive regioner. Statped skal i samarbeid med kommunene skaffe seg oversikt over kompetanse og kompetansebehov i regionen og arbeide aktivt for å bygge kompetanse i kommunene på områder hvor det er behov for det. På den måten kan Statped også bidra til samarbeid mellom kommunene og bedre utnyttelse av den samlede kompetansen i regionen. Den organisatoriske omorganiseringen av Statped ble fullført 1. januar 2013.

Midtlyng-utvalget påpekte at nesten tre fjerdedeler av personalet i barnehagen oppfatter tilgjengelighet til PP-tjenesten som problematisk. For barnehagene er det også et behov for mer veiledning fra PP-tjenesten i tilretteleggingen av metoder og arbeidsmåter i det pedagogiske arbeidet.¹⁹ Dette tydeliggjør et behov for bistand fra PP-tjenesten i barnehagen på organisasjonsnivå slik at hele personalgruppen får opplæring i å oppdage barn med særskilte behov og tilrettelegge for et godt utviklingsmiljø for alle barn.

Barnehagelovutvalget foreslo å hjemle PP-tjenestens systemrettede arbeid også i barnehageloven. Utvalget påpekte at PP-tjenesten i dag skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov, og at det er naturlig at PP-tjenesten får utvidet sitt mandat til også å gjelde barnehager.

¹⁵ Cameron m.fl. 2011, Fylling og Handegård 2009

¹⁶ NOU 2009: 18 *Rett til læring*

¹⁷ Fylling og Handegård 2009

¹⁸ Cameron m.fl. 2011

¹⁹ NOU 2009: 18 *Rett til læring*

10.2.2 Vurderinger og tiltak

Barnehagelovutvalget understreket i sin omtale av flytting av reglene om spesialpedagogisk hjelp at det er viktig at rettigheten ikke svekkes. Departementet er enig i denne vurderingen. Departementet er videre enig i at retten til spesialpedagogisk hjelp bør tydeliggjøres siden mange ulike tiltak kan falle inn under dagens § 5-7 i opplæringsloven. Det kan også være behov for å vurdere ulike tiltak i relasjon til det tidligere øremerkede tilskuddet til barn med nedsatt funksjonsevne, jf. kapittel 5.9. Departementet er derfor enig i at formålet og rekkevidden av spesialpedagogisk hjelp bør presiseres ved overføring av bestemmelsen.

Departementet er enig i Barnehagelovutvalgets tilrådning om at PP-tjenesten bør få et mandat overfor barnehagene, tilsvarende som for skolen. I dag framgår det av loven at PP-tjenesten kun skal gjennomføre den sakkyndige vurderingen for å avklare om barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp. I lys av at Stortinget har sluttet seg til at opplæringsloven § 5-7 om spesialpedagogisk hjelp skal overføres til barnehageloven, bør PP-tjenestens rådgivnings- og veiledningsansvar også omfatte en rettslig definert plikt til å veilede barnehagene. Vurderingen av å innføre en veiledningsplikt kan begrunnes med barnehagesektorens vekst de senere årene og det forholdsvis lave spesialpedagogiske kompetansenivået i sektoren. Både PP-tjenesten og barnehagepersonalet ønsker at PP-tjenesten skal få et større ansvar for å samarbeide systemrettet med barnehager.

Regjeringen vil

- overføre bestemmelsen om rett til spesialpedagogisk hjelp i opplæringsloven § 5-7 til barnehageloven uten at rettigheten svekkes.
- lovfeste at PP-tjenesten har et ansvar for å veilede barnehagene.

10.3 Tilbudet til barn med særskilte behov

10.3.1 Status og utfordringer

Kommunen har et overordnet ansvar for tjenestetilbudet til innbyggerne i kommunen, herunder at tilbudet er tilpasset alle borgere uavhengig av funksjonsnivå. Barnehageeier har et ansvar for å ivareta barn med særskilte behov for tilrettelegging. Kommunens og barnehageeiers ansvar følger blant annet av plikten til spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5-7 og i plikten til

universell utforming knyttet til fysisk tilrettelegging.

Om lag 8200 barn i barnehage (om lag 55 prosent) fikk ekstra ressurser i 2011, en nedgang fra om lag 8700 barn i 2010 (om lag 58 prosent av barna).

Det var en økning i antall barn i barnehage som fikk spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5-7 fra 2010 til 2011, jf. omtale tidligere i dette kapitlet. Økningen var fra om lag 6200 til 6500 barn (en økning på 2 prosentpoeng fra 2010).²⁰

Det foreligger ingen statistikk som viser samlet ressursbruk til barn med særskilte behov. Dette er en sammensatt gruppe, i følge Folkehelseinstituttet er det om lag 15 prosent av barna det er rapportert om særskilte behov for.²¹ Dette omfatter blant annet atferdsvansker, uro- og konsentrasjonsvansker, emosjonelle vansker, språkforsinkelse og fysiske funksjonsvansker. Etter innlemmingen av det øremerkede tilskuddet til barn med nedsatt funksjonsevne i rammetilskuddet til kommunene i 2011, har departementet fått spørsmål om barn med nedsatt funksjonsevne får de ressursene som er nødvendig for å tilrettelegge barnehagetilbudet til disse barna. Resultatene fra en undersøkelse gjennomført av Senter for økonomisk forskning viser at det ikke er grunnlag for å si at innlemming av barnehagetilskuddet til barn med nedsatt funksjonsevne har redusert kommunenes ressursbruk knyttet til barn med nedsatt funksjonsevne. Et forbehold er imidlertid i følge forskerne at det var en kort analyseperiode om dette etter innlemmingen.²²

En undersøkelse om ulike faktorer som kan si noe om kvalitet i barnehagen, viser ingen forskjell i svarene fra barnehagene fra 2008 til 2012 på om styrerne opplever at tilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne er tilstrekkelig i forhold til barnets og barnehagens behov.²³ Dette kan indikere at forholdene ikke har endret seg siden rammeoverføringen av det øremerkede tilskuddet i 2011.

En rapport fra Folkehelseinstituttet viser at om lag 30 prosent av barnehagene som har barn med særskilte behov, søker om ekstra ressurser for barnet.²⁴ Søkingen er lavere i ikke-kommunale barnehager enn i kommunale barnehager. Dette kan tyde på at barnehagene dekker kostnadene for spesiell tilrettelegging for barna fra den ordi-

²⁰ SSB barnehagestatistikk

²¹ Lekhal m.fl. 2013

²² Borge m.fl. 2012

²³ Gulbrandsen og Eliassen 2013

²⁴ Lekhaal m.fl. 2013

nære budsjettammen til barnehagen. Undersøkelsen gjelder imidlertid kun femåringer, og rapporteringen er fra pedagogisk leder i den aktuelle barnehagen. Det kan være skjevheter i utvalget som må vektlegges når funnene vurderes.

Barnehagelovutvalget har foreslått at det innføres en bestemmelse i barnehageloven om at kommunen, etter søknad fra barnehagen, skal fatte vedtak om tilskudd til særlig tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne.²⁵ Utvalget begrunner forslaget med at det er behov for å tydeliggjøre ansvaret kommunen har for å yte nødvendig tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne. Av om lag 200 høringsinstanser hadde 35 konkrete uttalelser om dette (fating av vedtak og tilskudd). Noe i overkant av halvparten var positive til forslaget.

10.3.2 Vurderinger

Enkelte barn trenger særskilt tilrettelegging i barnehagen. En slik tilrettelegging vil ofte medføre ekstrakostnader for barnehageeier. Departementet legger vekt på kommunens overordnede ansvar for tjenestetilbudet til sine innbyggere, uavhengig av funksjonsnivå. Opplæringsloven § 5-7 og kravene til universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er eksempler på bestemmelser fra andre regelverk enn barnehageloven som er sentrale i arbeidet med å tilrettelegge for barn med særskilte behov. Departementet mener det er viktig å følge med på om alle barn med særskilte behov får et godt barnehagetilbud også etter rammefinansieringen trådte i kraft. Statistikken om barn med særskilte behov er ikke tilpasset endringene etter innlemmingen av det øremerkede tilskuddet til barn med nedsatt funksjonsevne. Departementet vil derfor vurdere muligheten for å utvikle statistikken på dette området, slik at det blir mulig å følge med på om barn med særskilte behov får et godt tilrettelagt barnehagetilbud.

10.4 Tverretattlig samarbeid til barnets beste

For at barn og foreldre skal få et helhetlig tilbud til beste for barns oppvekst og utvikling, kreves det at barnehagen samarbeider med andre tjenester og institusjoner i kommunen.

Kommunen har ansvaret for at de ulike tjenestene for barnefamilier fra ulike sektorer er godt

kjent og koordinert. Rammeplassen framhever betydningen av tverrfaglig og helhetlig tenkning når det gjelder barn med særlige behov. De ulike tjenestene er ofte preget av arbeidsdeling og spesialisering som kan føre til at ulike sektorer, forvaltningsnivåer og profesjoner bare har ansvaret for å avhjelpe deler av barnets og familiens behov.

Det har de senere årene vært økt oppmerksomhet om betydningen av samarbeid mellom ulike instanser med ansvar for barn. Midtlyngutvalget fikk i oppgave å foreslå en helhetlig tiltakskjede for barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen, jf. NOU 2009: 18 *Rett til læring*. Utredningen ble fulgt opp av departementet i Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap*. Flatø-utvalget fikk i oppgave å utrede en bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge, jf. NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*. I juni 2009 la regjeringen fram St.meld. nr. 47 (2008-2009) *Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid*. Stortingsmeldingen bygger på at bedre samhandling bør være et av helse- og omsorgssektorens viktigste utviklingsområder framover.

Brenna-utvalget viste i sin rapport til betydningen av tverrfaglig samarbeid. I en undersøkelse om kvalitet i barnehagen svarer 87 prosent av barnehagene bekreftende på spørsmål om de har etablert rutiner for kontakt med andre hjelpeinstanser i kommunen.²⁶ Det ble spurt om hvilke hjelpeinstanser det dreide seg om. Det var mulig å oppgi flere svar, og disse er gjengitt i tabell 10.1. Det dreier seg først og fremst om PP-tjenesten som nesten alle barnehager har etablert kontakt med, hvis de først har etablert noen form for rutinemessig kontakt. Tabellen viser at barnehagen også har etablert omfattende kontakt med helsestasjonen og barnevernstjenesten.

10.4.1 Status og utfordringer

Samarbeid med barnevernet

De fleste barn begynner i dag i barnehagen når de er mellom ett og to år gamle, altså før de er i stand til å uttrykke seg tydelig verbalt. Det er derfor viktig at personalet i barnehagen er i stand til å fange opp signaler dersom et barn ikke har det bra hjemme. Barnehageansatte vil ofte være de voksne som møter de yngste barna mest regelmessig og hyppigst utenfor hjemmet. Den daglige kontakten mellom barnehageansatte, barn og for-

²⁵ NOU 2012: 1 *Til barnas beste*

²⁶ Gulbrandsen og Eliassen 2013

Tabell 10.1 Hvilke andre kommunale hjelpeinstanser er det etablert kontakt med. Prosent. Basis: 2008: de som har etablert rutiner for kontakt mellom barnehagen og kommunale hjelpeinstanser. 2008 II og 2012: Barnehager med barn med nedsatt funksjonsevne og som har etablert slike rutiner.

	2008	2008 II ¹	2012
Barneverntjenesten	61	62	71
Helsestasjonen	66	65	73
PP-tjenesten	96	98	95
BUP	31	34	39
Spesialisthelsetjenesten	17	22	23
Andre	23	29	25
Antall	(617)	(380)	(380)

¹ Fordi det ble en feil i spørsmålene for 2012, så måtte NOVA kjøre ut nye tall for 2008 for gjøre tallene sammenliknbare. Disse tallene er oppgitt som 2008 II i tabellen.

eldre gir barnehagen en svært viktig rolle når det gjelder kunnskap om barns omsorgssituasjon. Barnehagen kan også være en viktig bidragsyter til å veilede foreldre og foresatte til å opprette en dialog med barnevernet ved behov. Barnehagen har plikt til å gi opplysninger til barneverntjenesten ved alvorlig bekymring, jf. barnehageloven § 22 og barnevernloven § 6-4. Det følger av barnehageloven § 22 at de ansatte i barnehagen på eget initiativ skal gi opplysninger til barneverntjenesten, når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt. Dette innebærer både et ansvar for å sikre en god dialog og rutiner for å komme i kontakt med de som har behov for det. Barnevernloven § 6-4 omhandler innhenting av opplysninger. Bestemmelsen pålegger ansatte i barnehagen å melde fra til den kommunale barneverntjenesten dersom det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller utsatt for andre former for alvorlig omsorgssvikt. Barnevernets plikt til å gi tilbakemelding til melder ble innført som en bestemmelse i barnevernloven § 6-7 a i 2009. Denne bestemmelsen forplikter barneverntjenesten til å gi nærmere bestemte opplysninger til den som har gitt melding til barneverntjenesten.

For å styrke samarbeidet mellom barnehagen og barnevernet utga Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i samarbeid med Kunnskapsdepartementet i 2009 veilederen «Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten». Veilederen omhandler blant annet barnehagens meldeplikt til barneverntjenesten ved alvorlig bekymring for et barn, barneverntje-

nestens plikt til å gi tilbakemelding når barnehagen har meldt bekymring, samarbeid og kommunikasjon mellom barneverntjeneste, barnehage, og foreldre. Det er viktig at barnehageansatte har kunnskap om hvordan de kan oppdage at et barn er utsatt for omsorgssvikt, vold eller overgrep, og at barnehagen har faste rutiner for hvordan de går fram ved bekymring for et barns omsorgssituasjon, og hvordan de skal oppfylle opplysningsplikten. Det kan hjelpe de ansatte i noe som ofte oppleves som en vanskelig situasjon.

I en undersøkelse av hvordan veilederen brukes i barnehagene ble det stilt spørsmål om det har oppstått situasjoner der barnehagen har hatt behov for å bruke veilederen. 22 prosent svarte bekræftende mens 75 prosent svarte benektende. Av de som svarte bekræftende, mente litt under halvparten at veilederen ga meget nyttige svar, en like stor andel svarte at veilederen ga nyttige svar, men ikke på alt de lurte på. Drøyt 10 prosent svarte at veilederen ga lite utover det de allerede visste fra før.²⁷

Statistikk fra SSB viser at andelen saker meldt av barnehagen har økt de senere årene. Tallene for 2007 viser at av om lag 6100 undersøkelsessaker startet av barnevernet som gjaldt barn i alderen 1-5 år, hadde barnehagen meldt omlag 500 saker, altså 8 prosent. Tilsvarende tall for 2011 var omlag 1200 saker av totalt om lag 9200 saker, altså 13 prosent.²⁸ En kartlegging foretatt i 2009 viser at det kan være grunn til å tro at barnehagene sender noe flere bekymringsmeldinger og har

²⁷ Gulbrandsen og Eliassen 2012

²⁸ SSB barnevernsstatistikk 2011

mer kontakt med barnevernet enn det som framkommer av den offisielle barnevernstatistikken.²⁹ I kartleggingen vises det til at det ikke finnes oversikt over hvor mange anonyme drøftinger barnehagene har med barnevernet i løpet av et år. Heller ikke hvis saken er kjent av barnevernet fra før, vil en ny melding nødvendigvis bli registrert som ny sak, men bare bli lagt på den allerede eksisterende saken. Barnehageplass er et av de mest brukte hjelpetiltakene i barnevernet. Det er derfor viktig at barnehagen har rutiner for samarbeid med barnevernet, herunder hvilke særlige hensyn barnehagen bør ta om barnet er under barnevernets omsorg.

Barnevernloven § 3-2 regulerer samarbeid med andre deler av forvaltningen. Av bestemmelsens annet ledd framgår det at barneverntjenesten skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgaver som den er pålagt etter denne loven. Det er viktig at det etableres et generelt og systematisk samarbeid mellom barnehage og barnevern. Den enkelte kommune må finne hensiktsmessige løsninger på hvordan barnehage og barnevern skal samarbeide. Det bør tilstrebes et samarbeid basert på jevn og formalisert kontakt, på felles mål i forhold til barnet og kunnskap om hverandres arbeidsoppgaver og arbeidsform. Barnehagen kan oppfordre og veilede foreldre til å søke hjelp hos barnevernet. Fylkesmennene skal gi råd til og motivere kommunene til samarbeid mellom tjenester og ulike institusjoner som arbeider med barn og unge og deres familier.

Flere offentlige utvalg har tatt opp betydningen av godt samarbeid mellom barnehage og barnevern. Barnehagelovutvalget foreslo en bestemmelse om at kommunen har plikt til å utarbeide rutiner for samarbeid og kunnskapsutveksling mellom barnehage, barnevern, helsestasjon og andre berørte instanser. Noe av bakgrunnen for dette var at en kartlegging viste så vidt store forskjeller mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager at utvalget så et behov for en sterkere understreking av betydningen av at kommunen tilrettelegger for samarbeidsrutiner og kompetansehevede tiltak som omfatter alle barnehagene i kommunen.³⁰

Samarbeid med helsesektoren

Kommunen skal tilby helsestasjons- og skolehelsetjeneste til barn og ungdom. Helsestasjonen er

den eneste helsetjenesten som møter barn og deres foreldre regelmessig i barnets første leveår. Tjenesten har en sentral rolle i kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid og folkehelsearbeid, både for psykisk og fysisk helse og sosiale forhold. Den er derfor i en gunstig posisjon for tidlig å identifisere både risikofaktorer og helseproblemer og for å kunne intervensere overfor disse problemene slik at de ikke utvikler seg til mer alvorlige lidelser. Helsestasjonen er også sentral i kartlegging av barns språk og motoriske utvikling og kan gi veiledning om kosthold og fysisk aktivitet. Tverrfaglig samarbeid er en forutsetning for at barn og unge får helhetlige tilbud og oppfølging. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er pålagt å ha rutiner for samarbeid med fastlegene, andre kommunale tjenester, herunder barnehagen, fylkeskommunen herunder tannhelsetjenesten, og spesialisthelsetjenesten. Helsestasjonen kan foreslå at det søkes om barnehageplass for barn som har særskilt behov for et pedagogisk tilbud, og kan også være sakkyndig instans ved tilråding om prioritet ved opptak. Helsestasjonen kan også være en samarbeidspart for å tilrettelegge tilbudet for barn med særskilte behov.

Barnehagen har en sentral oppgave både når det gjelder å oppdage om barn har vansker og når det gjelder å sette inn en forebyggende innsats for å hindre at barn utvikler problemer. Informasjon om og åpenhet rundt psykisk helse er en forutsetning for at barn som har det vanskelig, får tidlig hjelp. Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) er et tilbud innenfor spesialisthelsetjenesten for barn og ungdom. Hovedoppgavene til BUP er å hjelpe barn fra 0 til 17 år og deres familie i form av utredning, behandling, rådgivning og tilrettelegging knyttet til psykiske vansker, atferdsvansker og læringsvansker. Videre skal BUP fungere som et tilbud for å ta hånd om problemer som ikke kan løses i den kommunale helsetjenesten. BUP består av ansatte med tverrfaglig bakgrunn.

Brenna-utvalget viste til at det ser ut til at barnehagene i liten grad oppdager og reagerer på psykiske problemer hos barn. Barnas problemer blir i større grad oppdaget når barn ikke klarer å tilpasse seg skolesituasjonen, og det er en betydelig økning i behandlingsraten når de begynner på skolen.³¹

Meld. St. 16 (2010-2011) *Nasjonal helse- og omsorgsplan 2011-2015* peker på at det er viktig at helsestasjoner og barnehager samarbeider om

²⁹ Winsvold og Gulbrandsen 2009

³⁰ Backe-Hansen 2009

³¹ Kristofersen 2007

Tabell 10.2 Spørsmål om tiltak for å lette overgangen mellom barnehage og skole. Prosentandeler som svarer ja.

	2004	2008	2012
Barnehagen har skoleforberedende tiltak for 5-åringene	72	96	98
Det er etablert rutiner for kunnskapsoverføring mellom barnehage og skole	31	72	90
Det er etablert felles møteplasser for lærere i barnehage og skole	*	45	63
Det er etablert rutiner/utarbeidet planer som sikrer sammenheng og progresjon i læringsinnholdet i barnehage og skole	*	41	59
Det er etablert rutiner for samarbeid mellom barnehage og skole på kommunalt nivå	35	62	82
Det er etablert rutiner for tidlig samarbeid mellom barnehage og skole dersom barn har behov for særskilt tilrettelagt omsorg	*	82	88
Det er etablert rutiner for involvering av foreldre	*	60	81
Nei, ingen spesielle tiltak	10	*	*

* Spørsmålet ble ikke stilt i de aktuelle undersøkelsene.

forebygging, omsorgs- og læringsmiljø og oppfølging av enkeltbarn som trenger hjelp og støtte.

Departementet viser til at det i Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap* ble foreslått å innføre bestemmelser i barnehageloven og opplæringsloven som presiserer at barnehagene og skolene skal delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan. Forslag om ny bestemmelse som presiserer at skolen skal delta i samarbeidet om individuell plan, har vært på høring.

Barnehagelovutvalget foreslo en konkret bestemmelse om at barnehager skal få plikt til å delta i samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan (IP) hjemlet etter helse- og omsorgslovgivningen når det er nødvendig for å ivareta barnets behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Utvalget mener at plikten til å delta også må omfatte et ansvar for å varsle om behov for individuell plan til kommunens koordinerende enhet for habiliterings- og rehabiliteringsvirksomhet.

Samarbeid om overgangen fra barnehage til skole

Samarbeid mellom barnehage og skole er viktig for å skape sammenheng og trygge rammer rundt barnas overgang fra barnehage til skole. Planer for barns overgang fra barnehage til skole skal være nedfelt i barnehagens årsplan. Barnehagens dokumentasjon kan gi skolen informasjon om hva

barna har opplevd, lært og gjort i barnehagen. Den enkelte barnehage står fritt til å velge metoder og omfang for dokumentasjonen, så lenge det utføres i tråd med foreldrenes samtykke. Brenna-utvalget framhever at det er viktig at foreldre er med i prosessen, og at de er med å påvirke og godkjenne den dokumentasjon som overføres. Kunnskapsdepartementet har utarbeidet veilederen *Fra eldst til yngst*. Veilederen har som mål å styrke sammenhengen mellom barnehage og skole og skape en god overgang for barn når de begynner på skolen.

St.meld. nr. 41 (2008-2009) framhevet betydningen av godt samarbeid mellom barnehage og skole og foreslo å 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. En undersøkelse fra 2012 viser at det har vært en betydelig økning i tiltak for å lette overgangen fra barnehage til skole.³² Hele 90 prosent av barnehagene svarer at det er etablert rutiner for kunnskapsoverføring mellom barnehage og skole, en økning på 59 prosentpoeng fra 2004 til 2012. Tabell 10.2 viser en positiv utvikling på dette området.

I 2008 skåret de kommunale barnehagene høyere på alle spørsmålene enn de private barne-

³² Gulbrandsen og Eliassen 2012

hagene. Denne forskjellen var ikke like stor i 2012.

Det er viktig å skape kontinuitet i utdanningsløpet for samiske barn. Godt samarbeid mellom barnehage og skole er en forutsetning for at samiske barn skal få videreutviklet sitt språk og sin kultur. For å bidra til å skape god dialog har departementet oversatt veilederen *Fra eldst til yngst – samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole* til nord- og sørsamisk.

10.4.2 Vurdering og tiltak

Barnehagen har nær og viktig kontakt med barn og deres foresatte i det daglige og dette gir barnehagen en unik posisjon til å oppdage og hjelpe barn i utsatte livssituasjoner. Personalet i barnehagen har en daglig kontakt med barna, og barnehagens forebyggende og helsefremmende funksjon er viktig i samarbeidet med de aktuelle hjelpeinstansene. Samarbeidet mellom barnehage og barnevern er et svært viktig område. Både undersøkelser og tall fra SSB viser at det har funnet sted en positiv utvikling og at barnehagene i større grad enn tidligere melder fra til barnevernet ved bekymring. I den sammenheng vil departementet vise til at det også kan være andre former for samarbeid mellom barnehagene og barnevernet enn de formaliserte bekymringsmeldingene. Andelen barnehager som har etablert rutiner for kontakt med barnevernet har økt de senere årene.³³ Departementet mener at det er viktig at de ulike sektorene samarbeider best mulig for å sikre at de rette tiltakene igangsettes når dette er nødvendig.

Det er bestemmelsene om opplysningsplikt som skal sikre en god informasjonsflyt mellom barnehagen og barnevern. Undersøkelser viser at 94 prosent av barnehagene har rutiner for personalet i saker som gjelder omsorgssvikt.³⁴ I praksis synes noe av problemet å være usikkerhet knyttet til både vurderingen av hvorvidt det skal tas kontakt med barnevernet og forskjellen mellom taushetsplikt og opplysningsplikt. Departementet viser til Barnehagelovutvalgets vurdering av viktigheten av samarbeidsrutiner og slutter seg til dette. Departementet vurderer likevel at best mulig samarbeid mellom barnehagen og barnevernet bør sikres på andre måter enn gjennom ytterligere lovgivning om samarbeid. Videre vil departementet påpeke betydningen av at kommunen som ansvarlig for barnevernet bidrar til å sikre et best mulig samarbeid og rutiner for dette.

Det er en utfordring å sikre best mulig praktisering av dagens regelverk slik at det fungerer etter intensjonen. Videre er det praktiske samarbeidet mellom barnehagen og barnevernet, herunder varsling, et område det må arbeides systematisk med på alle områder framover. Departementet vil sammen med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet se nærmere på virkemidler som kan bidra til å styrke samarbeidet mellom barneverntjenesten og barnehagen.

Ansatte i barnehagene må ha nødvendig kompetanse til å oppdage barn i utsatte livssituasjoner og bidra til at barna får nødvendig hjelp. Temaet *Barn med særskilte behov* planlegges å være ett av de tematiske satsingsområdene i kompetansestrategien for 2014-2020. Dette temaområdet kan blant annet omfatte kompetansehevingstiltak knyttet til å oppdage og forebygge problemutvikling blant barn og fremme samarbeid med foreldre. Barnehagens rolle i samarbeidet med barnevernet og andre tjenester vil også stå sentralt. Den nye barnehagelærerutdanningen vektlegger også barn med særskilte behov og betydningen av samarbeid med instanser som har ansvar for barns oppvekst.

Brenna-utvalget mente at det bør sikres en tettere kontakt mellom instansene som yter tjenester til førskolebarn, og at samarbeid med PP-tjenesten, det psykiske helsevernet for barn og unge, kommunehelsetjenesten og barneverntjenesten kan bidra til kunnskapsheving for både de ansatte i barnehagen og de andre tjenestene. Departementet er enig i denne vurderingen og vil arbeide videre for å sikre et best mulig samarbeid med alle aktuelle instanser.

Barnehagen har en viktig rolle gjennom at barnehagens personale kan bidra til å avdekke om barn er utsatt for vold eller seksuelle overgrep på ulike måter. Det viktigste er å følge med på barnets allmenntilstand og endringer i denne og også ta seg tid til å finne ut hva barnet kan mene med foruroligende utsagn eller andre uttrykk, for eksempel tegninger. Det finnes også billedbøker som kan brukes som grunnlag for samtale med barn om disse vanskelige temaene.

Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet skal legge fram et strategidokument om vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom. Dokumentet skal synliggjøre regjeringens politikk og gi perspektiver og peke på tiltak for å forebygge, beskytte og hjelpe barn som utsettes for vold og seksuelle overgrep i og utenfor hjemmet. Det er viktig at barnehagene har et godt samarbeid med helsestasjon og barnevern i dette arbeidet.

³³ Gulbrandsen og Eliassen 2013

³⁴ Backe-Hansen 2009

Overføring av informasjon om enkeltbarn fra barnehage til skole stiller etiske krav. Dersom det skal innføres en plikt om at opplysninger overføres, må det innføres en klar lovhjemmel for dette. Departementet viser til at dette vil bli vurdert i arbeidet med å tydeliggjøre reglene om dokumentasjon og vurdering i barnehageloven, jf. omtale i kapittel 8 om barnehagens innhold.

På bakgrunn av forslagene i Meld. St. nr. 18 (2010-2011) og forslagene fra barnehagelovutvalget om individuell plan, vil departementet i den kommende gjennomgangen av barnehageloven vurdere slike bestemmelser.

Regjeringen vil

- bidra til å sikre, utvikle og styrke et best mulig samarbeid med instanser som er av betydning for barnehagen.
- samle og systematisere kunnskap om forebyggende innsatser for å oppdage og hjelpe utsatte barn i alderen null til seks år, med vekt på å styrke tilknytning og samspill mellom barn og foreldre.
- vurdere å innføre bestemmelser om samarbeid om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

Regjeringen vil legge til rette for at alle barn og unge skal gis muligheter til å delta og utvikle seg i samfunnet uavhengig av foreldrenes økonomiske og sosiale situasjon. Barnehagen skal være en god barndomsarena, første trinn i utdanningen og en fleksibel velferdsordning for alle barn.

Både norsk og internasjonal forskning viser at barnehager med høy kvalitet virker positivt på barns utvikling og at virkningen varer hele livet, jf. kapittel 1 og 3. Investering i et godt utdannings-system med gode barnehager gir høy avkastning både for barna og samfunnet, og er dermed en av de viktigste investeringene vi kan gjøre for fremtiden. Forskning viser at barnehage gir en samfunnsøkonomisk gevinst, blant annet som følge av positive effekter på barns utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknytning i voksen alder. Samtidig reduseres offentlige utgifter knyttet til spesialundervisning, trygdeutbetalinger, kriminalitet og helseutgifter. Særlig for barn fra vanskeligstilte familier kan en god barnehage gjøre en forskjell.

Forordningsutvalget legger vekt på at satsing på barnehager er viktige og kostnadseffektive tiltak for å legge til rette for at befolkningen skal få økt sysselsetting og økt lønn, noe som igjen vil redusere inntektsulikhetene på sikt. Dette skyldes i stor grad at tiltak rettet mot barna i barnehagen vil få effekt helt opp i voksenlivet.

Denne meldingen angir regjeringens politikk for arbeidet med å utvikle framtidens barnehage, med mål og ambisjoner som skal sikre en god barnehage i fremtiden, og omtaler regelverksendringer som blir en konsekvens av tiltakene som er foreslått. Det tas forbehold om at disse endringene først kan bli aktuelle å gjennomføre når det er budsjettmessig dekning for dem. Forslag som krever bevilgningsøkninger, vil bli fremmet for Stortinget i forbindelse med de årlige statsbudsjettene.

Følgende tiltak har økonomiske konsekvenser:

Departementet vil iverksette tiltak for å styrke kunnskapsgrunnlaget i og om barnehager. Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å utvikle et nasjonalt system for å følge med på utviklingen av kvaliteten i barnehagesektoren. Videre vil depar-

tementet fortsette å styrke barnehageforskningen generelt, samt initiere eller støtte forskning om styring av barnehagesektoren og intervensjonsstudier om barnehage. Departementet vil benytte midler bevilget på Kunnskapsdepartementets budsjett til forskning og utredningsarbeid, jf. Innst. 14 S (2012-2013) og Innst. 12 S (2012-2013).

Regjeringen ønsker på sikt å innføre to barnehageopptak i året for å redusere ventetiden for en barnehageplass for barn født fra og med 1. september. Tiltaket vil kreve 8200 nye barnehageplasser, og kostnaden er anslått til totalt om lag 1,35 mrd. kroner. Det tas forbehold om at tiltaket først kan gjennomføres når det er budsjettmessig dekning for det. Forslag om økte bevilgninger vil bli fremmet i de årlige statsbudsjettene.

Departementet vil fjerne adgangen til å godkjenne nye familiebarnehager i ubebodde hjem og familiebarnehager som ikke er tilknyttet et annet hjem eller en ordinær barnehage, samt adgang til å godkjenne doble grupper. Forslaget medfører ikke økonomiske konsekvenser. Dette er en innskjerping av regelverket, og det er ingen nye krav som pålegges kommunene. Eventuelle kostnader ved at kommunene sørger for pedagogisk veiledning dekkes av barnehageeier selv. Kostnadene vil imidlertid være små og knytte seg til et krav som barnehagen uansett må oppfylle etter dagens regelverk.

Regjeringen vil sette i gang en helhetlig gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å sikre et best mulig styringsverktøy for barnehagesektoren. Regjeringen vil i den forbindelse blant annet vurdere å innføre en bestemmelse om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. Kostnader knyttet til denne gjennomgangen vil dekkes innenfor departementets gjeldende budsjettamme.

Internkontrollsystemer for kommunen og barnehageeier og tilsyn er viktige virkemidler som skal bidra til at kravene i barnehageloven er oppfylt.

For å styrke legitimiteten ved tilsynet vurderer regjeringen å overføre tilsynsansvaret for barnehagene etter barnehageloven fra kommunen til Fylkesmannen. Økte kostnader for Fylkesmannen

er anslått til om lag 90 mill. kroner årlig. Dette vil dekke kostnader til lønn og administrasjon samt sosiale kostnader. Det tas forbehold om at tiltaket først kan gjennomføres når det er budsjettmessig dekning for det. Bevilgningsforslag vil bli fremmet i de årlige statsbudsjettene.

Forslaget om innføring av krav om forsvarlig system vil kunne ha visse administrative konsekvenser for kommune og barnehageeier, særlig ved implementering. Et internkontrollsystem vil imidlertid hjelpe kommunene og barnehageeierne til å arbeide systematisk for å oppfylle sine lovpålagte oppgaver samt at det kan effektivisere tilsynet for Fylkesmannen.

Regjeringen ønsker å innføre et krav til grunnbemanningen på 1 voksen per 3 barn for barn under tre år, og 1 voksen per 6 barn for barn over tre år. Målet er å innføre et slikt krav innen 2020. Kommunenes kompensasjon for bemanningsnormen tar utgangspunkt i nivået på voksentetthet i 2011. Med utgangspunkt i faktisk bemanning i barnehagene i 2011 vil dette kravet kreve om lag 1 800 flere årsverk. Kostnadene ved å innføre tiltaket utgjør isolert sett anslagsvis 830 mill. kroner. Dette er beregnet ved å sammenlikne behov for årsverk ved en slik norm med faktisk antall årsverk i ordinære barnehager. Kostnadene ved å innføre en bemanningsnorm vil bli påvirket av videre innfasing av likeverdig behandling mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager. Det tas forbehold om at tiltaket først kan gjennomføres når det er budsjettmessig dekning for det. Bevilgningsforslag vil bli fremmet i de årlige statsbudsjetter.

Regjeringen vil vurdere å innføre en bestemmelse i barnehageloven om at barn har rett til å tilhøre en barnegruppe og at barnegruppens størrelse skal være forsvarlig. Dette er å regne som sikringsbestemmelser og departementet legger i utgangspunktet til grunn at tiltaket ikke vil få vesentlige økonomiske konsekvenser, men dette vil bli nærmere vurdert i det videre arbeidet.

Regjeringen har de siste årene styrket innsatsen rettet mot kvalitets- og kompetanseutvikling i barnehagene. Denne innsatsen vil fortsette. Regjeringen vil etablere et system for kompetanseutvikling i barnehagesektoren. Det nye systemet skal bidra til at kommuner, barnehageeiere og utdanningstilbydere kan planlegge kompetansetiltak på en langsiktig og forutsigbar måte for å tilrettelegge for økt deltakelse. Det tas forbehold om at en eventuell utvidelse

av tiltakene først kan gjennomføres når det er budsjettmessig dekning for det. Bevilgningsforslag vil bli fremmet i de årlige statsbudsjettene.

Kostnader til administrative oppgaver som revidering av rammeplanen og initiering av pedagogisk utviklingsarbeid om vurdering av språk og språkmiljø vil bli dekket innenfor departementets gjeldende budsjetttramme.

Regjeringen vil innføre krav om at barnehagene skal gi tilbud om språkkartlegging av barn som har behov for det, og tydeliggjøre regelverket for dokumentasjon og vurdering. Departementet legger til grunn at tiltakene ikke vil få vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser. Språkkartlegging er allerede i dag en naturlig del av de fleste barnehagers praksis. 94 pst. av barnehagene gjennomfører språkvurdering, rutinemessig eller ved behov. Kostnader til utviklingsarbeid vedrørende vurdering av språk og språkmiljø, samt forskning på dette området vil dekkes innenfor departementets gjeldende budsjetttramme.

Regjeringen ønsker å gi PP-tjenesten et lovfestet ansvar for å veilede barnehagene. Dette vil innebære et utvidet ansvarsområde for PP-tjenesten. Det tas forbehold om at tiltaket først kan gjennomføres når det er budsjettmessig dekning for det. Bevilgningsforslag vil bli fremmet i de årlige statsbudsjettene.

Regjeringen vil overføre bestemmelsen om rett til spesialpedagogisk hjelp i opplæringsloven § 5-7 uten at rettigheten svekkes. Saksbehandlingsregler vil bli vurdert i tilknytning til dette. Regjeringen vil også vurdere å innføre bestemmelser om samarbeid om individuell plan i den kommende gjennomgangen av barnehageloven. I Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og felleskap* er det redegjort for at overføring av bestemmelsene om spesialpedagogisk hjelp til barnehageloven ikke vil innebære økonomiske eller administrative konsekvenser. Videre har departementet lagt til grunn at eventuelle bestemmelser om samarbeid om individuell plan ikke vil medføre større arbeidsoppgaver for barnehagene enn det som er vanlig praksis i dag.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 22. mars 2013 om framtidens barnehage blir sendt Stortinget.

Litteraturliste

- Arnesen, C.Å. (2012): Profesjonsutdannedes overgang fra utdanning til arbeid. Arbeidsmarkeds-tilpasning, yrkesverdier og tilfredshet med arbeid og utdanning. Rapport 13/2012 NIFU.
- Aukrust, V.G. (2005): *Tidlig språkstimulering og livslang læring – en kunnskapsoversikt*. Rapport utarbeidet for Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Aukrust, V.G. og Rydland, V. (2009): *Barnehagens kvalitet og skolefaglig læring: en kunnskapsoversikt*. Norsk Pedagogisk Tidsskrift 3/2009.
- Aukrust, V.G. og Rydland, V. (2011): «Preschool classroom conversations as long-term resources for second language and literacy acquisition.» *Journal of Applied Developmental Psychology*, 32 (2011) 198-207.
- Backe-Hansen, E. (2009): *Å sende en bekymringsmelding – eller la det være? En kartlegging av samarbeidet mellom barnehage og barnevern*. Notat 6/2009, NOVA.
- Bae, B. (red.) (2012): *Medvirkning i barnehagen – potensialer i det uforutsette*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bakken, F. og Myklebø, S. (2010): *Kontantstøttens utbredelse og foreldres preferanser for barnetilsyn*. NAV-rapport 1/2010.
- Barnett, W.S (2013): *Getting the Facts Right om Pre-K and the President's proposal*. National Institute for Early Education Research. Rutgers-the State University of New Jersey.
- Baustad, A-G. (2012): Using the Infant/Toddler Environment Rating Scale for examining the quality of care for infants and toddlers in Norwegian day care centers. Nordisk Barnehageforskning, Vol 5, Nr 2. Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Bekkehus, M., Rutter, M., Maughan, B. og Borge, A.I.H. (2011): The effects of group daycare in the context of paid maternal leave and high-quality provision, *European Journal of Developmental Psychology*, 8:6, 681-696.
- Bjørklid, P. (2005): «Lärande och fysisk miljö. En kunnskapsöversikt om samspelet mellan lärande och fysisk miljö i förskola och skola.» *Forskning i fokus* nr. 25, Skolverket.
- Bjørnestad, E. og Samuelsson I.P. (2012): *Hva betyr livet i barnehagen for barn under tre år?* Høgskolen i Oslo og Akershus januar 2012.
- Bleses, D. m.fl. (2011): *Sprogvurderingsmateriale til 3-åringer, Inden skolestart og i Børnehavklassen. Metodisk oversikt*. Center for Child Language, e-prints, No 13-2011. www.SDU.DK/CFB.
- Bogen, H. og Drange, N. (2012): *Gratis kjernetid. Dokumentasjon av utvalget og tilbudet til barna året før skolestart*. Rapport 1. november 2012. Fafo-notat 2012:19.
- Borge, A.I.H. (2009): «Vennskap», *Skolepsykologi* nr. 4, 2009.
- Borge, L.E., Haraldsvik, M. og Nyhus, O.H. (2012): *Tilskudd til ikke-kommunale barnehager: Kommunenes praktisering av forskrift om likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager*. SØF-rapport nr. 05/12, Senter for økonomisk forskning AS.
- Bratland, K, Giæver, K., Syed, B.F. og Sandvik, M. (2012): *Hvilken betydning har tospråklig assistanse for barns flerspråklige utvikling?* En rapport på oppdrag fra NAFO. Høsten 2012.
- Bratterud, Å., Sandseter, E.B.H. og Seland, M. (2012): *Barns trivsel og medvirkning i barnehagen. Barn, foreldre og ansattes perspektiver*. Rapport 21/2012 Skriftserien fra Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge, NTNU og DMMH.
- Carlson, M.A., Samuelsson, I.P. og Kärrby, G. (2001): *Strukturelle faktorer och pedagogisk kvalitet i barnomsorg och skola – en kunnskapsöversikt*, www.skolverket.se.
- Caspersen, J., Støren, L.A. og Waagene, E. (2012): *Fagskoleutdannede – hvem de er og hvor de går*. Rapport 31/2012 NIFU.
- Cameron, D.L., Kovac, V.B. og Tveit, A.D. (2011): *En undersøkelse om PP-tjenestens arbeid med barnehagen*. Skriftserien nr. 155, Universitetet i Agder, Kristiansand 2011.
- Dahl, V.K. (2010): *Sametinget. Evaluering av Samtingets tilskudd til samiske barnehager*. AsplanViak 2010.
- Dalli, C., White, J., Rockel, J. og Duhn, I. (2011): *Quality early childhood education for under two-*

- yearolds: What should it look like? A literature review*, Wellington, NZ: Victoria University of Wellington, Institute for early childhood studies.
- Dearing, E., Zachrisson, H.D., Mykletun, A. og Toppelberg, C.O. (2012): Child Care in Norway and a Narrowing Gap in Language Skills for Children in Lower and Higher-Income Households. Presentasjon på APPAMs høstkonferanse 10. november 2012.
- Dickinson, D. og Tabors, P. (red.) (2001): *Beginning literacy with language*. Baltimore: Paul Brooks.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2010): Difi-rapport 2010:14 Innbyggerundersøkelsen del 2.
- Drange N. og Telle, K. (2011): *Gratis kjernetid i barnehage: Effekt på skolekarakterene til barn fra innvandrerfamilier*. Utdanning 2011. Statistisk sentralbyrå
- Drugli, M.B. (2012): *Liten i barnehagen. Forskning, teori og praksis*. Oslo: Cappelen Damm.
- the Economist 2012: *Starting well. Benchmarking early education across the world. A report from the Economist Intelligence Unit*.
- Egeberg, E. (red.) (2007): *Minoritetsspråklige med særskilte behov. En bok om utredningsarbeid*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- Eibak, E.E. (2003): Undersøking om foreldrebetaling i barnehager, august 2003. Notater 2003/77, Statistisk sentralbyrå.
- EPSI Norway (2012): EPSI studie av kundetilfredsheten. Offentlige tjenester i Norge 2012.
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2011): *Handlingsplan for samiske språk – status 2010 og videre innsats 2011*.
- Foss, E. og Lillemyr, O.F. (red.) (2013): *Til barnas beste. Veier til omsorg og lek, læring og danning*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Frøyen, Y.K., Sollien, T.H. og Nyen, T. (2011): Strategi for kompetanseutvikling i barnehagen. Sluttrapport. Levert til Kunnskapsdepartementet 27.09.2011. Asplan Viak/FAFO.
- Fylling I. og Handegård, T.L. (2009): *Kompetanse i krysspress? Kartlegging og evaluering av PP-tjenesten*. NF-rapport nr. 5/2009, Nordlandsforskning, Bodø.
- Fürst, R. og Høverstad, L. (2006): *Analyse av kostnader i barnehagene i 2005. Resultater fra en utvalgundersøkelse*. Oppdragsrapport til Kunnskapsdepartementet august 2006.
- Gjems, L. (2011): «Hverdagssamtalene – barnehagens glemte læringsarena?» i Gjems, L. og Løkken, G. (red.): *Barns læring om språk og gjennom språk. Samtaler i barnehagen*. Oslo: Cappelen Damm.
- Gjems, L. (2013): *Teaching in ECE: Promoting children's language learning and cooperation on knowledge construction in everyday conversations in kindergarten*, Teaching and Teacher Education, Volume 29, January 2013, Pages 39–45, online-versjon 2012: Received 1 March 2012 Revised 9 July 2012 Accepted 28 August 2012 Available online 20 September 2012 <http://dx.doi.org/10.1016/j.tate.2012.08.008>.
- Gjems, L., Janssen, T.T. og Tholin, K.R. (2012): *Fagsamtaler i barnehagen*. Nordisk barneha-geforskning 2012, vol. 5, nr. 22, s. 1-12.
- Glavind, N. (2012): Dagtilbud i Danmark, Norge, Sverige og Nordrhein-Westfalen – en komparativ analyse. Bureau 2000 – Analyse og forskning, København.
- Gopnik, A., Meltzoff, A. og Kuhl, P. (2004): *Den lille store forskeren*. Pedagogisk forum. Oslo.
- Gotvassli, K-Å., Haugset, A.S., Johansen, B., Nossum, G. og Sivertsen, H. (2012): *Kompetansebehov i barnehagen. En kartlegging av eiere, sty- rere og ansattes vurderinger i forhold til kompe- tanseheving*. Rapport 2012/1 Trøndelag fors- kning og utvikling.
- Greve, A. (2007): *Vennskap mellom små barn i bar- nehage*, Unipub forlag 2007, Høgskolen i Oslo.
- Gudmundsdottir, G. og Hardersen, B. (2012): *Småbarns digitale univers. 0-6-åringers tilgang til og bruk av digitale enheter på fritiden*. Senter for IKT i utdanningen.
- Gulbrandsen, L. (2002): *Kvalitetssatsing i nor- ske barnehager. Statusrapport midtveis*. Temahefte 2/02, NOVA.
- Gulbrandsen, L. og Sundnes, A. (2004): Fra best til bedre? Kvalitetssatsing i norske barneha- ger. Statusrapport ved kvalitetssatsingsperio- dens slutt. Rapport 9/04, NOVA.
- Gulbrandsen, L. og Eliassen, E. (2013). *Kvalitets- arbeid i barnehagene. Rapport fra en undersø- kelse om strukturell kvalitet høsten 2012*. Rap- port 1/2013. NOVA.
- Gulløv, E. og Bundgaard, H. (2008): Forskel og fellesskap. Minoritetsbørn i daginstitution. København: Hans Reitzels Forlag.
- Gunnes, H. (2010): Ressursinnsatsen innenfor forskning på barnehageområdet 2007. Notat, NIFU.
- Gunnes, H. og Vabø, A. (2011): Ressursinnsatsen innenfor utdanningsforskning 2009. Rapport 13/2011 NIFU.
- Hatlem, M. (2008): *Åpen barnehage – en møteplass i et fellesskapsperspektiv*. Masteroppgave i bar- nehage- og profesjonsutvikling Danmarks pædagogiske universitetsskole, Århus univer-

- sitet i København, Høgskolen i Vestfold, Avdeling for lærerutdanning.
- Havnes, T. og Mogstad, M. (2009): *No Child Left Behind: Universal Child Care and Children's Long-Run Outcomes*, Discussion Paper, 582, Statistisk sentralbyrå.
- Helsedirektoratet (2012): Måltider, fysisk aktivitet og miljørettet helsevern i barnehagen. En undersøkelse blant styrere og pedagogiske ledere. Rapport IS-0345.
- Helse- og omsorgsdepartementet: Kompetanseløftet 2015.
- Høigård, A., Mjør, I., & Hoel, T. (2009): *Temahefte om språkmiljø og språkstimulering i barnehagen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Høst, H., Karlsen, H., Skålholt, A. og Hovdhagen, E. (2012a): Yrkesfagutdanning eller allmennutdanning for sektoren? En undersøkelse av elever og lærlinger i Helse- og sosialfag. Rapport 30/2012 NIFU.
- Høst, H., Skålholt, A. og Nyen, T. (2012b): *Om potensialet for å få bedrifter til å ta inn flere lærlinger*. Arbeidsnotat 10/2012. NIFU/NOVA.
- ICDP 2011: Evaluation of the Parental guidance programme based on the International Child Development Programme. Report to the Ministry of Children, Equality, and Social Inclusion, June 2011. International Child Development Programme and University College London, 2011.
- Innst. 345 S (2009-2010) til Prop. 124 S (2009-2010) Kommuneproposisjonen.
- Innst. 12 S (2012-2013) til Prop. 1 S (2012-2013) for Kunnskapsdepartementet.
- Innst. 14 S (2012-2013) til Prop. 1 S (2012-2013) for Kunnskapsdepartementet.
- Innst. 16 S (2012-2013) til Prop. 1 S (2012-2013) for Kommunal- og regionaldepartementet.
- Innst. 273 L (2009-2010) til Prop. 105 L (2009-2010).
- Innst. 352 L (2011-2012) til Prop. 98 L (2011-2012) Endringer i barnehageloven (tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager).
- Innst. O. nr. 19 (2006-2007) til Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren)*.
- Johansson, E. (2003): *Möten för lärande: pedagogisk verksamhet för de yngste barnen i förskolan*. Forskning i fokus nr. 6 Skoleverket.
- Kirkebøen, L.J. (2010): Forskjeller i livsløpsinntekt mellom utdanningsgrupper. Rapport 2010/43 Statistisk sentralbyrå.
- Kitterød, R.H., Nymoen, E.H. og Lyngstad, J. (2012): *Endringer i bruk av barnetilsyn fra 2002 til 2010*. Rapport 2012/23 Statistisk sentralbyrå.
- Krogstad, A., Høyland, K., Hansen, G.K. og Moser, T. (red.) (2012): *Rom for barnehage. Flerfaglige perspektiver på barnehagens fysiske miljø*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2010): Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2011. (Grønt hefte). Beregnings-teknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2010-2011).
- Kristofersen, L.B. (2007): *Tilgjengelighet og samarbeid. Mer fleksible hjelpetjenester? Opptrappingsplan for psykisk helse, BUP og barnevern*. Rapport 2007:13, NIBR.
- Kunnskapsdepartementet: Lov av 17. juni 2005 om barnehager (barnehageloven).
- Kunnskapsdepartementet: Forskrift om foreldrebetaling i barnehager. 2005.12.16 nr. 1478.
- Kunnskapsdepartementet: Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager. 2010.10.29 nr. 1379.
- Kunnskapsdepartementet: Forskrift om pedagogisk bemanning. 2005.12.16 nr. 1507.
- Kunnskapsdepartementet (2006): Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. 2006.03.01 nr. 0266.
- Kunnskapsdepartementet: Rundskriv F-04/2011 *Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter*. 15.08.2011.
- Kunnskapsdepartementet: Rundskriv F-05/2011 *Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager*. 31.10.2011.
- Kunnskapsdepartementet (2007): *Veileder. Tilsyn med barnehager*.
- Kunnskapdepartementet (2010): *Nye barnehager i gamle spor? Hva vi gjør, og hva vi tror. Status for likestillingsarbeidet i norske barnehager 2010*. Likestillingscenteret.
- Kunnskapsdepartementet (2011a): *Nasjonal rekrutteringsstrategi for samisk høyere utdanning. Strategi 2011-2014*.
- Kunnskapsdepartementet (2011b): *Vurdering av verktøy som brukes til å kartlegge barns språk i norske barnehager*. Rapport fra Ekspertutvalg nedsatt av Kunnskapsdepartementet 2010/2011.
- Larsen, M.S., Kampmann, J., Persson, S., Moser, T., Ploug, N. og Kousholt, D, Bjørnøy Sommer-sel, H., Steenberg, K. (2013): *Forskningskortlægning og forskevrdering af skandinavisk forskning i året 2011 i institutioner for de 0-6 årige*. Clearinghouse-forskningsserien 2013:14.

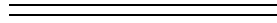
- København: Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning, Aarhus Universitet.
- Lekhal, R., Zachrisson, H.D., Wang, M.V., Schjølberg, S. og von Soest, T. (2010): *Does universally accessible child care protect children from late talking? Results from a Norwegian population-based prospective study*, Early Child Development and Care, First published on: 07 October 2010 (iFirst).
- Lekhal, R. (2012): *Do type of childcare and age of entry predict behavior problems during early childhood? Results from a large Norwegian longitudinal study*. International Journal of Behavioral Development. Online version. SAGE publications.
- Lekhal, R. (2013): *The relationship between children's attendance in Norwegian childcare centers and language and behavioral development during early childhood*. Oppsummering av avhandling for graden Ph.D. 1. mars 2013.
- Lekhal, R., Vartun, M., Gustavson, K., Helland, S.S., Wang, M.V., Schjølberg, S. (2013): Den norske mor og barn-undersøkelsen. Variasjon i barnehagekvalitet. Beskrivelser fra første data-innsamling fra barnehagene. Artikkelnnummer 50070191, januar 2013, Folkehelseinstituttet.
- Lervåg, A. (2012): Å forebygge lesevansker i barnehagen. Foredrag på konferansen «Forskning om utdanning 2012 – Kvalitet under lupen» 12. november 2012.
- Lervåg, A. og Aukrust, V.G. (2010): *Vocabulary knowledge is a critical determinant of the difference in reading comprehension growth between first and second language learners*. Journal of Child Psychology and Psychiatry, 51 (5) (612-620).
- Lunder, T.E. og Aastvedt, A. (2012): *Kostnader i barnehager i 2011 og nasjonale satser for 2013*. TF-rapport nr. 308. Telemarksforskning.
- Løkken, G. (2004): *Toddlerkultur. Om ett- og toåringers sosiale omgang i barnehagen*. Oslo: Cap-pelen akademisk forlag.
- Maxwell, L.E. (2007): «Competency in child care settings: The role of the physical environment», *Environment and behavior*, 39 (2), 2007.
- Meld. St. 30 (2010-2011) *Fordelingsmeldingen*.
- Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*.
- Meld. St. 13 (2011-2012) *Utdanning for velferd. Samspill i praksis*.
- Meld. St. 6 (2012-2013) *En helhetlig intergeringspolitikk. Mangfold og fellesskap*.
- Meld. St. 18 (2012-2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*
- Meld. St. 20 (2012-2013) *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen*.
- Melby-Lervåg, M. (2011): «Effekten av språkstimulering i førskolealder på senere leseforståelse: hva kan forskning fortelle oss?» *Spesialpedagogikk*. ISSN 0332-8457 (2), s. 41-51.
- Moafi, H. og Bjørkli, E.S. (2011): *Barnefamiliers tilsynsordninger, høsten 2010*. Rapporter 34/2011, Statistisk sentralbyrå.
- Krogstad, A., Høyland, K., Hansen, G.K. og Moser, T. (red.) (2012): *Rom for barnehage. Flerfaglige perspektiver på barnehagens fysiske miljø*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Munton, T. m.fl. (2002): *International review of research on ratios, group size and staff qualification and training in early years and child care settings*, Research report nr. 320, Thomas Coram Research Unit, Institute of Education, London.
- NAFO (Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring) (2012): *Kompetansetiltak for flerspråklige assistenter i barnehagen 2010-2012*. Samlerapport 20.08.2012.
- NICHD National Institute of Child Health & Human Development (1998): «Early child care and self-control, compliance and problem behavior at twenty-four and thirty-six months», *Child development*, 69 (4), 1145-1170.
- NICHD National Institute of Child Health & Human Development (1999): «Child Outcomes When Child care Center Classes Meet Recommended Standards for Quality», *American Journal of Public Health*, Vol. 89, No. 7.
- NICHD National Institute of Child Health & Human Development (2000): «The relation of child care to cognitive and language development», *Child development*, 71, 960-980.
- NICHD National Institute of Child Health & Human Development (2002): «Early child care and children's development prior to school entry: results from the NICHD study of early child care», *American Educational Research Journal*, 39, 133-164.
- NOKUT (2010): *Evaluering av førskolelærerutdanning i Norge 2010*. Del 1: Hovedrapport og Del 2: Institusjonsrapporter.
- Nordahl, T. (2012) *Kvalitet i barnehager vurdert ut fra resultater fra spørreundersøkelsene i Sunnevåg, A-K. (red.): Barnehagen som læringsmiljø og danningsarena. En artikkelsamling om forsknings og utviklingsarbeid i 17 barnehager i Hedmark*. Høgskolen i Hedmark. Oppdragsrapport 9-2012.
- Nordahl, T., Kostøl, A., Sunnevåg, A-K., Knudsmoen, H. og Johnsen, T. (2012): *Kvalitet i dag-*

- tilbuddet – set med børneøjne*,. Rapport 1-2012 LSP, Aalborg.
- Nordahl, T. (2013): *Resultater fra spørreundersøkelsen i 78 barnehager i Hedmark*, foredrag i Utdanningsdirektoratet 6. februar 2013.
- Norges forskningsråd (2012): *Funn i praksis. Ny kunnskap om barnehagen*.
- NOU 2009: 18 *Retten til læring*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*. Barne- og likestillingsdepartementet.
- NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring – Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringsystemet*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2010: 8 *Med forskertrang og lekelyst. Systematisk pedagogisk tilbud til alle førskolebarn*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2012: 1 *Til barnas beste. Ny lovgivning for barnehagene*. Kunnskapsdepartementet.
- OECD (2004): *Education at a Glance. OECD Indicators 2004*. OECD Publishing 2004.
- OECD (2006): *Starting Strong II. Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing 2006.
- OECD (2009): *OECD-rapporter om opplæring for minoritetsspråklige, Norge, juni 2009*.
- OECD (2010): *Revised Literature Review for the 7th Meeting of the Network on Early Childhood Education and Care*. OECD Directorate for Education.
- OECD (2012a): *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing 2012.
- OECD (2012b): *Starting Strong III. A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing 2012.
- OECD (2013): *Quality matters in early childhood education and care: Norway*. OECD Publishing 2013.
- Oslo kommune (2012): *Bystyremelding 1/2012. Oslobarnehagen: Økt kvalitet og styrket læringsarena*.
- Ot.prp. nr. 68 (1993-1994) *Om lov om barnehager (barnehageloven)*.
- Ot.prp. nr. 46 (1997-1998) *Om lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova)*.
- Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) *Om lov om barnehager (barnehageloven)*.
- Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren)*.
- Ot.prp. nr. 52 (2007-2008) *Om lov om endringer i barnehageloven (rett til plass i barnehage)*.
- Palludan, C. (2005): *Børnehaven gør en forskel*. København: Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag.
- Pettersen, S.V. (2003): *Barnefamiliers tilsynsordninger, yrkesdeltakelse og bruk av kontaktstøtten våren 2002*. Rapport 09/2003, Statistisk sentralbyrå.
- PwC (2010): *Tilsyn til besvær? Undersøkelse av kommunene som barnehagemyndighet, herunder kommunenes tilsyn med barnehagene*. PricewaterhouseCoopers, rapport desember 2010.
- Prop. 1 S (2010-2011) for Kommunal- og regionaldepartementet.
- Prop. 1 S (2010-2011) for Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2012-2013) for Kommunal- og regionaldepartementet.
- Prop. 1 S (2012-2013) for Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 124 S (2009-2010) *Kommuneproposisjonen*, Kommunal- og regionaldepartementet.
- Prop. 98 L (2011-2012) *Endringer i barnehageloven (tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager)*, Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 105 L (2009-2010) *Endringer i barnehageloven*, Kunnskapsdepartementet.
- Rambøll (2012a): *Evaluering av strategi for rekruttering av førskolelærere 2007-2011*. Rapport mars 2012 til Kunnskapsdepartementet.
- Rambøll (2012b): *Kvalitet i familiebarnehagene*. Sluttrapport mai 2012 til Utdanningsdirektoratet.
- Rambøll (2012c): *Undersøkelse om kommuner som barnehagemyndighet*. Sluttrapport desember 2012 til Utdanningsdirektoratet.
- Regjeringen (2009): *Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2009-2013*. (Soria Moria-erklæringen).
- Riksrevisjonen (2009): *Dokument 3:13 (2008-2009) Riksrevisjonens undersøkelse av styring og forvaltning av barnehagetjenestene*.
- Ruhm, C. og Waldfogel, J. (2012): *Long-term effects of early childhood care and education*. Nordic Economic Policy Review 1/2012. Nordisk ministerråd.
- Sametinget (2012): *Sametingsmelding om samisk barnehagetilbud*
- Sandseter, E.B.H., Sando, O.J., Pareliussen, I. og Egset, C.K. (2013): *Kartlegging av hendelser og ulykker som medfører skade på barn i barnehage*. Dronning Mauds Minne Høgskole for førskolelærerutdanning, Trondheim.

- Scheistrøen, J. (2012): Undersøking om foreldrebetaling i barnehagar, januar 2012. Rapporter 19/2012, Statistisk sentralbyrå.
- Schjølberg, S., Lekhal, R., Vartun, M., Helland, S.S. og Mathiesen, K.S. (2011): *Barnepass fram til 18 måneder. Sammenhenger mellom barnepass fram til 18 måneder og språklige ferdigheter og psykisk fungering ved 5 år*. Rapport 2011:5, Nasjonalt folkehelseinstitutt.
- St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 7 (2009-2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Skolverket 2011. <http://www.skolverket.se/statistik-och-analys/statistik/2.4317/2.4319>.
- Solstad, K.J. (2012): Samisk språkundersøkelse. NF-rapport nr. 7/2012, Nordlandsforskning.
- Sunnevåg, A.-K. (red.) (2012): Barnehagen som læringsmiljø og danningsarena. En artikkelsamling om forsknings- og utviklingsarbeid i 17 barnehager i Hedmark. Høgskolen i Hedmark, oppdragsrapport nr. 9-2012.
- Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I., & Taggart, B. (2012) *Effective Pre-school, Primary and Secondary Education 3-14 Project (EPPSE 3-14) – Final Report from the Key Stage 3 Phase: Influences on Students' Development from age 11-14*. Department for Education.
- Søbstad, F. (2002): *Jaktstart på kjennetegn ved den gode barnehagen*. Første rapport fra prosjektet «Den norske barnehagekvaliteten». Trondheim: Dronning Mauds Minnes Høgskole. DMMHs publikasjonsserie nr. 2/2002.
- TNS Gallup (2008): *Tilfredshet med barnehagetilbudet. Spørreundersøkelse blant foreldre med barn i barnehage*.
- TNS Gallup (2011): *Redusert foreldrebetaling for barnehageplass – ordninger for familier med lavest betalingsevne*.
- TNS Gallup (2012a): *Veiledningsordningen for nytilsatte nyutdannede lærere og førskolelærere*. Resultater fra kartleggingen vinteren 2012.
- TNS Gallup (2012b): *Hvordan få førskolelærere til å bli i barnehagene og hvordan bringe reservestyrken tilbake? Kvalitativ undersøkelse gjennomført av TNS Gallup på oppdrag fra Utdanningsforbundet*.
- Utdanningsdirektoratet 2012: *Veileder for likestilt pedagogisk praksis: Søt eller tøff – et fritt valg?* Utarbeidet av Likestillingssenteret, Kanvas og Dronning Mauds Minne Høgskole for førskolelærerutdanning.
- Valvatne, H. og Sandvik, M. (2008): *Barn, språk og kultur. Språkutvikling fram til sjuårsalderen*. 2. utgave. Oslo: Cappelen.
- Vartun, M., Helland, S.S., Wang, M.V., Lekhal, R. og Schjølberg, S. (2012): *En barnehage preget av kompetanse og trivsel*. Første steg nr 3/2012, Utdanningsforbundet.
- Vassenden, A., Thygesen, J., Bayer, S.B., Alvestad, M. og Abrahamsen, G. (2011): *Barnehagens organisering og strukturelle faktorer betydning for kvalitet*, IRIS-rapport 2011/029.
- Weikart, D.P. (2005): *A Brief History of the IEA Pre-primary Project*. Ypsilanti, Mich, 7, Draft.
- Wilhelm, H. (2010a): *Barnehagens hus – om bygg og arkitektur*, s. 136-156 i Kvello, Ø. (red.): *Målsettinger, føringer og rammer for barnehagen*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Wilhelm, H. (2010b): «Barnehagens hage», s. 157-175 i Kvello, Ø. (red.): *Målsettinger, føringer og rammer for barnehagen*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Winsvold, A. og Gulbrandsen, L. (2009): *Kvalitet og kvantitet. Kvalitet i en barnehagesektor i vekst*. Rapport 2/09, NOVA.
- Zachrisson, H.D., Nærde, A., Janson, H., og Ogden, T. (2011): *Atferd og sosial kompetanse i barnehagen hos 2-åringer sett i lys av barneha-gefaktorer og tidlig utvikling*. Foreløpige resultater fra «Barns sosiale utvikling», Atferdssenteret-Unirand, Oslo. Rapport til Kunnskapsdepartementet, tilgjengelig på www.barnssosiale-utvikling.no.
- Zachrisson, H.D., Backer-Grøndahl, A., Nærde, A., og Ogden, T. (2012a): *Bruk av barnehage og barnehagens strukturelle kvalitet: sammenheng med barns utvikling ved to år*. Foreløpige resultater fra «Barns sosiale utvikling», Atferdssenteret-Unirand, Oslo. Rapport til Kunnskapsdepartementet, tilgjengelig på www.barnssosiale-utvikling.no.
- Zachrisson, H.D., Backer-Grøndahl, A., Nærde, A., og Ogden, T. (2012b): *Smått er godt: Sosial kompetanse og atferd hos 3-åringer – sammenhenger med barnehagebruk og kjennetegn ved barnegruppen*. Foreløpige resultater fra «Barns sosiale utvikling», Atferdssenteret-Unirand. Rapport til Kunnskapsdepartementet, tilgjengelig på www.barnssosialeutvikling.no.
- Zachrisson, H.D., Dearing, E., Lekhal, R. og Toppeberg, C.O. (2013): *Little Evidence that Time in Child Care Causes Externalizing Problems during Early Childhood in Norway*. Child Development online versjon 2013.
- Ødegaard, E.E. (red.) (2012): *Barnehagen som danningsarena*. Bergen: Fagbokforlaget.

Østrem, S., Bjar, H., Føsker, L.R., Hogsnes, H.D.,
Jansen, T.T., Nordtømme, S. og Tholin, K.R.
(2009): *Alle teller mer. En evaluering av hvor-*

*dan Rammepplan for barnehagens innhold og
oppgaver blir innført, brukt og erfart. Rapport
1/2009, Høgskolen i Vestfold.*



Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Sveinung Bråthen

Trykk: 07 Xpress AS 03/2013

