



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 19

(2015–2016)

Melding til Stortinget

Tid for lek og læring
Bedre innhold i barnehagen



Innhold

1	Innledning	5	4.3	Barnehagen skal legge et godt grunnlag for barns språklige utvikling	44
1.1	Bakgrunn	5			
1.2	Om meldingen	9			
1.3	Oversikt over forslagene i meldingen	10	4.3.1	Barnehagens generelle språkarbeid	44
2	Dagens barnehagetilbud – overblikk og utfordringer	12	4.3.2	Krav til personalets norskspråklige kompetanse	47
2.1	Barnehagens betydning for barns generelle utvikling	12	4.3.3	Særlig om språkmiljøet for hørselshemmede og døve barn	49
2.2	De viktigste utfordringene	14	4.3.4	Støtte til minoritetsspråklige barns utvikling av norsk språk	49
3	Utvikling av barnehagens rammeplan frem til i dag	19	4.3.5	Veiledende språknorm ved overgang til skolen	53
3.1	Rammeplanen av 1996	19	4.3.6	Støtte- og veiledningsmateriell om språk	54
3.2	Rammeplanen av 2006	20	4.4	Tidlig innsats for å oppdage og hjelpe barn som trenger ekstra støtte	55
3.3	Nærmere om innholdet i gjeldende rammeplan	20	4.4.1	Tidlig innsats generelt for alle barn og særskilt for enkeltbarn	55
3.4	Rammeplangruppen oppnevnt i 2013	24	4.4.2	Spesialpedagogisk hjelp	55
3.5	Rammeplaner i andre land	25	4.4.3	Barn som er utsatt for omsorgssvikt, vold og overgrep	56
3.6	Videre innhold i meldingen	26	4.5	God overgang og sammenheng mellom barnehage og skole	58
4	Barnehagens innhold og barns behov	27	4.5.1	Bedre sammenheng mellom rammeplanen og læreplanverket for grunnopplæringen	61
4.1	Styrket innsats for et godt omsorgs- og læringsmiljø	28	4.5.2	Et skoleforberedende innhold for de eldste barna	61
4.1.1	Barnehagens omsorgs- og læringsmiljø	28	4.5.3	Samarbeid mellom barnehage og skole	62
4.1.2	Barns trivsel i barnehagen	29	4.5.4	Lærerutdanningene for barnehage og grunnskole	64
4.1.3	Barnehagen skal forebygge, avdekke og håndtere mobbing	30	4.6	Det samiske barnehagetilbudet	64
4.2	Tydligere føringer for et pedagogisk tilbud av god kvalitet ..	31	4.6.1	Samiske barns språkutvikling	66
4.2.1	Barnehagens ansvar og oppgaver	31	4.7	Regjeringens tiltak	67
4.2.2	Barnehagen som læringsarena for alle barn	32	5	Personalets arbeid og kompetanse	69
4.2.3	Barnehagens systematiske pedagogiske arbeid – planlegging, dokumentasjon og vurdering	32	5.1	Barnehagepersonalet	69
4.2.4	Ulike ansvarsnivåer i barnehagens systematiske pedagogiske arbeid	34	5.1.1	Status	69
4.2.5	Barnehagens lokale arbeid med rammeplanen	35	5.1.2	Ansvarsfordeling i barnehagen	70
4.2.6	Tydligere føringer for arbeidet med de yngste barna	36	5.2	Forskning om personalets kompetanse	71
4.2.7	Barnehagens innhold og aktiviteter – læring og utvikling i barnehagen	36	5.3	Utfordringer	72
4.2.8	Aktuelle tverrfaglige temaer	40	5.3.1	For stor variasjon mellom barnehager når det gjelder personalets kompetanse	72
4.2.9	Tydliggjøre krav til progresjon ...	43	5.3.2	Kompetansebehov i en sektor i endring	73
			5.3.3	Barnehagelærerutdanningen	73

5.4	Kompetansetiltak som er iverksatt	74	6.4.3	Samarbeid med barnevern-	
5.5	Regjeringens tiltak	75		tjenesten	82
6	Systemet rundt barnehagen	76	6.4.4	Samarbeid med helsestasjonen og	
6.1	Tilsyn, støtte og veiledning for			tannhelsetjenesten	84
	å sikre god kvalitet	76	6.4.5	Samarbeid med PP-tjenesten og	
6.1.1	Tilsyn med kvaliteten i den			Statped	85
	enkelte barnehage	76	6.5	Implementering av ny rammeplan	85
6.1.2	Støtte og veiledning	77	7	Økonomiske og administrative	
6.2	System for å følge med på			konsekvenser	87
	kvaliteten i barnehagen	78	Litteraturliste		89
6.3	Forskning på barnehageområdet ..	78			
6.4	Tverrfaglig samarbeid	80			
6.4.1	Tverrfaglig samarbeid generelt	80			
6.4.2	Koordinert og tverrfaglig hjelp til				
	utsatte barn og unge under 24 år				
	(0–24-samarbeidet)	81			



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 19

(2015–2016)

Melding til Stortinget

Tid for lek og læring

Bedre innhold i barnehagen

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 11. mars 2016,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Regjeringen vil gi alle barn en trygg og god tid i barnehagen. Derfor styrker vi kvaliteten på barnehagetilbudet. Følgende mål ligger til grunn for denne meldingen:

- Trygge barnehager av høy kvalitet som er tilgjengelige for alle.
- En barnehage som gir alle barn et godt tilbud som er tilpasset deres behov.
- Barna skal trives, utvikle seg og lære.
- Når barna begynner på skolen, skal de kunne snakke norsk, samarbeide og samhandle med andre og ha lyst til å lære.

Barnehagen skal være tilgjengelig for alle barn, uavhengig av familiens sosiale, økonomiske eller kulturelle bakgrunn.

Regjeringen har klare ambisjoner om å utvikle innholdet i barnehagetilbudet slik at alle barn får et tilbud av god kvalitet. Barnehagen har gjennom tidene bidratt til å nå overordnede samfunns mål, som likestilling, arbeidsdeltakelse, integrering og

hjelp og støtte til utsatte barn med en krevende omsorgssituasjon. Barnehagen er en viktig barnedomsarena her og nå, der barn skal få utvikle seg i trygge og stimulerende omgivelser, finne venner, leke og lære. Regjeringen mener barnehagen skal være et godt tilbud til alle barn, uavhengig av andre viktige mål med barnehagepolitikken. Foreldre skal være trygge på at barna deres får et godt barnehagetilbud, uavhengig av hvilken barnehage barnet går i. Derfor vil regjeringen være tydeligere på hva slags innhold som skal prege barnehagehverdagen. Som det første, frivillige trinnet i utdanningsløpet skal barnehagen legge grunnlaget for videre utdanning og arbeidsliv og dermed for den enkeltes muligheter til å nå sine mål og utvikle sitt potensial.

Barnehageloven og forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (rammeplanen) gir føringer for innholdet i barnehagen. Det er i løpet av årene gjennomført endringer av større eller mindre grad i lov og rammeplan. Ny formålsbestemmelse trådte i kraft 1. august 2010, og tilhørende følgeendringer i rammeplanen trådte i kraft

i 2011. Regjeringen ønsker med denne meldingen å skissere de viktigste prioriteringene for å styrke kvaliteten på innholdet i barnehagen i arbeidet med ny rammeplan.

Det er mye godt å si om barnehagesektoren i Norge. Sektoren kjennetegnes av et stort mangfold av ulike eierformer og stor variasjon i organisering og pedagogisk profil. Det er mange høyt kompetente og engasjerte ansatte som bidrar til at barn får en god hverdag og et godt grunnlag for fremtiden. Foreldre er gjennomgående godt fornøyd med barnehagen. Den nordiske barnehagemodellen høster stadig anerkjennelse internasjonalt.

Regjeringen ønsker å videreføre det som er bra i barnehagesektoren i Norge. Samtidig skal den utvikles i takt med de endringer som skjer i samfunnet og de behov som dagens og fremtidens barn og småbarnsforeldre har. Den gode barnehagen i 2020 vil fortsatt ha mange fellestrekk med den gode barnehagen i 1975, da den første barnehageloven kom, men det vil også være forskjeller. Barnehagen kan ikke være upåvirket av endringene som skjer i samfunnet. Barnehagens innhold må utvikles i lys av at vi nå står overfor en ny tid. Samfunnet gjennomgår store endringer når det gjelder teknologiutvikling, global mobilitet og innvandring. Familielivet er endret, og møter mellom ulike kulturer, et stadig mer teknologisk og digitalisert hverdagsliv og arbeidsliv, flere som flytter på grunn av utdanning og arbeid, økt urbanisering og familiers endrede hverdagsliv med høy arbeidsdeltakelse blant småbarnsforeldre preger barns liv i stor grad. Barnehagen skal være en god medspiller i å gi god omsorg og sikre god utvikling for det enkelte barn. Regjeringen ønsker å gi barn og unge et godt utgangspunkt slik at de med trygghet og optimisme kan møte en fremtid som vil se annerledes ut.

Regjeringens satsinger på barnehagefeltet

Regjeringen har høye ambisjoner for barnehagesektoren. I løpet av denne regjeringensperiode har barnehagepolitikken fått en tydelig sosial profil. Det er innført et nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling som sikrer at ingen husholdninger må bruke mer enn 6 prosent av samlet skattepliktig inntekt på en barnehageplass, med maksimalprisen som en øvre grense. Det er innført gratis kjernetid for fire- og femåringer fra familier med lav inntekt, og fra 1. august 2016 vil tilbudet om gratis kjernetid også omfatte treåringer fra familier med lav inntekt. Inntektsgrensen er satt til 417 000 kroner. Regjeringen har lagt til rette for

etablering av 3 400 nye småbarnsplasser, noe som gjør det lettere for kommunene å ha et mer fleksibelt opptak. Regjeringen har også hatt på høring et forslag om å endre barnehageloven slik at barn født i september og oktober gis rett til plass den måneden de fyller ett år. Kommunene har videre fått midler til oppsøkende virksomhet overfor familier med lav inntekt og/eller minoritetspråklig bakgrunn for å informere om barnehagetilbudet og hjelpe foreldre i søknadsprosessen. Det gis midler til svømmeopplæring i barnehagen, dette som et tiltak for at barn skal bli trygge i vann slik at drukningsulykker kan forebygges.

Regjeringen har utarbeidet en rekke sektorovergrepene planer, strategier og tiltak knyttet til barn og unge. Målet er at flere med utfordringer skal få tidlig hjelp og bedre muligheter til å utvikle god helse, gjennomføre utdanningsløpet og dermed gis det nødvendige grunnlaget for en god tilknytning til arbeidslivet. Barnehagen er en viktig arena på flere måter, og barnehagepolitikken ses i sammenheng med en rekke av regjeringens øvrige satsinger og politiske valg. Regjeringens strategi *Barn som lever i fattigdom (2015–2017)* inneholder en rekke tiltak for å avhjelpe situasjonen for barnefamilier som faller utenfor på grunn av dårlige levekår, svak økonomi eller begge deler. Regjeringen har også lagt frem strategien *En god barndom varer livet ut. Tiltaksplan for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014–2017)* og har startet arbeidet med en opptrappingsplan som skal redusere forekomsten av vold i nære relasjoner og styrke ivaretagelsen av barn utsatt for vold og overgrep. Det pågående tverrdepartementale 0–24-samarbeidet som Kunnskapsdepartementet har initiert, er et kartleggings- og utviklingsarbeid som skal bidra til å sikre et bedre samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og mellom de ulike sektorer. I januar 2016 la regjeringen frem den helhetlige planen *Trygghet, deltakelse og engasjement – regjeringens arbeid for barn og ungdom*, som gir en samlet presentasjon av regjeringens arbeid, mål og ambisjoner og hvordan det skal arbeides fremover for å sikre at alle barn og unge får oppleve en god hverdag i et trygt og godt oppvekstmiljø. Våren 2016 skal det legges frem flere meldinger for Stortinget om forhold som har betydning for barn og unge. Dette omfatter en melding om familiepolitikk der betydningen av gode barnehager for barn og familier vil omtales og en melding om innholdet i grunnopplæringen.

Foreldre skal føle seg trygge på at barna deres har det godt i barnehagen. Informasjon om barnehagens innhold og kvalitet må være tilgjengelig

for foreldre og andre. Regjeringen har derfor fått utviklet nettstedet *barnehagefakta.no*, som skal bidra til større åpenhet i sektoren og gi foreldre enkel tilgang til informasjon om barnehagene. Foreldre skal kunne være med og påvirke kvaliteten. Det nye nettstedet gjør det enklere for foreldre å skaffe seg oversikt over blant annet bemanning og utdanningsnivå til ansatte i alle landets barnehager.

Utdanningsdirektoratet er i gang med å utvikle et system for å følge med på kvaliteten i barnehagesektoren, som etter planen skal være ferdigstilt og implementert innen utgangen av 2017. Systemet omfatter statistikk og forskningsresultater og skal sikre at alle aktører, inkludert foreldre, får tilgang til god informasjon om tilstanden i sektoren. Det inneholder også verktøy for vurdering av kvalitet og kvalitetsutvikling i barnehagene. På denne måten kan systemet bidra til et mer likeverdig barnehagetilbud for alle barn gjennom å gi støtte til systematisk vurdering og utvikling av kvalitet i barnehagen.

Gode barnehager er avhengig av de ansattes kompetanse og motivasjon. Regjeringen har derfor styrket bevilgningene til økt kvalitet i barnehagene mer enn noen tidligere regjering. Totalt i 2016 vil det brukes opp mot 410 millioner kroner til kvalitetsutvikling. Dette er 240 millioner kroner mer enn i 2013. Midlene vil blant annet gi flere assistenter som allerede jobber i barnehage, mulighet til å ta fagbrev eller barnehagelærerutdanning, og flere barnehagestyrere vil kunne få videreutdanning i ledelse. I tillegg finansieres en rekke andre tiltak for å heve kompetansen for alle ansattgrupper i barnehagen.

Det er barnehageeier som har ansvaret for at kvaliteten på barnehagetilbudet er i samsvar med regelverket. For å sikre at barnehageeier ivaretar sitt lovbestemte ansvar har regjeringen foreslått i Prop. 33 L (2015–2016) *Endringer i barnehage-loven (tilsyn m.m.)* at reglene om dokumentasjon og vurdering presiseres. Denne presiseringen skal både bidra til at barnehageeier gir alle barn et tilrettelagt tilbud og ivareta en forsvarlig behandling av personopplysninger. Kommunen som barnehagemyndighet har ansvaret for å føre tilsyn etter barnehage-loven, og fylkesmannen fører tilsyn med kommunens utøvelse av rollen som barnehagemyndighet. Regjeringen har i Prop. 33 L (2015–2016) *Endringer i barnehage-loven (tilsyn m.m.)* til Stortinget foreslått å gi fylkesmannen myndighet til å føre tilsyn med den enkelte barnehage i særlige tilfeller.

Barnehagens innhold

De erfaringer barn får i barnehagen i dag, bidrar til å legge grunnlaget for de muligheter de får senere i livet. Evnen til å være medmenneske og til å bidra til å skape gode fellesskap vil være påvirket av de opplevelser og erfaringer barn har med seg fra barnehagehverdagen. Barnehagen skal gi trygg og god omsorg og samtidig stimulere til lek og utvikling på barns premisser. Forskning underbygger betydningen av at barn har grunnleggende sosiale og kognitive ferdigheter før de begynner på skolen. Det er en sammenheng mellom kvaliteten på barnehagetilbudet og den enkeltes helse, utdanning og økonomi i voksen alder. Barnehagens innhold og kvalitet er vesentlige bidrag til gode skolerresultater og et fundament for å lykkes i arbeids- og samfunnsliv.

Barns læring er en sammenhengende prosess gjennom hele utdanningsløpet. I barnehagen skal barns lærelyst og læringspotensial møtes og ivaretas i et omsorgs- og læringsmiljø preget av trygghet, inkludering og lek. Kunnskap og kompetanse, ferdigheter og holdninger utvikles i samspill med andre, i sosiale, meningsfulle fellesskap hvor barn har mulighet til å uttrykke seg. Leken er barns grunnleggende læringsform og skal ha en fremtredende plass i barnehagen. Barnehagelæreren skal tilrettelegge for gode pedagogiske prosesser som styrker og støtter barns læring og utvikling gjennom utfordrende og engasjerende aktiviteter som er tilpasset hvert enkelt barn. Skolen skal bygge på det fundamentet barna har med seg fra barnehagen. Det krever at barnehagen og skolen samarbeider, slik at de kjenner hverandres faglige vurderinger, arbeidsmåter og kulturer.

I barnehagen og skolen skal barn og unge møte et innhold som betyr noe for livene deres her og nå, men som samtidig legger et solid fundament for fremtidig samfunns- og arbeidsliv. Barn og unge skal være aktive deltakere i egne læringsprosesser, de skal utfordres og erfare nytten og gleden ved å løse stadig mer avanserte problemer og finne tilfredsstillende svar. Fra barnehagen skal barn ha med seg grunnleggende sosiale, språklige og kognitive ferdigheter. I skolen vil elevene gå dypere inn i fagenes innhold, begreper og sammenhenger, og elevene vil i økende grad kunne bruke sin kompetanse til å tilegne seg mer kunnskap.

Gitt kunnskapen om hvor mye gode barnehager kan bety for barn og hvor mye ressurser i form av offentlige overføringer og foreldrebetaling som brukes på barnehagesektoren i Norge, skal vi forvente et barnehagetilbud med høy kvali-

tet. Barnehagetilbud med lav kvalitet går ut over barns trygghet, trivsel og lek og utvikling og læring i hverdagen og gir dem et dårligere utgangspunkt for videre oppvekst og skolegang. Høy kvalitet på tilbudet er viktig for at barn skal få en god barndom, og virker også helsefremmende og forebyggende og bidrar til å utjevne sosiale forskjeller.

Regjeringen vil særlig fremheve behovet for å sikre at alle barnehager arbeider godt med utviklingen av barns språk. Dette gjelder som en del av det allmenne pedagogiske tilbudet for alle barn, det gjelder barn som har særlige utfordringer knyttet til språkutvikling og det gjelder barn med minoritetsspråklig bakgrunn. Et godt norskspråklig fundament er avgjørende for barns videre skolegang, utdanning og yrkesliv. Minoritetsspråklige barn som har gått i barnehage i flere år, bør beherske norsk godt nok ved skolestart til at de får tilfredsstillende utbytte av undervisningen. Det å bidra til best mulig språklig grunnlag for barna når de begynner på skolen, er én av barnehagens aller viktigste oppgaver.

Denne meldingen er primært konsentrert om barnehagens innhold og oppgaver. I meldingen legger regjeringen frem sitt forslag til overordnede føringer for det kommende arbeidet med ny rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Regjeringens ambisjon er at ny rammeplan skal tre i kraft fra høsten 2017. Rammeplanen har status som forskrift til barnehageloven, og ny rammeplan legges følgelig ikke frem for Stortinget til godkjenning. Gitt rammeplanens betydning, også prinsipielt og overordnet for sektoren, ønsker regjeringen at Stortinget diskuterer veivalg av betydning for utarbeidelse av ny rammeplan – veivalg som vil ha stor betydning for sektorens langsiktige utvikling. Ny rammeplan ses også i sammenheng med revideringen av læreplanverket for grunnsopplæringen.

Barnehage og skole – et felles verdigrunnlag

Barnehagen og skolen skal både utdanne og danne. Felles verdigrunnlag i formålsbestemmelsene understreker betydningen av kontinuitet og sammenheng i utdanningsløpet. Barnehage og skole er sosiale felleskap hvor de grunnleggende verdiene formidles og praktiseres, utvikles og formes. Formålsbestemmelsene legger vekt på at utvikling av kunnskap, ferdigheter og holdninger er viktig både for å mestre eget liv og for å delta i arbeid og felleskap, og de understreker barn og unges rett til å bli møtt med tillit og respekt og rett til medvirkning. Barn og unge skal delta i

sosiale felleskap preget av respekt for den enkelte, likeverd, likestilling, ytringsfrihet, solidaritet og toleranse. De skal få kunnskap om demokrati og trening i demokratiske prosesser i praksis. I fellesskapet skal den enkelte støttes i utviklingen av egen identitet. Holdninger og meninger skal utfordres og forsvares i respekt for demokratisk praksis og enkeltindividets rettigheter. Barnehagen og skolen skal støtte opp under og stimulere til en positiv selvoppfatning og tro på egne evner og muligheter til å lære og bidra inn som verdifulle deltakere i fellesskapet i barnegruppen, i klassen og i samfunnet.

Både barnehagen og skolen har sin egenart og sitt særpreg. Formålsbestemmelsen for barnehagen understreker barndommens egenverdi og barnets behov for omsorg, trivsel og glede i lek og læring. Barnehagen skal være et trygt sted for fellesskap og vennskap. Barnehagen skal støtte barnets undring, utforskertrang og skaperglede.

Barn og unge skal forvalte og utvikle morgendagens samfunn. Fremtiden vil bli utformet innenfor rammene av deres verdier, holdninger, kunnskaper og ferdigheter. Viktige utviklingstrekk i samfunnet må derfor prege innholdet i barnehagen og skolen. Nye teknologiske muligheter, økende migrasjon og miljøutfordringer er sentrale utviklingstrekk som ikke bare kan håndteres med kunnskap og kompetanse. Det kreves også et verdigrunnlag som rettesnor for mange av de valgene som hver og én må ta. Derfor er barnehagens og skolens verdigrunnlag viktig i møtet med samfunnets mange og sammensatte utfordringer.

Videreutvikling av barnehagens innhold

Regjeringen vil at innholdet i fremtidens barnehage skal bygge på det beste i dagens barnehage. Viktige premisser for barnehagens innhold ligger fast, først og fremst barnehagelovens formåls- og innholdsbestemmelser. Det innebærer blant annet at barnehagen, i samarbeid og forståelse med hjemmet, skal ivareta barnas behov for omsorg og lek og fremme læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling.

Barnehagetilbudet skal fortsatt bygge på den nordiske tradisjonen med et helhetlig lærings syn og en integrert barnehage for alle under skolepliktig alder, og det skal være rom for ulike eiere og ulike barnehageprofiler. Samtidig er det viktig at barnehagens innhold videreutvikles for å møte behovene til et samfunn i endring. Regjeringen vil at ny rammeplan skal videreutvikles i retning av:

- høyere ambisjoner for barnets trivsel, utvikling av språk og læring i hverdagen. Barna skal gå

ut av barnehagen med erfaringer, kunnskap og ferdigheter som har verdi for deres videre livsløp og for et liv i et mer komplekst og mangfoldig samfunn.

- en mer systematisk tilnærming til det pedagogiske arbeidet for å sikre et godt og tilpasset tilbud til alle barn. Barnehagen skal ha systemer og rutiner som sikrer at barn som har behov for særskilt tilrettelegging eller støtte, får det tilbudet de trenger, om nødvendig i samarbeid med andre instanser.
- tydelige nasjonale rammer som regulerer de viktigste sidene ved barnehagevirksomheten. Eiere og ansatte må, innenfor de nasjonale rammene, kunne begrunne sine valg overfor foreldrene og myndighetsnivåene.
- at barn og foreldre opplever sammenheng og kontinuitet i overgangen mellom barnehage og skole – selv om barnehage og skole er ulike som pedagogiske institusjoner.
- at foreldre i større grad vet hva de kan forvente av barnehagen, og at de er sikret god informasjon om hvordan deres barn trives, utvikler seg og lærer i barnehagen.

De beste barnehagene driver allerede sin virksomhet på en måte som oppfyller intensjonene i lovverket, inkludert dagens rammeplan. Andre barnehager må gjøre et stykke arbeid for å heve kvaliteten på sitt tilbud. I denne meldingen løfter regjeringen frem noen sentrale utfordringer som må løses. God kvalitet i barnehagene skapes av kompetente og engasjerte ansatte i samspill med barna, hverandre og foreldrene. For å legge til rette for barnehager som har den ønskelige kvaliteten, kreves også engasjerte og dyktige eiere og myndigheter på ulike nivåer, som legger best mulig til rette for samarbeid med andre relevante sektorer.

Bak alt dette, og selv om barnehagen har mange viktige begrunnelser og roller, ligger hensynet til det enkelte barn. Barnehagen skal først og fremst være til barnets beste.

1.2 Om meldingen

Denne meldingen er konsentrert om det som påvirker kvaliteten på innholdet i barnehagen, og som er relevant for arbeidet med en ny rammeplan. Meldingen må ses i sammenheng med regjeringens øvrige satsinger på barnehageområdet. I meldingen vises det blant annet til to offentlige utredninger, NOU 2015: 2 *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø* (Djupe-

dal-utvalget) og NOU 2015: 8 *Fremtidens skole – Fornyelse av fag og kompetanser* (Ludvigsen-utvalget). Barnehagene var ikke inkludert i oppdraget til Djupe- dal-utvalget, men regjeringen har besluttet at også barnehagene skal inkluderes i oppfølgingen. Ludvigsen-utvalget vurderte innholdet i fremtidens skole, og regjeringen vurderer at en stor del av kunnskapsgrunnlaget i utredningen også er relevant for barnehagen.

I kapittel 2 gis et overblikk over hva forskningen sier om barnehagens betydning og hvilke store forskningsprosjekter som er i gang. Videre presenteres det regjeringen mener er hovedutfordringene som må løses for å realisere en barnehagesektor med høy kvalitet og mindre kvalitetsforskjeller. Disse utfordringene er:

- Ikke alle barn opplever et trygt og inkluderende omsorgs- og læringsmiljø i barnehagen.
- Det er for store variasjoner i kvaliteten på det allmennpedagogiske tilbudet.
- Mange barn mangler tilstrekkelig norskspråklig kompetanse ved skolestart.
- Mange barn med behov for særlig støtte og tilrettelegging får ikke et godt nok tilbud.
- Overgangen og sammenhengen mellom barnehage og skole kan bli bedre.

I kapittel 3 gis en kortfattet oversikt over utviklingen av barnehagens rammeplan frem til i dag. Her presenteres også hovedtrekkene i rammeplan-gruppens forslag fra 2014 og kort om rammeplanene i andre land.

I kapittel 4 drøftes hvordan de definerte utfordringene kan møtes gjennom endringer i rammeplanens føringer for barnehagens innhold og enkelte andre tiltak. Endringene representerer en ambisiøs videreutvikling av barnehagens innhold, men ingen omveltning fra dagens krav. Målet er at hvert enkelt barn skal få en barnehagehverdag som er tilpasset deres behov. Samisk barnehage-tilbud omtales særskilt i dette kapitlet.

Realiseringen av ambisjonene i barnehage-loven og rammeplanen er helt avhengig av ansatte med riktig kompetanse. I kapittel 5 drøftes sammenhengene mellom ansattes kompetanse og kvaliteten på barnehage-tilbudet. Det er i dag et gap mellom kompetansebehovet og den kompetansen som er tilgjengelig i mange barnehager. Endringene i rammeplanen og økte ambisjoner for barnehagens innhold og barns utbytte av å gå i barnehagen, vil ytterligere øke behovet for påfyll av kompetanse for alle grupper ansatte i barnehagen. Samtidig indikerer fremskrivninger at mangelen på barnehagelærere nå avtar raskt. Dette tilsier at virkemiddelbruken i noen grad kan

vis fra å skaffe flere barnehagelærere til å realisere bedre muligheter for etter- og videreutdanning for pedagoger i barnehagen. En ny kompetansestrategi vil rettes inn mot disse behovene.

Mens kapittel 4 konkret retter seg mot barnehagens innhold og det pedagogiske arbeidet overfor barna, og kapittel 5 omhandler kompetansebehovene for barnehagens ansatte, dreier kapittel 6 seg om systemet rundt barnehagen. Barnehagevirksomheten kan ikke betraktes isolert fra omverdenen, men inngår i et system både vertikalt (fra den enkelte virksomhet og eier via kommunen og til statlige barnehagemyndigheter), og horisontalt som en del av et lokalt tjenestetilbud som er relevant for barns oppvekst. I tillegg til skole, dreier dette seg ikke minst om tjenesteområdene helse og barnevern. En god barnehage er avhengig av godt samarbeid med det omkringliggende systemet, og andre tjenesteområder er avhengig av barnehagenes medvirkning for å løse sitt samfunnsoppdrag best mulig.

1.3 Oversikt over forslagene i meldingen

Tiltak som gjelder utarbeidelsen av ny rammeplan

Det allmennpedagogiske tilbudet

Regjeringen vil

- at ny rammeplan skal gi tydeligere føringer for hvordan eier, styrer, barnehagelærere og andre ansatte skal sikre at alle barn får et kvalitetsmessig godt barnehagetilbud.
- at rammeplanen skal tydeliggjøre kravet til at alle barnehager skal ha en systematisk pedagogisk praksis.
- at ny rammeplan skal tydeliggjøre krav til barnehagenes lokale arbeid med rammeplanen.
- at ny rammeplan skal ha tydelige krav til barnehagens arbeid for et godt omsorgs- og læringsmiljø, inkludert forebygging, avdekking og håndtering av mobbing.
- tydeliggjøre i rammeplanen at barn skal ha daglig fysisk aktivitet og et sunt kosthold i barnehagen.
- tydeliggjøre i rammeplanen at barnehagen har ansvar for å utvikle barnas toleranse for et mangfoldig samfunn og dermed bidra til å demme opp for fordommer og diskriminering basert på kjønn, legning, funksjonsnedsettelse, etnisitet, kultur, religion og livssyn.
- at kravet til progresjon i barnehagens innhold skal fremkomme tydeligere i ny rammeplan.

- at ny rammeplan tydeliggjør det språklige og sosiale utbyttet barn skal ha med seg etter endt barnehagetid.

Språkarbeidet

Regjeringen vil

- at ny rammeplan tydeliggjør hva det innebærer å støtte barns språkutvikling frem mot skolestart.
- at ny rammeplan skal bli tydeligere på barnehagens ansvar for å sikre at barn med et annet morsmål enn norsk får god oppfølging i utviklingen av norsk som andrespråk.

Tilbudet til ulike grupper

Regjeringen vil

- at ny rammeplan tydeliggjør tilbudet til de yngste barna.
- at ny rammeplan tydeliggjør og definerer barnehagens ansvar for barn med særlige behov.

God sammenheng mellom barnehage og skole

Regjeringen vil

- at arbeidet med videreutvikling av læreplanverket for grunnopplæringen, herunder ny generell del, og ny rammeplan for barnehagen skal ses i sammenheng.
- gjennomgå og justere fagområdene i ny rammeplan for å sikre at innholdet er relevant og faglig oppdatert.
- at ny rammeplan skal ha et tydeligere skoleforberedende innhold for de eldste barna i barnehagen, i samsvar med etablert praksis i de fleste barnehager.

Det samiske tilbudet

Regjeringen vil

- at ny rammeplan skal fremheve og tydeliggjøre forpliktelsen kommunene har for at samiske barn får et barnehagetilbud bygd på samisk språk og kultur.
- i samarbeid med Sametinget stimulere til ulike tiltak for å styrke arbeidet med utvikling av samisk språk i barnehagen.

Tiltak for økt kompetanse

Regjeringen vil

- revidere kompetansestrategien, herunder

- gi barnehagelærere bedre muligheter for faglig oppdatering og utvikling av spisskompetanse på prioriterte områder.
- videreutvikle de barnehagebaserte kompetansetiltakene i samsvar med kompetansebehov som følge av ny rammeplan.
- styrke fagskoletilbudet innenfor prioriterte områder i samsvar med kompetansebehov som følge av ny rammeplan.
- legge til rette for at personalet har nødvendig kompetanse for å skape et godt og trygt omsorgs- og læringsmiljø og bekjempe mobbing i barnehagen.
- videreføre ordningen med økonomisk tilrettelegging av deltakelse på studier for ansatte i barnehage.
- styrke kvaliteten i barnehagelærerutdanningen.
- samarbeide med Sametinget om kompetanse- og rekrutteringstiltak rettet mot ansatte i den samiske barnehagesektoren.
- legge om tilskuddsordningen for tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder gjennom å tydeliggjøre formålet og endre fordelingen av tilskuddet.
- utarbeide en veiledende norm for det språklige grunnlaget barn bør ha med seg fra barnehagen.
- videreutvikle og utvikle materiell for barnehagens språkarbeid. Det samiske perspektivet skal ivaretas.
- vurdere om regelverket som gjelder barnehagens ansvar for å oppdage og hjelpe barn som er utsatt for omsorgssvikt, vold og seksuelle overgrep, er godt nok.
- gjennomgå regelverket om overgangen fra barnehage til skole og vurdere en lovfesting av samarbeidsplikt for barnehageeiere og skoleeiere.
- vurdere regulering av praksisopplæringen i barnehagelærerutdanningen (BLU) og grunnskolelærerutdanningen 1.–7. (GLU) for at studentene kan få innblikk i innhold og praksis i både barnehage og grunnskole.
- vurdere tiltak overfor kommunene i form av støtte- og veiledningsressurser for å oppmuntre til gjensidig hospitering i barnehage og skole og for å understøtte andre tiltak for kunnskaps- og erfaringsutveksling på tvers av sektorene.

Andre tiltak

Regjeringen vil

- utvikle en nettressurs til støtte for barnehagens arbeid for et godt omsorgs- og læringsmiljø.
- ta sikte på å lovfeste i barnehageloven krav til norskspråklig kompetanse hos ansatte i barnehagen.

2 Dagens barnehagetilbud – overblikk og utfordringer

2.1 Barnehagens betydning for barns generelle utvikling

Det foreligger mer kunnskap enn noen gang om barns utvikling og hva som gir en god barndom og et godt grunnlag for det senere livsløpet. Omfanget av den norske barnehageforskningen har økt betydelig de senere årene. Større barnehageprosjekter er satt i gang, og flere gode og produktive fagmiljøer er etablert innenfor barnehageforskningen. Kunnskapsdepartementets strategi for utdanningsforskning har som mål å videreføre arbeidet med å fornye forskningen om og for barnehagen. Nyere nordisk forskning og en del internasjonal forskning har overføringsverdi til norske forhold. Forskningen har gitt mer kunnskap om barnehagens påvirkning på barn, hva som kjennetegner god kvalitet på tilbudet som gis, hvilke kvalitetsforskjeller som finnes i norske barnehager og konsekvensene av disse, spesielt for sårbare barn.¹

Barnehagens betydning for barns utvikling og læring er i de senere årene dokumentert både i internasjonal og norsk forskning. Følgende hovedfunn kan fremheves:

- Personalets kompetanse er av stor betydning for kvaliteten på barnehagetilbudet.
- Kvaliteten på relasjonene og samhandlingen mellom voksne og barn og mellom barn er særlig viktig for barns trivsel, utvikling og læring.
- Norske studier tyder på at det ikke er holdpunkt for å hevde at det er uheldig med tidlig start i barnehager med god kvalitet.
- God kvalitet på barnehagetilbudet er viktig for god språkutvikling og barns generelle utvikling.
- Det er en samfunnsøkonomisk gevinst i å satse på barnehager av god kvalitet som et tidlig forebyggende tiltak for å forhindre behovet for kompensierende tiltak senere.

¹ Forskning og undersøkelser er nærmere beskrevet senere i meldingen. For kunnskapsgrunnlaget mer generelt vises særlig til St.meld. nr. 24 (2012–2013) *Framtidens barnehage*, NOU 2012: 1 *Til barnas beste* og NOU 2010: 8 *Med forskertrang og lekelyst*

Barnehager som arbeider systematisk og kunnskapsbasert og har personale med god kompetanse, legger grunnlag for gode relasjoner både mellom voksne og barn, mellom barn og for høy kvalitet på samspill og innhold.

Det er bred enighet blant forskere om den positive virkningen av barnehage på lang sikt.² Samfunnsøkonomiske analyser viser store gevinster ved å sette inn ressurser tidlig i stedet for å satse på kompensierende tiltak senere.³ En norsk studie viser at utbyggingen av barnehagetilbudet har positiv effekt på barnas videre utdanning og arbeidsmarkedstilknytning, særlig for utsatte barn og barn av mødre med lav utdanning.⁴

I tidlig barndom utvikler barn seg mer enn i noen annen periode i livet, og grunnlaget for videre læring og utvikling legges her. Barn som ikke får god omsorg og stimulering i denne perioden av livet, kan få problemer senere. Flere funn viser at barnehager med høy kvalitet er spesielt viktig for barn fra vanskeligstilte familier, sårbare barn og barn med særlige behov.⁵ Internasjonale studier viser at offentlig investering i barnehage kan gi en samfunnsøkonomisk gevinst som er om lag ti ganger større enn kostnadene, men størrelsen på gevinsten avhenger av kvaliteten på barnehagetilbudet.⁶

En rekke undersøkelser viser at det er stor variasjon mellom barnehagene i kvaliteten på tilbudet. Det gjelder både kvaliteten på struktur (voksen- og pedagogtetthet, gruppestørrelse, personalets kompetanse) og innhold (samspillet mellom barna og de ansatte og innad i barnegruppen og de pedagogiske aktivitetene som gjennomføres).⁷

² Barnett og Nores 2015, Barth 2005, Bhuller mfl. 2011

³ Heckman 2006, Cuhna og Heckman 2007, Mogstad og Rege 2009, Drange og Havnes 2015

⁴ Havnes og Mogstad 2009

⁵ Brandlistuen mfl. 2015, Elango mfl. 2015, Chambers mfl. 2015

⁶ Barnett og Nores 2015

⁷ Bjørnstad og Os 2015, Lekhal 2013, Nordahl 2012, NOU 2012: 1 *Til barnas beste*, NOU 2010: 8 *Med forskertrang og lekelyst*. Meld. St. 24 (2012–2013) *Framtidens barnehage*, Gulbrandsen og Elisassen 2013

OECDs gjennomgang av Norges barnehagepolitikk

OECD (Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling) foretok i 1999 et såkalt Country Policy Review av Norges barnehagepolitikk. I 2014 ble dette gjentatt, blant annet for å se hvor norsk barnehagesektor står 15 år etter den første gjennomgangen. I rapporten som OECD leverte 18. juni 2015, roses Norge for blant annet den store satsingen på barnehageutbygging og innføring av rett til plass for alle barn. Samtidig påpeker OECD en del utfordringer av betydning for kvaliteten på barnehagens innhold, blant annet følgende:

- Tilbudet til sårbare grupper bør bli bedre.
- Det er fortsatt mangel på kvalifisert personale.
- Arbeidet i barnehage er preget av lav status, lav lønn og mangel på karrieremuligheter.

OECD anbefaler følgende tiltak:

- Det bør stilles kompetansekrav til alle ansattgrupper som arbeider direkte med barna, dette i kombinasjon med en nasjonal strategi for å redusere tallet på ukvalifiserte ansatte.
- Adgangen til å gi dispensasjon fra utdanningskravet til styrer og pedagogiske ledere bør fases ut, dette for å sikre lik kvalitet for alle barn.

OECD roser den norske rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver, men påpeker samtidig at den ikke alltid er dekkende eller presis nok. Tilsynet med barnehagens innholdskvalitet – «process quality» – er vanskelig å gjennomføre, særlig når det gjelder kvaliteten på samspelet mellom personalet og barna og barnas utvikling og trivsel. OECD påpeker at innholdskvaliteten i barnehagen er den viktigste faktoren for å støtte barnas utvikling, og styringsdokumentene bør derfor blir tydeligere på dette. Innholdskvaliteten bør være gjenstand for jevnlig vurdering.⁸

*Store norske forskningsprosjekter om barnehage**Gode barnehager for barn i Norge (GoBaN)*

I en longitudinell studie i perioden 2012–2018 under prosjektledelse av Høgskolen i Oslo og Akershus, i samarbeid med flere forskningsinstitusjoner, følges barn fra de er to år til de er fem år. Forskningsprosjektet omfatter 1 200 barn i fem regioner i Norge. Prosjektet vil undersøke hva som karakteriserer en god barnehage og hvilke

faktorer som påvirker barnas trivsel, læring og utvikling. GoBaN finansieres av programmet FINNUT i Norges forskningsråd. Prosjektet trekker veksler på EPPE-studien (Effective Provision of Pre-School Education) i Storbritannia og på studier basert på CIP (Caregiver Interaction Profiles) i Nederland. Datainnhenting foregår i stor grad i samarbeid med forskningsprosjektet *Med blikk for barn*.

Med blikk for barn – kvalitet i barnehagen for barn under tre år

Prosjektet ledes av Høgskolen i Oslo og Akershus i samarbeid med flere forskningsinstitusjoner og er finansiert gjennom FINNUT. Det undersøkes om endringer i barnehagens organisering, fra de tradisjonelle barnehagene med små grupper mot mer variert inndeling av grupper og gruppestørrelse, virker inn på kvaliteten og livet for barn under tre år i barnehagen. Prosjektet undersøker ulike sider ved omsorg, lek og læring for de yngste barna i deres hverdagsliv, både i tradisjonelle små grupper og i større, fleksible grupper, og ser på betydningen av barns møte med estetiske prosesser for de yngste barna.

Mor og barn-undersøkelsen (MoBa)/Språk- og læringsstudien (SOL)

Den norske mor og barn-undersøkelsen (MoBa) er et stort prosjekt der Folkehelseinstituttet samler inn data fra et høyt antall kvinner og barn. Dataene kan brukes til en rekke enkeltstudier. På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har Folkehelseinstituttet siden 2007 arbeidet med prosjektet Språk- og læringsstudien (SOL), som baserer seg på data fra MoBa. Forskerne ser på barns språkutvikling og læringsutbytte fra seksmånedersalder til åtteårsalder og påvirkninger fra hjem, barnehage og skole.

Stavangerprosjektet

Universitetet i Stavanger har siden 2007, i samarbeid med Stavanger kommune, gjennomført en longitudinell studie om barns utvikling og læring. Prosjektet skal bidra til mer kunnskap om barns utvikling fra de er to og et halvt år gamle til tiårsalderen når det gjelder språk, matematikk, motorikk og sosial kompetanse i førskolealder og lesing, skriving og regning i skolealder. Prosjektet avsluttes i 2018.

⁸ OECD 2015a

Barns sosiale utvikling (The Behaviour Outlook Norway Development Study – BONDS)

Barns sosiale utvikling er en longitudinell studie i regi av Atferdssenteret der om lag 1 150 småbarnsfamilier er fulgt fra barna er seks måneder gamle. Intervjuer av syvåringer pågår nå. Familiene kommer fra Bamble, Drammen, Porsgrunn, Skien og Tinn. Kunnskap fra prosjektet skal brukes til å bedre barns oppvekst gjennom nye tiltak som fremmer utvikling av sosial kompetanse og forebygger atferdsvansker.

Agderprosjektet

Universitetet i Agder og Universitetet i Stavanger samarbeider om et førskoleopplegg i 50 fokusbarnehager basert på lekbasert læring. Barna i disse barnehagene vil bli sammenlignet med barn fra 50 barnehager som ikke gis slikt særskilt opplegg (sammenligningsgruppe). Prosjektet har som mål å komme med ny kunnskap om hva som er viktig innhold for femåringene i barnehagen. Førskoleopplegget skal gi femåringer mer tid med voksne i barnehagen, og det legges opp til førskoleaktiviteter minst to timer fire dager i uken. Forskerne skal blant annet se på om opplegget bidrar til at barn i større grad har samme læringsgrunnlag ved skolestart, og dermed likere muligheter for å lykkes i utdanningsløpet og arbeidslivet.

Tidlig trygg i Trondheim

Tidlig trygg i Trondheim (TtIT) er et forskningsprosjekt i regi av NTNU Samfunnsforskning. Prosjektet har som mål å identifisere risiko- og beskyttelsesfaktorer for utvikling av psykisk helse og psykososial utvikling hos barn i et representativt utvalg av 1 000 fireåringer som følges over tid. Studien startet i 2006 og forventes å fortsette til deltakerne er unge voksne.

Språklæring og tekstforståelse i barnehagen

Forskningsprosjektet *Språklæring og tekstforståelse i barnehagen* i regi av Universitetet i Oslo (2014–2015) omfatter 480 tospråklige barn i alderen 3–5 år i 120 barnehager. Barna snakker en rekke ulike førstespråk: urdu, somali, arabisk, polsk, sorani-kurdisk, tamil, vietnamesisk, tyrkisk, bosnisk/serbisk/kroatisk, albansk og russisk. Forskerne skal blant annet undersøke i hvilken grad den språklige kompetansen minoritetsspråklige barn utvikler i førskolealderen har betydning

for senere kunnskapstilegnelse og leseforståelse. Prosjektet skal også bidra med kunnskap om hvordan barnehagelærere best understøtter utviklingen av slike ferdigheter. Prosjektet finansieres av Norges forskningsråd gjennom FINNUT, og resultater forventes i 2016.

*Store internasjonale prosjekter om barnehage der Norge er med**ECEC Staff Survey*

I regi av OECD planlegges en internasjonal spørreundersøkelse rettet mot styrere og ansatte i barnehage (Early Childhood Education and Care Staff Survey). Undersøkelsen vil blant annet være nyttig med tanke på å få vite mer om barnehagepersonalets utdanning og kompetanseutvikling, sikre et godt miljø for læring og trivsel i barnehagen og motivere, rekruttere og beholde personalet i barnehagen. Norge deltar i undersøkelsen, som etter planen skal gjennomføres i 2018.

CARE

Forskningsprosjektet CARE (Curriculum Quality Analysis and Impact Review of European Early Childhood Education and Care) er et samarbeidsprosjekt med deltakelse av forskere fra elleve europeiske universiteter/høyskoler, inkludert Norge. Prosjektet er finansiert gjennom EUs 7. rammeprogram for forskning. Forskerne skal undersøke hva slags rammeplaner, pedagogikk og andre kvalitetsfaktorer som bidrar til barns utvikling, læring og trivsel. Det inkluderer temaer som kvalitet, inkludering og individuelt, sosialt og økonomisk utbytte av barnehage i Europa. Det tverrfaglige prosjektet skal utvikle et evidensbasert europeisk rammeverk som tar hensyn til ulikheter mellom landene. Styringsdokumenter, forskning og litteratur, observasjonsstudier og spørreundersøkelser gir anledning til komparative analyser mellom de ulike landene. Prosjektet startet i 2014 og avsluttes i 2016.

2.2 De viktigste utfordringene

Regjeringen har høye ambisjoner for barnehage-sektoren og vil i henhold til den politiske plattformen heve kvaliteten på barnehagetilbudet, jf. kapittel 1.1. Denne meldingen skal legge grunnlag for utarbeidelsen av en ny rammeplan som skal legge tydeligere føringer for det arbeidet som gjøres i hver enkelt barnehage. Særlig følgende

forhold gjør at det er en annen situasjon i dag enn for bare et tiår siden:

- Andelen små barn i barnehage har økt betraktelig. For ettåringene har den økt fra 51 prosent i 2006 til 69 prosent i 2014, og for toåringene har den økt fra 73 prosent i 2006 til 91 prosent i 2014. De yngste barna krever en annen oppfølging enn de eldste barna, og foreldre skal være trygge på at barnet deres får trygg og god tilknytning til ansatte som kan dekke små barns behov.
- Andelen 1–5-åringer med minoritetsspråklig bakgrunn har økt både i befolkningen og i barnehagen. I befolkningen har andelen økt fra 9,3 prosent i 2006 til 16,5 prosent i 2014. I barnehagen har andelen økt fra 6,7 prosent i 2006 til 14,4 prosent i 2014. Det er svært viktig at barnehagen kan støtte minoritetsspråklige barns norskspråklige utvikling for å bidra til et godt grunnlag før skolestart og dermed bedre integrering på sikt.
- Det foreligger i dag mer kunnskap om tilstanden i norske barnehager enn noen gang tidligere. Ny rammeplan må bygge på ny kunnskap. Praksis i barnehagen må kontinuerlig utvikles i samsvar med et oppdatert kunnskapsgrunnlag.

Barnehagen skal bidra til en god barndom og legge grunnlaget for videre utvikling og læring. Barnehagens betydning for barns utvikling og læring er godt dokumentert både i internasjonal og norsk forskning de senere årene. Et barnehagetilbud av god kvalitet styrker alle barns utvikling både på kort og lang sikt, men barn fra familier med lavere sosioøkonomisk bakgrunn har det største utbyttet av et godt barnehagetilbud.

Dagens barnehagetilbud er preget av mangfold og variasjon. Barnehagene varierer i størrelse, pedagogisk tilnærming, kompetanse, organisering og eierskap. Det finnes for eksempel temabarnehager, som friluft- og musikkbarnehager, og barnehager med alternativt pedagogisk tilbud, som Montessori- og Steinerbarnehager. Åpne barnehager er et alternativt tilbud for foreldre eller andre som er hjemme med barnet. Regjeringen ønsker å bevare et mangfoldig barnehagetilbud. Foreldre skal kunne velge hva slags tilbud som passer best for deres barn. Mangfoldet i sektoren må imidlertid ikke føre til for store variasjoner i kvaliteten på barnehagetilbudet. Foreldre skal føle seg trygge på at barnet får et godt og tilpasset tilbud uansett hvilken barnehage barnet har fått plass i.

Barnehagen er en av samfunnets viktigste arenaer for å utvikle samisk språk, kultur og identitet. Samiske barnehager skal ha et innhold spesielt tilpasset samiske barns kultur- og språkbakgrunn, og samiske barn må få språkstimulering på sitt eget språk. Dette er nedfelt i barnehageloven og rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver. Det samiske språkets stilling er ulikt vektlagt i kommunene. Variasjonen i hva slags barnehagetilbud som gis til samiske barn er stor, fra samiske barn som har tilbud i samiske barnehager med samisk som hovedspråk til barn som får samisk tilbud i norske barnehager. I Nordlandsforsknings evaluering av Sametingets tilskuddsordning til samiske barnehagetilbud påpekes de store variasjonene i språkstøtte til samiske barn. For barnehagepersonalet er det utfordrende å arbeide med samisk språkutvikling der samisk språk står svakere utenfor barnehagen.⁹ Regjeringens mål er å bidra til at samiske barn skal få utviklet sitt språk, sin kultur og sin identitet på best mulig måte i barnehagen.

Regjeringen vil påpeke at mange barnehager har god kvalitet og oppfyller kravene i dagens rammeplan. Samtidig har også sektoren betydelige utfordringer. Nyere forskning tyder på at norske barnehager ikke gjennomgående er så gode som det man har antatt. Det er mange indikasjoner på at kvalitetsforskjellene er store mellom barnehager, både kommunale og private, og mellom ulike kommuner. Det er ikke alle barn som opplever et godt omsorgs- og læringsmiljø i sin barnehage. Mange barn som har behov for ekstra støtte og tilrettelegging, får ikke et tilpasset tilbud i tide. Barn fra ulike barnehager møter med ulikt utgangspunkt for videre skolegang, og sammenhengen og samarbeidet mellom barnehage og skole kan bli bedre.

Det er etter regjeringens vurdering bekymringsfullt at det er store ulikheter i innholdet i tilbudet og i barns utbytte av å gå i barnehage. Kvalitetsforskjellene kan ha stor betydning for barnas trivsel og utvikling, noe som vil kunne påvirke barnas livskvalitet både her og nå og i fremtiden, som mulighetene for å gjennomføre utdanning og få god tilknytning til yrkeslivet. Etter regjeringens vurdering er de største utfordringene knyttet til barnehagens innhold som følger:

- at ikke alle barn opplever et trygt omsorgs- og læringsmiljø i barnehagen
- at det er for stor variasjon mellom barnehager i kvaliteten på det allmennpedagogiske tilbudet

⁹ Solstad og Nylund 2015

- at mange barn mangler tilstrekkelig norskspråklig kompetanse når de begynner på skolen
- at barn med behov for særskilt støtte og tilrettelegging ikke får et tilpasset tilbud i tide
- at ikke alle barn opplever en god overgang og sammenheng mellom barnehage og skole.

Ikke alle barn opplever et trygt og inkluderende omsorgs- og læringsmiljø i barnehagen

Mange norske barnehager driver systematisk og godt relasjonsarbeid, men noen undersøkelser peker på at flere barnehager ikke arbeider godt nok med å støtte barns lek og fremme gode relasjoner mellom barna. Noen barn faller utenfor barnehagens leke- og læringsfellesskap. Dette er ofte de barna som har aller størst behov for de læringsmulighetene som ligger i barnehagens omsorgs- og læringsmiljø.¹⁰

Ikke alle barn trives i barnehagen. Noen mangler en venn å leke med daglig, og en del opplever mobbing, plaging, erting eller utestengning fra lek. Dette er alvorlig for de barna det gjelder. Forskning viser at barn som blir utestengt fra lek, ofte mangler lekekompetanse og språk- og kommunikasjonsferdigheter. Videre viser forskning at barna som faller utenfor, lettere blir oversett og definert negativt av de ansatte i barnehagen. Å arbeide for et godt omsorgs- og læringsmiljø er en av barnehagens kjerneoppgaver. Det handler om å skape gode forutsetninger og rammer for et pedagogisk tilbud av god kvalitet. Forskning peker blant annet på betydningen av tydelig ledelse, langsiktig og systematisk arbeid, godt foreldresamarbeid og kvalitet i barnehagens arbeid med relasjonene mellom barn og mellom barn og voksne.

Regjeringen vil styrke barnehagens arbeid for et godt omsorgs- og læringsmiljø. Rammepplanen skal tydeliggjøre hva som ligger i begrepet omsorgs- og læringsmiljø, og det skal komme bedre frem hvilke forventninger rammepplanen stiller til personalets ansvar og oppgaver når det gjelder å sikre et godt omsorgs- og læringsmiljø for alle barn. Barnehagene er inkludert i oppfølgingen av NOU 2015: 2 *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*, jf. kapittel 4.1 Styrket innsats for et godt omsorgs- og læringsmiljø og 4.1.3 Barnehagen skal forebygge, avdekke og håndtere mobbing.

For stor variasjon i barnehagenes pedagogiske tilbud

Barnehagen er i endring, og nye rammebetingelser stiller andre krav til barnehagenes ledelse, organisering og sammensetning av barnegrupper og personalgrupper. De senere årene har det vært en sterk økning i store barnehager med mange barn, en økning i andelen små barn under tre år og en økning i andelen minoritetsspråklige barn. Ansatte i barnehagene rapporterer at de trenger mer kompetanse på disse områdene.

I OECDs gjennomgang av den norske barnehagesektorens styrker og svakheter fremheves det som positivt at den norske rammeplanen reflekterer den nordiske tradisjonen, som vektlegger et helhetlig læringssyn og barndommens egenverdi. OECD påpeker at rammeplanen gir barnehageansatte stor frihet når den skal omsettes i praksis, men at den ikke er presis nok til å sikre god innholdskvalitet i alle barnehager. OECD vurderer derfor at dagens rammeplan ikke i tilstrekkelig grad er et godt nok styringsverktøy for sektoren.¹¹

Kunnskapsgrunnlaget om hva som bidrar til et godt barnehagetilbud, er blitt stadig styrket de senere årene. Det foreligger også mer kunnskap om det pedagogiske arbeidet i barnehagene. Forskere finner blant annet at barnehagepersonalet i varierende grad støtter godt nok opp under små barns relasjoner til hverandre, barnas læring og utvikling, inkludert språkutviklingen. OECD påpeker i sin rapport at tilpasning av innholdet til det enkelte barn og barnegruppen, krever et kompetent personale som bruker observasjon, dokumentasjon og vurdering av barns utvikling og læring som grunnlag for å tilrettelegge et godt pedagogisk tilbud for alle.

Regjeringen ser behov for å tydeliggjøre rammepplanens krav til barnehagen som pedagogisk virksomhet. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.1 Styrket innsats for et godt omsorgs- og læringsmiljø og 4.2 Tydeligere føringer for et pedagogisk tilbud av god kvalitet. Spesifikk omtale av barnas utbytte av barnehagen omtales i kapittel 4.2.7 Barnehagens innhold og aktiviteter – læring og utvikling i barnehagen.

Mange barn mangler tilstrekkelig norskspråklig kompetanse ved skolestart

Det er stor variasjon i barns språkferdigheter ved skolestart. Barn med godt ordforråd og god begrepsforståelse ved skolestart gjør det bedre på

¹⁰ Evertsen mfl. 2015

¹¹ OECD 2015a

skolen enn andre barn. Det er ikke bare forskjeller i barnas utgangspunkt før de begynte i barnehagen som er årsak til den store variasjonen, men også kvaliteten på det tilbudet barnet får i barnehagen. En rekke studier viser at det er store forskjeller i barnas språklige kompetanse og at dette avhenger av barnehagens pedagogiske arbeid med språkutvikling. Noen barnehager er preget av et rikt språkmiljø der alle barn engasjeres i stimulerende samtaler, aktiviteter, lek og samspill, mens andre barnehager har lite språklig stimulerende samhandling mellom personalet og barna.¹²

Et barnehagetilbud av god kvalitet kan bidra til at barn som får lite språkstimulering hjemme, likevel utvikler et godt nok ordforråd og begrepsforståelse før skolestart. Tidlig barnehagestart virker forebyggende og gir lavere sannsynlighet for behov for språktiltak i skolen, spesielt for barn fra familier med lav inntekt og for minoritetsspråklige barn. Evalueringen av gratis kjernetid i Oslo viste at blant barn som har gått minst fire år i barnehage, er det under 15 prosent som skårer bekymringsfullt lavt på kartleggingsprøven i lesing i 1. klasse. Blant barn som har gått null til to år i barnehage, er det nesten 40 prosent som skårer bekymringsfullt lavt.¹³ Kompenserende tiltak som settes inn på senere tidspunkt, er langt mer kostbart og mindre effektivt.

Personalets kompetanse i å støtte barns språkutvikling gjennom lek, samspill og samtaler er av vesentlig betydning for barns språkutvikling. Ikke alle barnehager støtter godt nok opp om barnas språkutvikling, og kvaliteten på språkarbeidet varierer også mye internt i barnehagene. For at personalet skal kunne støtte barns språkutvikling og være gode språklige rollemodeller for barna, trenger de god kompetanse, særlig om hvordan barns språkutvikling stimuleres best. Spesielt kvaliteten på barnehagepersonalets samtaler med barna har betydning for ordforråd og begrepsutvikling.

Regjeringen er ikke tilfreds med at mange barn med innvandrerbakgrunn begynner på skolen uten tilstrekkelig norskspråklig kompetanse til å følge ordinær undervisning, særlig ikke dersom barna er født i Norge eller kom til landet før treårsalder. I skoleåret 2014–2015 fikk ni prosent av elevene på 1.–4. trinn og fem prosent av elevene på 8.–10. trinn særskilt norskopplæring etter opplæringsloven § 2-8. Per 1. januar 2015 hadde totalt 14,3 prosent av elevene i grunnskolen inn-

vandrerbakgrunn, det vil si at de enten selv hadde innvandret eller at de var født i Norge av to foreldre som hadde innvandret. Av disse fikk omtrent halvparten særskilt norskopplæring.¹⁴ Lav norskspråklig kompetanse kan føre til at minoritetsspråklige elever går ut av grunnskolen med manglende kunnskaper og ferdigheter. Dårlig norskspråklig kompetanse kan være en medvirkende årsak til dagens høye frafall i videregående opplæring. Fraffallet har ligget stabilt mellom 33 og 29 prosent siden 1999-kullet.¹⁵

Integreringsutvalget sier blant annet følgende i NOU 2011: 14 *Bedre integrering*:

Å beherske norsk språk i tidlig barndom er avgjørende for barns læringsutbytte slik at de kan gjennomføre og bestå utdanningsløpet. Deltakelse i barnehage styrker språk, sosiale ferdigheter og læring. Integreringsmessig er det derfor viktig at barn rekrutteres til barnehage.

Regjeringen mener at ny rammeplan må bli tydeligere på barnehagens ansvar for å støtte alle barns språklige utvikling. Dette er omtalt nærmere i kapittel 4.3.

Ikke godt nok tilbud til barn med behov for særlig støtte og tilrettelegging

Betydningen av tidlig innsats understrekes i forskning og har vært fremhevet gjentatte ganger i offentlige utredninger og meldinger.¹⁶ Til tross for dette, er det fremdeles en utfordring at barn som strever, ikke oppdages tidlig nok og at barn dermed ikke får tidlig nødvendig hjelp og støtte. Dagens rammeplan angir ikke tydelig nok barnehagens ansvar og oppgaver for å fange og følge opp barn som har behov for ekstra støtte.

Rammeplanen legger til grunn at barnehagen skal være en inkluderende pedagogisk institusjon for alle barn. Det er mange barn som av ulike årsaker ikke har et like godt utgangspunkt når de begynner på skolen. Forebyggende arbeid handler både om å gi et allmennpedagogisk tilbud av god kvalitet til alle barn og å tilpasse tilbudet til enkeltbarns særlige behov.

¹⁴ Utdanningsdirektoratet 2015a

¹⁵ Utdanningsdirektoratet 2015b

¹⁶ NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*, NOU 2009: 18 *Rett til læring*, St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen – *Tidlig innsats for livslang læring*.

¹² Sandvik mfl. 2014, Karlsen 2014, Winther-Lindqvist mfl. 2012, Nielsen mfl. 2013

¹³ Bråten mfl. 2014

Barn med særlige behov er en sammensatt gruppe, og behovet for særskilt støtte kan også variere i perioder av barnets liv. Det kan omhandle barn med en medisinsk diagnose, barn med fysiske eller psykiske funksjonshemminger, språkvansker, atferdsvansker, psykiske lidelser, barn med traumatiske erfaringer, som mishandling, overgrep eller flukt fra krig, eller barn som ikke finner seg til rette i barnehagen av andre årsaker. Den vide definisjonen gjør det utfordrende å avklare kvaliteten på tilbudet disse barna får i barnehagen. Regjeringen vil at barnehagen gjennom tidlig innsats skal gi god støtte til barn ut fra deres individuelle behov. Samarbeidet med foreldre og andre instanser er av vesentlig betydning. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.4 Tidlig innsats for å oppdage og hjelpe barn som trenger ekstra støtte.

Sammenhengen mellom barnehage og skole kan bli bedre

God sammenheng mellom barnehage og skole har betydning for at barna skal klare seg godt videre i skoleløpet, og for å hindre senere frafall i videregående opplæring. Det kan se ut til at sam-

arbeidet mellom barnehage og skole er styrket de senere årene. Undersøkelser viser at de fleste kommuner har rutiner for selve overgangen fra barnehage til skole. Kvaliteten på disse rutinene og hvorvidt de bidrar til gode og trygge overganger og til sammenheng og kontinuitet i det pedagogiske tilbudet, er imidlertid mindre kjent. Det er også stor variasjon i innholdet i de skoleforberedende aktivitetene i barnehagene, noe blant annet Brenna-utvalget påpekte i sin utredning, jf. NOU 2010: 8 *Med forskertrang og lekelyst*.

Til tross for at den konkrete overgangen fra barnehage til skole oppleves trygg for de fleste barn, opplever noen barn varierende grad av uro i forbindelse med det å forlate barnehagen og begynne på skolen. En utfordring ser ut til å være manglende sammenheng i overgangen fra barnehagen til skolen. I tillegg har ansatte i barnehager og skoler til dels manglende kunnskap om hverandres læreplaner og arbeidsmåter. Regjeringen mener at det kan gjøres mer for å bedre sammenhengen slik at barn får en bedre overgang fra barnehagen til skolen. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.5 God overgang og sammenheng mellom barnehage og skole.

3 Utvikling av barnehagens rammeplan frem til i dag

Barnehageloven med tilhørende forskrifter regulerer barnehagen som pedagogisk virksomhet. Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (rammeplanen) har status som forskrift og utdypet hva det pedagogiske tilbudet i barnehagen skal inneholde. Rammeplanen er barnehagesektorens styringsdokument for planlegging, gjennomføring og vurdering av innholdet.

Denne meldingen skal legge grunnlaget for arbeidet med ny rammeplan. For å kunne vurdere innretningen av ny rammeplan er det nødvendig å se på utviklingen av rammeplanen over tid.

3.1 Rammeplanen av 1996

Den første loven om barnehager ble vedtatt i 1975. I 1995 ble ny barnehagelov vedtatt med ikrafttredelse fra 1996. Det ble inntatt en ny bestemmelse i loven som ga departementet adgang til å fastsette rammeplan for barnehagen. I Ot.prp. nr. 68 (1993–94) *Om lov om barnehager* begrunnes lovendringene med at barnehagesektoren hadde vært i en rask utvikling de siste årene, og at loven som helhet ikke var godt nok tilpasset utfordringene i barnehagesektoren. Forslaget ble fremmet i en fase der det også ble gjennomført store endringer i familie- og oppvekstpolitikken. Utvidet foreldrepermisjon ved fødsel og adopsjon, tidskontoordning og skolestart for seksåringer endret rammebetingelsene for barnehagesektoren. Det var et mål å tilpasse barnehagesektoren til utviklingen gjennom et hensiktsmessig lovverk. Det var videre et ønske om å tydeliggjøre barnehagens oppgaver overfor barna, foreldrene og samfunnet generelt.

Fastsettelsen av den første rammeplanen for barnehagen i 1996 var en viktig milepæl for å sikre likeverdige barnehagetilbud av god kvalitet. Rammeplanen skulle konkretisere barnehagens rolle og oppgaver overfor barna og foreldrene, og den ga barnehagen et samfunnsmandat som barnehagens personale var forpliktet til å følge.

Rammeplanen inneholdt blant annet:

- Forpliktende mål som barnehagen skulle arbeide i retning av

- Krav til kvalitet i det sosiale samspillet i hverdagen
- Fem fagområder som alle barn i barnehager skulle få erfaring med i løpet av barnehageåret:
 - Samfunn, religion og etikk
 - Estetiske fag
 - Språk, tekst og kommunikasjon
 - Natur, miljø og teknikk
 - Fysisk aktivitet og helse

Et sentralt begrep i den første rammeplanen var basiskompetanse. Basiskompetanse ble definert som «utvikling av sosial handlingsdyktighet og utvikling av språk og kommunikasjonsevne i vid forstand». Videre het det at begrepet basiskompetanse var uttrykk for «det barna har ervervet av grunnleggende kompetanse for sitt framtidige liv». I den første rammeplanen het det at barnehagen skulle bidra til at det enkelte barn utviklet slike basiskvalifikasjoner:

Barnet skal:

- kunne ta og opprettholde kontakt med andre
- utvikle positivt selvbilde og positiv holdning til egen læreevne
- utvikle selvstendighet, kreativitet og fleksibilitet
- kunne ta andres rolle og se en sak fra flere synsvinkler
- kunne samarbeide, ta hensyn til og vise omsorg for andre
- lære seg og selv bidra til å utforme positive normer for samhandling
- utvikle godt muntlig språk
- kunne kommunisere effektivt på ulike plan

De ulike delkompetansene er viktige for at barn skal utvikle seg og delta aktivt i fellesskap og for å tilegne seg kunnskaper, ferdigheter og holdninger. I den første rammeplanen het det at «å forholde seg til andre er kanskje det mest vesentlige barn lærer i barndommen». Det er verdt å merke seg at disse ferdighetene og egenskapene, om enn formulert på litt andre måter, i betydelig grad sammenfaller med hva Ludvigsen-utvalget nesten 20 år senere løfter frem som viktig for fremtidens skole, og som delvis dekkes av det som i utvalgets

utredning omtales som «kompetanser for det 21. århundre».

Den første rammeplanen beskrev barns utbytte av å gå i barnehagen bredt, der både den gode barndom, basiskompetanse og grunnleggende kunnskaper, ferdigheter og holdninger inngikk. Det het at «Barndommen er en livsfase med egenverdi i menneskets livsløp».

Rammeplanen av 1996 hadde en del 3 som handlet om bruk av planen og de ulike aktørenes ansvar og oppgaver. Den inneholdt også et eget kapittel om samisk språk og kultur. Rammeplanen hadde en relativt omfattende omtale av vurdering i barnehagen. Rammeplanen inneholdt en modell for planlegging, gjennomføring og vurdering av arbeidet i barnehagen, jf. figur 3.1. Modellen illustrerte kompleksiteten og sammenhengen mellom mål og forutsetninger, innhold og arbeidsmåter og resultat og vurdering. Barnehagens resultat omfattet både barnets utbytte og barnehagens utvikling som institusjon og organisasjon. Det het blant annet at:

Vurderingen bør være helhetlig, allsidig og omfatte både det enkelte barns utvikling og barnegruppens fungering. Den enkelte voksne, personalgruppen som team, forholdet mellom barna og de voksne, foreldresamarbeidet, barnehagen som organisasjon og den utadrettede virksomheten bør følges opp og være gjenstand for planmessig vurdering.

Med henvisning til de mål som var satt opp for «utvikling av basiskompetanse og mål for hva barna bør tilegne seg innen planens ulike innholdsområder», het det også at:

Personalet i barnehagen skal gjennom vurderingen følge opp og se om det enkelte barn tilegner seg slike grunnleggende kunnskaper, holdninger og ferdigheter ut fra barnets egne forutsetninger.

Vurdering av enkeltbarns trivsel, læring og utvikling er en viktig del av hverdagen i barnehagen og sikrer en individuell oppfølging av barna. Det enkelte barns utvikling må også ses i forhold til de øvrige barna. Det er viktig å se på hele barnegruppens fungering i lek og sosialt samspill.

3.2 Rammeplanen av 2006

I 2004 ble det gjort en helhetlig gjennomgang av barnehageloven, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) *Om*

lov om barnehager (barnehageloven). Ny barnehagelov erstattet loven av 1995 og trådte i kraft i 2006. I Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) fremkommer det at formålet med endringene i barnehageloven var å styrke forutsetningene for at barnehagen kunne gi barna omsorg og et godt pedagogisk tilbud. Det daværende Barne- og familiedepartementet hadde nedsatt en arbeidsgruppe som skulle komme med vurdering av hvordan kvaliteten i barnehagetilbudet kunne sikres. Arbeidsgruppens innspill utgjorde en viktig del av bakgrunnen for lovforslaget.¹

Barnehageloven fikk en egen bestemmelse om barnehagens innhold og en ny bestemmelse om barns rett til medvirkning i barnehagen. Gjeldende formålsbestemmelse ble ikke endret. Ny innholdsbestemmelse og ny bestemmelse om barns medvirkning i barnehageloven av 2005 bygget blant annet på rammeplanen av 1996.

I Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) skriver det daværende Barne- og familiedepartementet følgende om rammeplanen av 1996:

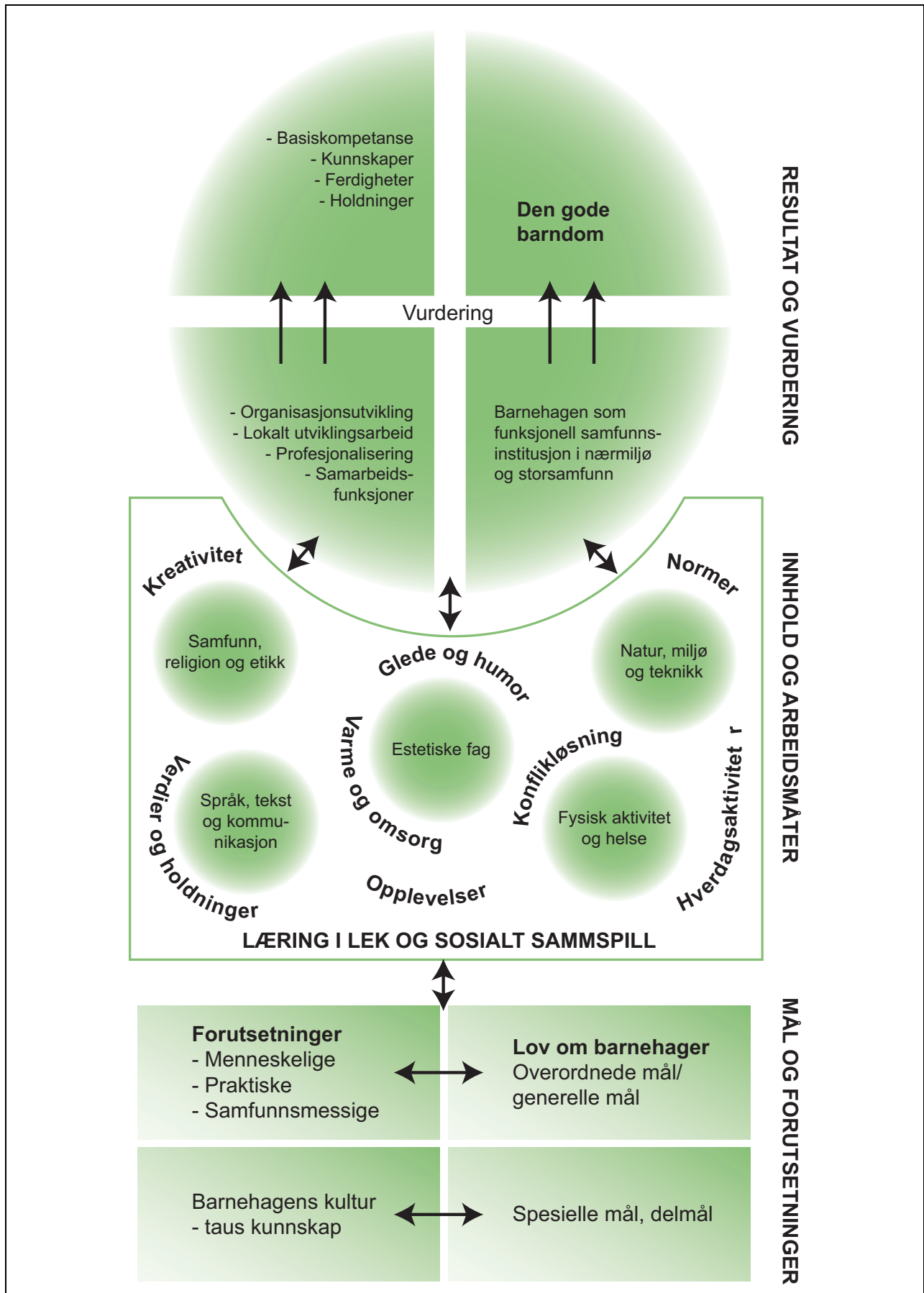
Rammeplanen er svært omfangsrik. Et tidsriktig regelverk skal ikke være så omfattende, men mer kortfattet og klart. En revidert rammeplan må utdype barnehagelovens bestemmelser om formål og innhold. I tillegg til planen kan det utvikles temahefter og veiledninger om bruken av planen. De sentrale prinsippene i dagens plan skal videreføres.

Det ble nedsatt en ekstern arbeidsgruppe som skulle komme med forslag til revidert rammeplan. Revidert rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver ble fastsatt 1. mars 2006 – ti år etter at den første rammeplanen kom. Det er denne rammeplanen som fortsatt er gjeldende i dag, med noen justeringer i 2011, jf. omtale nedenfor.

3.3 Nærmere om innholdet i gjeldende rammeplan

Den reviderte rammeplanen av 2006 er betydelig kortere, men har samme inndeling som rammeplanen av 1996. Del 1 omhandler barnehagens samfunnsmandat, del 2 omhandler barnehagens innhold og del 3 omhandler planlegging og samarbeid. Modellen for planlegging, gjennomføring og vurdering av arbeidet i barnehagen ble ikke videreført.

¹ Barne- og familiedepartementet 2005



Figur 3.1 Modell for planlegging, gjennomføring og vurdering i rammeplanen av 1996.

Den reviderte rammeplanen understreker, i samsvar med §§ 2 og 3 i barnehageloven, tydeligere barns rett til medvirkning og barnehagens plikt til å ta hensyn til hvert enkelt barns forutsetninger og behov. Det er også formulert tydeligere krav til personalet og en tydeligere sammenheng mellom rammeplanen og skolens læreplaner ved at fagområdene i større grad tilsvarer de fagene som barna senere vil møte igjen i skolen. Et nytt fagområde, *Antall, rom og form*, ble innført. Samtidig ble fagområdet *Samfunn, religion og etikk* delt i to: *Etikk, religion og filosofi* og *Nærmiljø og samfunn*. Det ble slått fast at barnehagens innhold fortsatt skal være basert på lek, omsorg og læring. I tillegg utarbeidet universitets- og høyskolemiljøer, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, en rekke veiledende temahefter om fagområdene og andre temaer i rammeplanen. Disse temaheftene ble sendt ut i stort antall og ble godt mottatt i sektoren.

Gjeldende plan gir rammer for barnehageeiers ansvar og gir styrer, pedagogiske ledere og det øvrige personalet en forpliktende ramme for planlegging, gjennomføring og vurdering av barnehagens virksomhet. Rammeplanen gir også informasjon til foreldre, eiere og tilsynsmyndighet om hva barnehagen skal arbeide med:

Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver redegjør for barnehagens samfunnsmandat. Barnehagens innhold skal bygge på et helhetlig læringssyn, hvor omsorg, lek og læring er sentrale deler. I tillegg er sosial og språklig kompetanse samt sju fagområder viktige deler av barnehagens læringsmiljø.

Barnehagelovens formålsbestemmelse sier innledningsvis:

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

I rammeplanen fremholdes det at barnehagen skal legge grunnlag for aktiv deltagelse i et demokratisk samfunn, der barna ser seg selv som verdifulle medlemmer i et større fellesskap. Det sies videre:

Barns undring over handlinger og holdninger i møte med hverandre legger grunnlaget for en kritisk refleksjon om seg selv i samfunnet. Hensynet til hverandre og gjensidige samhand-

lingsprosesser i lek og læring er forutsetning for barns dannelse.

Rammeplanens kapittel 3 har innledningsvis en omtale av følgende sentrale områder for barns utvikling: Omsorg, dannelse, lek, læring, sosial kompetanse, språklig kompetanse og barnehagen som kulturarena. Disse områdene har ikke eksplisitte målformuleringer, men er nærmere beskrevet i løpende tekst. Deretter følger omtale av de syv fagområdene der det er formulert prosessmål som beskriver hvordan barnehagen skal bidra til å gi barna opplevelser og erfaringer som støtte for deres utvikling av kunnskaper, ferdigheter og holdninger. Det er selve fagområdet og arbeidsmåtene barna skal bli kjent med. Det er ikke definert mål for ulike aldersgrupper, men det pedagogiske arbeidet, herunder arbeidet med fagområdene, skal tilpasses barnas alder, interesser og ulike forutsetninger. Progresjon skal tydeliggjøres i målene i barnehagens egen årsplan. For hvert fagområde er det formulert mål for arbeidet for å fremme barnas utvikling og læring og presisering av personalets ansvar.

Rammeplanens del 3 omhandler planlegging og samarbeid og består av to kapitler. Kapittel 4 gir føringer for hvordan barnehagen skal planlegge, dokumentere og vurdere sin pedagogiske virksomhet. Kapittel 5 omhandler samarbeid med andre instanser som har betydning for barnas oppvekst, som skolen, barnevernet, helsestasjonen og den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PP-tjenesten).

I omtalen av dokumentasjon og vurdering sies det i kapittel 4 blant annet at:

Viten om personalets arbeid og barns virksomhet i barnehagen er viktig som grunnlag for barnehagens utvikling. Dokumentasjon kan være et middel for å få fram ulike oppfatninger og åpne for en kritisk og reflekterende praksis. (...) Vurdering er også viktig for å kunne fornye virksomheten og barnehagen som organisasjon.

Barnegruppens og det enkelte barns trivsel og utvikling skal derfor observeres og vurderes fortløpende. Oppmerksomheten må både rettes mot samspillet barna imellom, mellom barn og personale og mellom barnehagens ansatte.

Rammeplanene fra 1996 og 2006 er forskjellige i format og delvis i substans. En del av de substansielle endringene fremstår i dag som nødvendige og riktige, men noen viktige elementer har blitt

Boks 3.1 Eksempler på mål og målformuleringer

Eksempel på formuleringer av mål i rammeplanens kapittel 2 Omsorg, lek og læring:

- Barnehagen skal gi barn troen på seg selv og andre.(...)
- Barnehagen skal bidra til at barn utvikler trygghet på og stolthet over egen tilhørighet og respekt for andres kulturelle verdier og ytringer.
- Barnehagen skal arbeide kontinuerlig med å støtte og fremme enkeltbarns og barnegruppens sosiale ferdigheter.

Eksempel på målformuleringer for fagområdene:

- Gjennom arbeid med fagområdet *Kommunikasjon, språk og tekst* skal barnehagen bidra til at barna lytter, observerer og gir respons i gjensidig samhandling med barn og voksne.

I tillegg er det egne mål for hvordan personalet må arbeide for å nå disse målene:

- For å arbeide i retning av disse målene må personalet skape et språkstimulerende miljø for alle barn og oppmuntre til å lytte, samtale og leke med lyd, rim, rytme og fabulere med hjelp av språk og sang.

mer utydelige, noe som omtales nærmere i kapittel 4. Selve kjernen i den norske barnehagen er imidlertid den samme, slik lederen av arbeidsgruppen for revidering av rammeplanen, professor Thomas Moser ved daværende Høgskolen i Vestfold, uttalte i en analyse av 2006-rammeplanen:

Vi mener at det pedagogiske grunnsynet og barnesynet blir videreført i sin helhet, og at det kanskje får enda større vekt gjennom fokusering på barn som medvirkende aktører.

I samme analyse påpekes følgende:

I 2005 har barnehagen som institusjon markert seg i en slik grad at det ikke lenger synes nødvendig å argumentere for og legitimere den pedagogiske virksomheten, slik det synes hensiktsmessig i forbindelse med 1995-planen.²

Boks 3.2 Barnehagens formålsbestemmelse

§ 1. Formål

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

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

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

Begge disse elementene er relevante i arbeidet med ny rammeplan.

Sametinget var representert i arbeidsgruppen for revidering av rammeplanen. Det samiske innholdet ble en integrert del av rammeplanen av 2006.

På bakgrunn av NOU 2007: 6 *Formål for fremtida* om formål for barnehagen og opplæringen vedtok Stortinget i 2008 ny formålsbestemmelse for barnehagen. Den nye formålsbestemmelsen i barnehageloven trådte i kraft 1. august 2010 og definerer barnehagens samfunnsmandat. Innholdsbestemmelsen i barnehageloven ble endret som følge av nytt formål, og trådte i kraft på samme tidspunkt. Formålsbestemmelsen er på et overordnet nivå, omfatter helheten i virksomheten og uttrykker tre perspektiver: Samfunnsperspektivet, individperspektivet og institusjonsper-

² Moser og Røthle 2007

spektivet. Formålet er retningsgivende for øvrige lovbestemmelser og styringsdokumenter for barnehagen og fungerer som mandat for alle som har et ansvar for virksomheten. Økt kunnskap om barnehagens betydning for barns utvikling og økt vektlegging av barnehagen som et pedagogisk tilbud, gjenspeiles i formålet for barnehagen.

Som følge av ny formålsbestemmelse og endringer i innholdsbestemmelsen i barnehage-loven, ble det foretatt følgeendringer i rammeplanen, blant annet ved at begrepet «danning» erstattet begrepet «oppdragelse».³ Endringene trådte i kraft i 2011.

Boks 3.3 Barnehagens innholdsbestemmelse

§ 2. Barnehagens innhold

Barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet.

Barnehagen skal gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfulle opplevelser og aktiviteter.

Barnehagen skal ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn, herunder samiske barns språk og kultur.

Barnehagen skal formidle verdier og kultur, gi rom for barns egen kulturskaping og bidra til at alle barn får oppleve glede og mestring i et sosialt og kulturelt fellesskap.

Barnehagen skal støtte barns nysgjerrighet, kreativitet og vitebegjær og gi utfordringer med utgangspunkt i barnets interesser, kunnskaper og ferdigheter.

Barnehagen skal ha en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller.

Departementet fastsetter en rammeplan for barnehagen. Rammeplanen skal gi retningslinjer for barnehagens innhold og oppgaver.

Barnehagens eier kan tilpasse rammeplanen til lokale forhold.

Med utgangspunkt i rammeplan for barnehagen skal samarbeidsutvalget for hver barnehage fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten.

3.4 Rammeplangruppen oppnevnt i 2013

I 2013 oppnevnte departementet en eksternt rammeplangruppe, ledet av professor Elin Eriksen Ødegaard ved Høgskolen i Bergen. Rammeplangruppen fikk i oppdrag å lage et utkast til revidert rammeplan for barnehagen og leverte sitt forslag til Utdanningsdirektoratet våren 2014.⁴ Prosessen omfattet kun del 1 og 2 av rammeplanen. Revidering av del 3 om dokumentasjon og vurdering og tverrfaglig samarbeid var ikke omfattet av mandatet, dette i påvente av forslag om lovendringer om dokumentasjon og vurdering.

Den eksterne rammeplangruppen ble særskilt bedt om å vurdere og fremme forslag om følgende:

- Om innholdet i kapittel 2 i dagens rammeplan kan utformes på samme måte som kapittel 3, det vil si prosessmål og krav til barnehagens arbeid.
- Rammeplanens bruk av begrepet danning og foreslå eventuelle endringer som vil gjøre det lettere for barnehagene å forstå hvordan de skal omsette formålets oppdrag om danning og læring i praksis.
- Om og eventuelt hvordan det bør gjøres endringer i antallet fagområder eller i beskrivelsene av disse i lys av relevante samfunnsendringer (herunder bruk av IKT) og endringene i ny innholdsbestemmelse (barnehagens helsefremmende og forebyggende funksjon).
- Om og eventuelt hvordan rammeplanen kan legge bedre føringer for arbeidet med de yngste og de eldste barna, herunder skoleforberedende aktiviteter på barnehagens premisser.
- Hvordan krav til progresjon i tilbudet bør uttrykkes.
- Hvilke krav som skal stilles til barnehagens årsplan.
- Vurdere om det er behov for en nærmere omtale av arbeidsmåter og tilrettelegging av det pedagogiske arbeidet.

Rammeplangruppen ble bedt om å ta hensyn til nyere forskning om barn, barndom og barnehager. Gruppen ble videre bedt om å foreslå hvordan samiske barn skal få et tilpasset barnehagetilbud.

Rammeplangruppen leverte et forslag der barnehagens egenart og syn på barn og barndom ble

³ Høringsbrev av 30.06.2010 *Offentlig høring av endringer i forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver som følge av endret formålsbestemmelse*, Kunnskapsdepartementet

⁴ Ødegaard mfl. 2014

understreket. Forslaget bygget opp under barnehagens innhold og arbeidsmåter slik det også er uttrykt i tidligere rammeplaner. Antall målformuleringer ble begrenset og gjort mer overordnet, og barnehagelærerens rolle ble understreket. Gruppen fremhevet områder som barnehagens arbeid med et godt psykososialt miljø, bærekraftig utvikling og demokrati og medborgerskap. Gruppen foreslo en ny struktur på rammeplanen, og forslaget inkluderte et nytt kapittel 2, som omhandlet barnehagen som pedagogisk virksomhet. Kapitlet beskrev syv prinsipper for pedagogisk praksis:

- grunnleggende kunnskaper og ferdigheter
- pedagogisk miljø
- gode sammenhenger
- kommunikasjon og samtale
- situasjon og relasjon
- planlegging og improvisasjon
- variasjon og progresjon

I et nytt kapittel 3 om omsorg, lek og læring og i kapittel 4 om fagområdene definerte gruppen mål for hva barn skal oppleve og erfare i barnehagen, mål for barnehagelærerens særlige ansvar og hele personalets oppgaver. For øvrig foreslo ikke gruppen substansielle endringer i fagområdene, men gjennomgikk målformuleringene med tanke på at disse skulle gjelde både de yngste og de eldste barna. Gruppen foreslo også i større grad å harmonisere målbeskrivelsene på tvers av fagområdene.

Rammeplangruppens ulike delutkast til ny rammeplan ble offentliggjort på Utdanningsdirektoratets hjemmeside, og en rekke organisasjoner og institusjoner kom med innspill til utkastene. For å få på plass nødvendige lovendringer og kunne se lov og rammeplan bedre i sammenheng vedtok regjeringen å utsette revideringsarbeidet.

Denne meldingen skal danne grunnlag for revidering av rammeplanen og vise hva regjeringen mener er viktig å legge vekt på prosessen. I meldingen brukes ikke begrepet «revidering», men «utarbeidelse av ny rammeplan.» Det legges til grunn at endringen av forskriftsstrukturen vil bli så omfattende at det vil være naturlig å vedta ny forskrift snarere enn en teknisk komplisert revidering av nåværende forskrift. Selv om det beste fra dagens rammeplan skal beholdes, så forutsettes det at den nye rammeplanen skal bli mer tydelig og inneholde klarere styringssignaler for at barnehagen skal oppfylle sitt eksisterende samfunnsmandat. Ny rammeplan skal bli et enda bedre verktøy slik at barnas rettigheter sikres best mulig.

3.5 Rammeplaner i andre land

Alle de nordiske landene har fastsatt nasjonale bestemmelser for barnehagens innhold og oppgaver. Bestemmelsene har ulik status, som for eksempel retningslinjer, forskrifter eller lovbestemmelser. Sverige har siden 1998 hatt den nasjonale *Läroplan för förskolan*. Planen, som ble revidert i 2010, er en forskrift og har mye til felles med den norske rammeplanen, men den er betydelig kortere. Danmark har ikke nasjonal læreplan, men barnehagene ble fra 2004 pålagt å utarbeide lokale læreplaner med utgangspunkt i nasjonale føringer. Finland har retningslinjer for aldersgruppen 0–5 år i barnehage og læreplan for seksåringer i førskole. Island fikk sin første nasjonale plan for leikskóla i 1999, fulgt av en ny plan i 2011.

Selv om barnehagens formålsbestemmelse, verdigrunnlag og læringssyn (prinsipper) er noe ulikt formulert, er det i mange land et felles syn på at en god barndom har en verdi i seg selv og er betydningsfull for trivsel, læring og utvikling. Lekens betydning understrekes. Det er lagt vekt på at barnas alder tilsier at læring skjer i andre former enn på skolen, og at utforskende læringsmåter bygger på barnets interesser og ulike forutsetninger.

Graden av nasjonal styring og institusjonenes autonomi er løst ulikt i andre land, fra varianter av ingen nasjonale bestemmelser til detaljerte føringer for barns utbytte. OECD har i flere rapporter i *Starting Strong*-serien presentert informasjon om landenes politikk for kvalitet og innhold i førskoletilbudet. Den siste rapporten viser at de fleste OECD-landene har innført nasjonale lære-/rammeplaner eller standarder for barn i barnehager.⁵ Noen land har felles planer for barn over og under tre år, og andre land har separate planer for ulike aldersgrupper.

Anbefalingen fra den andre *Starting Strong*-rapporten (2006) om å se hen til den sosiale konteksten for små barns utvikling og å plassere trivsel, utvikling og læring som kjernen i barnehagearbeidet, med respekt for barnas egen dagsorden og måter å lære på, kan nå gjenfinnes i de pedagogiske tilnærminger i landenes tilbud til de yngste barna. Mange land har beveget seg fra å rette ensidig oppmerksomhet mot barns kognitive ferdigheter og innlæring i førskoletilbudene til et bredere perspektiv og en mer barnesentrert pedagogikk.

Over tid ser man at flere land synes å fokusere på det enkelte barn og ta mer hensyn til barns per-

⁵ OECD 2015b

spektiver. Leken spiller en viktig rolle i nesten alle lands rammeplaner og pedagogiske tilnærminger. Barns initiativ og bidrag tas i sterkere grad hensyn til i utviklingen av den pedagogiske praksisen, også i land som tidligere hadde en mer tradisjonelt lærerstyrt undervisning. Det er en sterkere vektlegging av at tilbudene er tilpasset små barn og deres alder og modning. Barns sosiale og emosjonelle utvikling vektlegges i tillegg til den kognitive utviklingen. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom vektlegging av temaer som kunst, kreativitet, demokratiforståelse og aktiviteter for samarbeid og arbeid i gruppe.⁶ En studie av rammeplaner i det europeiske forskningsprosjektet CARE viser tilsvarende funn, og det pekes blant annet på at utvikling av sosiale ferdigheter og identitet er like viktig som kognitive ferdigheter og kommunikasjon for å legge grunnlag for livslang læring.⁷ Samtidig er det økt oppmerksomhet om barns utbytte av barnehage. Mange land søker å finne en balansert tilnærming, og det er pekt på behov for mer forskning.⁸

De fleste landene opplever større grad av innvandring, og landene blir stadig mer kulturelt mangfoldige. Lærer- og pedagogutdanningene og pedagogikken svarer på dette ved i større grad å vektlegge temaer som kulturell forståelse.

⁶ OECD 2015b

⁷ Sylva mfl. 2015

⁸ OECD 2015b

3.6 Videre innhold i meldingen

Regjeringen vil at alle foreldre skal kunne være trygge på at barna har plass i en barnehage med god kvalitet. Barnehager i Norge har jevnt over god kvalitet, ikke minst på grunn av den innsatsen dyktige og engasjerte ansatte gjør hver dag. Likevel er det for store kvalitetsforskjeller mellom barnehagene.

I de påfølgende kapitlene vil oppmerksomheten dreies mot hva som bør gjøres for å møte de utfordringene som er skissert i kapittel 2. Kapittel 4 viser til kunnskapsgrunnlaget og identifiserer og omtaler endringsbehov i barnehagens innhold som grunnlag for arbeidet med en ny rammeplan. I tillegg omtales andre enkelttiltak.

Kapittel 5 omhandler dagens kompetansesituasjon i barnehagesektoren. I kapitlet diskuteres hvilken betydning økte ambisjoner og forventninger til barnehagens innhold vil ha for det fremtidige kompetansebehovet og hva statens bidrag til kompetanseutvikling skal være fremover. Kapittel 6 omhandler systemet rundt barnehagen og hvordan tverrfaglig samarbeid er en forutsetning for å gi alle barn et godt tilbud og en god oppvekst. Kapittel 7 redegjør for de økonomiske og administrative konsekvensene av tiltakene i meldingen.

4 Barnehagens innhold og barns behov

Den nye rammeplanen skal danne grunnlaget for å forbedre og utvikle kvaliteten i barnehagens innhold. En ny rammeplan skal bygge på det beste i norsk barnehagetradisjon, ny formålsbestemmelse og på foregående rammeplaner. Den skal være oppdatert og forskningsbasert, relevant for dagens barnehagesektor og møte barnas og fremtidens behov.

Alt det barna møter i barnehagen, kan sies å være del av barnehagens innhold; både personalets kommunikasjons- og væremåter, holdninger, aktiviteter, det fysiske miljøet, arbeidsformer og barnehagens omsorgs- og læringsmiljø. Innholdet kommer til syne i samspill mellom barn og mellom voksne og barn, i lek, rutiner og hverdagsliv og i strukturerte og mindre strukturerte lærings-situasjoner.

Det er i skjæringspunktet mellom barnehagens historie og tradisjoner, ny kunnskap om barns utvikling og læring og endrede behov i samfunnet at fremtidens barnehage skal finne sin form. Det foreligger i dag bedre kunnskap enn noen gang tidligere om hva som gir høy kvalitet i barnehagene. Forskning viser også at det er store kvalitetsforskjeller mellom barnehagene. Disse gjenspeiles både i ulikheter i innholdet i tilbudet og i barns utbytte av å gå i barnehage. De største utfordringene knyttet til barnehagens innhold er etter regjeringens vurdering:

- at ikke alle barn opplever et trygt omsorgs- og læringsmiljø i barnehagen
- at det er for stor variasjon mellom barnehager i kvaliteten på det allmennpedagogiske tilbudet
- at mange barn mangler tilstrekkelig norskspråklig kompetanse når de begynner på skolen
- at barn med behov for særskilt støtte og tilrettelegging ikke får et tilpasset tilbud i tide
- at ikke alle barn opplever en god overgang og sammenheng mellom barnehage og skole.

For å heve kvaliteten i barnehagene vil regjeringen i denne meldingen vie disse prioriterte områdene særlig oppmerksomhet. Dette kapitlet omhandler behovet for endringer i rammeplanen og prinsipper regjeringen vil legge til grunn for

utarbeidelsen av ny rammeplan i tillegg til noen andre prioriterte enkelttiltak.

Tidligere rammeplaner og rammeplangruppens forslag fra 2014 er viktige premisser for arbeidet, jf. kapittel 3. Den konkrete utformingen av rammeplanen og oppfølgingen av føringene i meldingen skal skje i dialog med sektoren. Regjeringens ambisjon er at en ny rammeplan kan tre i kraft fra barnehageåret 2017–2018.

Slik kapittel 3 viser, gikk rammeplanen i 2006 fra å være et relativt omfattende dokument til å bli betydelig kortere og strammere i formen, men den er fortsatt ikke utformet som en tradisjonell forskrift. Teksten er relativt omfattende og inneholder en blanding av deskriptive, normative og forpliktende formuleringer. Dagens rammeplan har gitt rom for store lokale tilpasninger og har hatt stor oppslutning i sektoren. Gitt de store kvalitetsforskjellene i sektoren, mener regjeringen at dagens rammeplan ikke i tilstrekkelig grad sikrer hvert enkelt barn et barnehagetilbud av høy kvalitet, og at barnehagens forpliktelser overfor barna ikke fremgår tydelig nok. Et mål med å tydeliggjøre rammeplanen som styringsdokument, er at den skal gi tydeligere føringer for hvordan eier, styrer, barnehagelærere og andre ansatte skal sikre at alle barn får et kvalitetsmessig godt barnehagetilbud. Det skal komme tydeligere frem hvilke forutsetninger for videre utvikling og læring barna skal ha med seg fra barnehagen og over i skolen, det vil si hvilke forventninger vi skal ha til barns utbytte av å gå i barnehagen. Det skal også være tydelig for foreldre hva de kan forvente av barnehagen som grunnlag for medvirkning, slik barnehageloven forutsetter. Ny rammeplan skal videre gi et bedre grunnlag for kommunens og fylkesmannens tilsyn med barnehagens innhold.

En ny rammeplan er en viktig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for å sikre et kunnskapsbasert tilbud med god kvalitet i alle barnehager. Det er lang vei fra intensjonene i en rammeplan til hvordan personalet i barnehagen forstår og arbeider etter disse og til hva barna til syvende og sist sitter igjen med. Kvaliteten på barnehagens innhold avhenger også av en rekke andre faktorer, som personalets kompetanse, ledelse, organis-

ring, grad av systematikk i arbeidet, ressurser, barnehageeiers kompetanse, foreldresamarbeid, tilsyn og kontroll. Regjeringen arbeider kontinuerlig med å støtte dette gjennom strategier, tiltak og handlingsplaner i samarbeid med sektor, endringer i regelverket og gjennom de årlige budsjettene.

En av sektorens styrker er det store mangfoldet, med barnehager i ulike størrelser og med ulik organisering og pedagogisk profil. Ulik organisering og ulik pedagogisk profil skal imidlertid ikke føre til store kvalitetsforskjeller i tilbudet. Regjeringen ønsker at rammeplanen skal stille tydeligere krav og forventninger, samtidig som handlingsrommet for lokal tilpasning og faglig skjønn fortsatt skal være til stede.

Barnehageloven § 1 Formål, § 2 Barnehagens innhold og § 3 Barns rett til medvirkning gir føringer for barnehagens innhold. Behovet for klargjøring av regelverket om dokumentasjon og vurdering har vært trukket frem i flere offentlige utredninger, rapporter og meldinger til Stortinget. For å sikre tidlig innsats og et tilrettelagt barnehagetilbud til barnegruppen og det enkelte barn har regjeringen i Prop. 33 L (2015–2016) *Endringer i barnehageloven (tilsyn m.m.)* foreslått presiseringer i regelverket om barnehagens dokumentasjons- og vurderingsarbeid. Lovforslaget innebærer at barnehagene får en klar hjemmel til å behandle personopplysninger og skal dessuten sikre at dokumentasjon og vurdering ivaretar barnas personvern. Presiseringen vil få betydning for omtalen av barnehagens innhold og oppgaver i ny rammeplan. Videre har regjeringen hatt forslag om å flytte regelverket om spesialpedagogisk hjelp fra opplæringsloven til barnehageloven på høring. En slik overføring vil blant annet innebære at barns behov for særlig tilrettelegging av tilbudet, i større grad skal ses i lys av barnehagens formål og innhold.

I barnehagelovens formål- og innholdsbestemmelser understrekes det at barnehagen er en pedagogisk virksomhet. Både formålsbestemmelsen og innholdsbestemmelsen inneholder sentrale begrep som definerer barnehagens innhold, herunder omsorg og lek, læring og dannelse, skaperglede, undring og utforskertrang, grunnleggende kunnskaper og ferdigheter, trivsel, glede, vennskap, mestring, nysgjerrighet, kreativitet og vitebegjær. I barnehageloven § 3 om barns rett til medvirkning beskrives barns rett til å gi uttrykk for sitt syn, og at de skal ha mulighet til aktiv deltakelse i planlegging og vurdering av barnehagedagen.

Personalet i barnehagen har plikt til å sørge for at alle barn trives i barnehagen og får mulighet

til å tilegne seg kunnskaper, ferdigheter, holdninger og verdier i samsvar med formålsbestemmelsen. Det kreves pedagogisk kompetanse og tilstedeværelse for å lede gode læringsfellesskap i barnehagen.

Barns læring skjer kontinuerlig både i lek og hverdagsaktiviteter og i de mer formaliserte og planlagte læringssituasjonene. Barnehagens innhold, uttrykt blant annet som arbeid med språk, lek, sosial kompetanse og fagområdene, er tett sammenvevd med barnas hverdagsliv og barnehagens rutinesituasjoner.

4.1 Styrket innsats for et godt omsorgs- og læringsmiljø

4.1.1 Barnehagens omsorgs- og læringsmiljø

Å føle tilhørighet og å oppleve å være inkludert i et fellesskap er grunnleggende for barnets psykiske helse og trivsel. Noen barn faller imidlertid utenfor barnehagens leke- og læringsfellesskap. Dette er ofte de barna som har størst behov for de læringsmulighetene som ligger i relasjonene med andre barn og voksne. Nyere undersøkelser viser at det forekommer mobbing, plaging, erting og utestenging fra leken i barnehagen.¹ Variasjonene i barnehagenes arbeid med å skape gode omsorgs- og læringsmiljøer må tas på alvor.

Dagens rammeplan har ingen entydig definisjon av begrepet læringsmiljø, selv om begrepet er omtalt flere ganger. I rammeplanen heter det blant annet:

Barnehagens samfunnsmandat er å tilby barn under opplæringspliktig alder et omsorgs- og læringsmiljø som er til barns beste.

Utforming av det fysiske miljøet ute og inne gir viktige rammebetingelser for barns trivsel, opplevelser og læring. Barnehagen må se de fysiske rammene for barns læringsmiljø som en helhet.

Barnehagens omsorgs- og læringsmiljø skal fremme barns trivsel, livsglede, mestring og følelse av egenverd.

Barnehagen må tilby alle barn et rikt, variert, stimulerende og utfordrende læringsmiljø, uansett alder, kjønn, funksjonsnivå, sosial og kulturell bakgrunn.

Bedre læringsmiljø i skolen har vært et nasjonalt satsingsområde over flere år. Læringsmiljø i sko-

¹ Sandvik mfl. 2014, Evertsen mfl. 2015, Engvik mfl. 2014, Brandlistuen mfl. 2015, Lund mfl. 2015, Bratterud mfl. 2012

Boks 4.1 Kristiansand kommune – FLiK-prosjektet

I 2012 startet Kristiansand kommune et treårig forskningsbasert utviklingsarbeid om læringsmiljø i alle barnehager og skoler i kommunen, kalt FLiK-prosjektet (forskningsbasert læringsmiljøutvikling Kristiansand). Prosjektet var et samarbeid med forskere ved Universitetet i Ålborg, Høgskolen i Hedmark, Universitetet i Agder og Høgskolen i Borås.

Ansatte i grunnskolen, de kommunale barnehagene og de aller fleste private barnehagene er med. Målsettinger er at alle barn og unge skal oppleve inkluderende læringsmiljøer som gjør at de trives bedre, lærer mer og at det blir mindre mobbing.

Alle enhetsledere i skoler og barnehager har deltatt i opplæring i og forberedelser til å lede endrings- og utviklingsarbeidet. Samtlige av sektorens ansatte har fått opplæring i satsingens grunnlag, mål, strategier og metodikk. Strategiene innarbeides i virksomhetene i prosjektperio-

den, fulgt av ekstern veiledning og forskning. Ved oppstart av prosjektet ble det gjennomført en omfattende kartlegging av læringsmiljøet ved alle skoler og barnehager. Barn og elever, ansatte og foreldre var informanter i kartleggingen. Det var en tydelig sammenheng mellom kvaliteten på læringsmiljøet i enheten og barns læringsutbytte.¹ Kartleggingen viste også at skolene og barnehagene hadde lite systematisk innsikt i sine pedagogiske utfordringer, og at det var mangelfull evaluering av iverksatte tiltak. Det største potensialet for økt læringsutbytte hos barna og elevene lå i måten barnehagene og skolene møtte, foreslo og planla de ulike tiltakene som ble igangsatt. De mest vellykkede enhetene hadde både en kollektiv kultur for pedagogisk utvikling og en læringsledelse som bygget på evidensbasert kunnskap.

¹ Nordahl mfl. 2013

len er definert bredt som de samlede kulturelle, relasjonelle og fysiske forholdene på skolen som har betydning for elevenes læring, helse og trivsel. Basert på nyere forskning, har Utdanningsdirektoratet pekt på fire sentrale forutsetninger for et godt læringsmiljø i skolen: Organisasjon og ledelse, klasseledelse, relasjoner og hjem og skolesamarbeid. Djupedal-utvalget løfter de samme faktorene som Utdanningsdirektoratet gjør – i tillegg til at også skolekultur vektlegges. Med utgangspunkt i definisjonen for læringsmiljø i skolen er Utdanningsdirektoratet i gang med å undersøke i hvilken grad kunnskapsgrunnlaget for et godt læringsmiljø i skolen også kan gjelde for barnehagen. Resultatet vil være viktig i arbeidet med ny rammeplan.

Til hjelp i barnehagens arbeid for et godt omsorgs- og læringsmiljø har Utdanningsdirektoratet utarbeidet veilederen «Barns trivsel – voksnes ansvar» om forebyggende arbeid mot mobbing.

Gode relasjoner mellom voksne og barn i barnehagen danner grunnlaget for et godt omsorgs- og læringsmiljø og er like avgjørende for alle aldersgrupper i barnehagen. Rammeplangruppen brukte begrepet «et godt psykososialt miljø» og foreslo å styrke omtalen av barnehagens arbeid med å skape et godt psykososialt miljø i utkastet til ny rammeplan. Begrunnelsen var at det psykososiale miljøet i barnehagen er av stor betydning for barns livskvalitet her og nå, men også for

videre utvikling og læring. Regjeringen peker også på betydningen av et godt omsorgs- og læringsmiljø i et forebyggende og samfunnsøkonomisk perspektiv knyttet til mental helse, videre utdanning og arbeidsliv.

I rammeplanarbeidet vil departementet følge opp rammeplangruppens og Djupedal-utvalgets vurderinger. Rammeplanen skal tydeliggjøre og avgrense hva som ligger i begrepet omsorgs- og læringsmiljø, og det skal komme bedre frem hvilke forventninger rammeplanen skal stille til personalets ansvar og oppgaver når det gjelder å sikre et godt omsorgs- og læringsmiljø for alle barn.

4.1.2 Barns trivsel i barnehagen

I Utdanningsdirektoratets spørring til barnehage-Norge 2015 rapporterer barnehagestyrere at barns trivsel i barnehagen jevnt over er god.² Styrerne mener også at personalet jobber systematisk med samspillet mellom barna, jf. tabell 4.1.

Ulike foreldreundersøkelser viser at foreldrene er svært fornøyde med barnehagetilbudet.³ Når barna selv blir spurt om hvor godt de trives i barnehagen, er svarene noe mer varierte. I flere

² Haugset mfl. 2015

³ Direktoratet for forvaltning og IKT 2015, Moafi og Bjørkli 2011

Tabell 4.1 Barnehagestyrenes vurdering av barnas trivsel i barnehagen (2015)

	1 og 2 (liten eller svært liten grad) ¹	3 (Verken eller)	4 (I stor grad)	5 (I svært stor grad)	Sum
Trives alle barn?	0	0,3 %	61,3 %	38,3 %	100 % (n=877)
Har alle barn minst en venn i barnehagen?	0,2 %	1,6 %	60,4 %	37,8 %	100 % (n=878)
Inngår alle barn i gode relasjoner med en eller flere i personalet?	0,1 %	0,8 %	41,9 %	57,2 %	100 % (n=876)
Støtter og utvikler personalets barnas lek?	0,6 %	2,7 %	60,2 %	36,5 %	100 % (n=877)
Arbeider personalet systematisk med samspillet mellom barna?	0,6 %	4,2 %	44,9 %	50,3 %	100 % (n=878)

¹ På grunn av få svar er svaralternativet 1 og 2 slått sammen i tabellen.

Kilde: Haugset mfl. 2015

norske trivselsundersøkelser forteller barn at de ikke alltid liker å gå i barnehagen, og at de ertes og plaget av andre barn.⁴

I tilknytning til FLiK-prosjektet i Kristiansand kommune, jf. boks 4.1, har forskere undersøkt mobbing i barnehager i kommunen.⁵ Prosjektet har kartlagt barnehageansatte og foresattes syn på mobbing og også hvordan femåringer selv opplever relasjoner, trivsel og samspill i lek i seks barnehager. 67 prosent av de ansatte sier det forekommer mobbing i deres barnehage, og forskerne fant at minst ett til to barn blir systematisk utestengt fra lek i hver barnehage. Videre fant forskerne at flere voksne bagatelliserer problemet med mobbing i barnehagen.

Barn uttrykker at lek og vennskap er det viktigste i barnehagen. Lek og lekpregede aktiviteter i barnehagen fremmer inkludering i barnefelleskapet, vennskap og trivsel og utvikling av sosiale ferdigheter.⁶ Undersøkelser viser at kompetansen, evnen og viljen til å inngå i gode relasjoner med barn, gi god omsorg, støtte barns lek og inspirere og støtte barns læringsprosesser, både varierer mellom barnehagene og innad i personalgrupper.⁷

4.1.3 Barnehagen skal forebygge, avdekke og håndtere mobbing

Dagens rammeplan uttrykker barnehagens samfunnsoppgave i tidlig forebygging av diskriminering og mobbing. Djupedal-utvalget la i mars 2015 frem NOU 2015: 2 *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø* der de samlede virkemidlene for å skape et trygt psykososialt skolemiljø og motvirke og håndtere mobbing ble vurdert. Utvalget foreslo blant annet en rekke endringer i opplæringsloven og en storskala skolebasert kompetanseheving i sektoren.

Djupedal-utvalget påpekte at mobbing også forekommer blant barn i barnehagen, og at arbeid for et godt psykososialt barnehagemiljø er helt avgjørende. Utvalget pekte også på at barnehagen er en viktig arena der barn tidlig tilegner seg sosial kompetanse, og understreket betydningen av at arbeid med det psykososiale miljøet i barnehagen og i grunnopplæringen ses i sammenheng.

Regjeringen er enig i Djupedal-utvalgets vurdering av barnehagens betydning som forebyggende arena, og at arbeid med å forebygge, avdekke og håndtere mobbing må starte tidlig. Barnehagene skal derfor være en del av oppfølgingen av Djupedal-utvalget.

I Prop. 1 S (2015–2016) varslet regjeringen en mer systematisk tilnærming til arbeidet mot mobbing og for trygge og inkluderende barnehage- og skolemiljø. Alle deler av antimobbearbeidet skal styrkes. Regjeringens arbeid er bygget opp rundt følgende mål og visjoner:

- Det skal ikke skje.
- Det skal nytte å si i fra.

⁴ Sandseter og Seland 2015, Nordahl 2012, Nordahl mfl. 2013, Bratterud mfl. 2012

⁵ Lund mfl. 2015

⁶ Evertsen 2015, Brandlistuen mfl. 2015, Bratterud mfl. 2012, Sandseter og Seland 2012

⁷ Engvik mfl. 2014, Nordahl 2012, Bratterud mfl. 2012, Johansson 2012, Brandlistuen mfl. 2015, Bjørnstad og Os 2015

- Regelverket skal være til nytte.
- Kompetansen skal nå helt ut.
- Barnehage- og skoleeier er helt avgjørende.
- Barn og unge skal stå i sentrum.

Dersom alvorlige mobbesaker oppstår, skal informasjon være raskt og lett tilgjengelig for barn, unge og voksne. I statsbudsjettet for 2016 er det bevilget midler til en ny internettportal der barn, unge og foreldre kan finne informasjon om tiltak mot mobbing og om rettigheter og regelverk. Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å utvikle portalen. Foreldreutvalget for barnehager og Barneombudet er viktige aktører i arbeidet for et bedre omsorgs- og læringsmiljø.

For å styrke innsatsen mot mobbing har regjeringen tatt initiativ til å etablere et nytt og mer forpliktende partnerskap mot mobbing for perioden 2016–2020. *Partnerskap mot mobbing* er en femårig avtale som erstatter *Manifest mot mobbing* som gjaldt for perioden 2010–2015. *Manifest mot mobbing* bestod av sentrale nasjonale parter. Nytt partnerskap er blitt utvidet med nye parter, herunder Private barnehagers landsforbund (PBL).

Regjeringen har merket seg at Djupedal-utvalget gjennomgående pekte på betydningen av god ledelse i arbeidet med å utvikle et godt læringsmiljø. Utvalget understreket også betydningen av kompetanse og langsiktig og systematisk arbeid og et godt samarbeid med foreldrene.

For å styrke det forebyggende arbeidet og øke kompetansen om mobbing har regjeringen styrket satsingen på kompetansetiltak for barnehage- og skoleeiere og ansatte i barnehager og skoler i 2016. Barnehageeier har ansvar for organisasjons- og kompetanseutvikling i barnehagen og må ha en aktiv rolle i å legge til rette for kulturer som støtter opp under et godt omsorgs- og læringsmiljø og mot mobbing. Styreren skal lede arbeidet med å utvikle inkluderende fellesskap både i barnegruppene og i personalet.

4.2 Tydeligere føringer for et pedagogisk tilbud av god kvalitet

Til grunn for ny rammeplan må det ligge vurderinger av hva som utgjør et pedagogisk tilbud av god kvalitet, på hvilke områder rammeplanen må oppdateres i samsvar med ny forskning og hvordan rammeplanen kan gi tydeligere føringer for regjeringens prioriterte områder.

Formålsbestemmelsen i barnehageloven sier at «[b]arnehagen skal i samarbeid og forståelse

med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling». Disse elementene skal kjennetegne barnehagens virksomhet og prege innholdet. Internasjonal og norsk forskning om effekt av barnehage på barns læring og utvikling støtter denne helhetlige tilnærmingen. En slik bred tilnærming støttes også av Ludvigsen-utvalget, som i NOU 2015:8 vurderte hvordan opplæringen i skolen kan møte fremtidens behov for kompetanse. Ny rammeplan skal fortsatt ivareta denne bredden i barns læring. Samtidig mener regjeringen det er behov for å løfte noen prioriterte områder spesielt.

4.2.1 Barnehagens ansvar og oppgaver

Regjeringen mener at barnehagens forpliktelser overfor barna skal bli tydeligere i rammeplanen. Det skal gis føringer for barnehageeiers, styrers, barnehagelæreres og andre ansattes ansvar og oppgaver.

Det er barnehagens eier som har ansvaret for at den enkelte barnehage oppfyller rammeplanens krav og ambisjoner. Rammeplanen angår hele personalgruppen. Regjeringen mener det er behov for en mer differensiert rammeplan der oppgavene tydeligere knyttes til personalets kompetanse og ansvarsområder. Hensikten er å sikre at sentrale pedagogiske oppgaver utføres på en kompetent måte, og at den samlede kompetansen i barnehagen disponeres mest mulig hensiktsmessig. Den svenske «Läroplanen for förskolan» kan fungere som et eksempel på hvordan slike målformuleringer kan se ut. Barnehagelærerens ansvar og oppgaver skal komme bedre frem, samtidig som det stilles tydelige krav og forventninger til det øvrige personalet.

Rammeplangruppen formulerte forslag til mål for barnehagelærerens og for det øvrige personalets arbeid. Hensikten var å tydeliggjøre barnehagelærerens ansvar for retning, valg og vekting av det pedagogiske arbeidet. Målformuleringene skulle også være til hjelp i vurderingen av barnehagepersonalets arbeid og støtte personalets arbeid med kontinuerlig kvalitetsutvikling. Innspill til rammeplanutkastene viste at forslaget fikk god mottakelse. Flere aktører kommenterte at det også burde uttrykkes mål for styrerens ansvar og oppgaver. Departementet vil ta med seg rammeplangruppens forslag om målformuleringer for styreren, barnehagelærerne og det øvrige personalet i det videre arbeidet med ny rammeplan.

4.2.2 Barnehagen som læringsarena for alle barn

De siste årene har aktører både i og utenfor sektoren diskutert hvilken retning barnehagens innhold bør ta. Eksempelvis har balansen mellom lek og læring, uformelle og formelle lærings situasjoner, barnehagen som arena for tidlig innsats og barnehagens allmennpedagogiske oppdrag vært diskutert. Ulike aktører legger ulik forståelse til grunn for hva de mener barnehagen skal romme. Regjeringens syn er at barnehagens innhold skal være bredt og romme både omsorg, lek og læring i uformelle og formelle situasjoner. I samsvar med § 2 i barnehageloven skal barnas behov for omsorg og lek ivaretas, og barnehagen skal fremme læring og dannelse.

Rammeplanen skal bygge på kunnskap om hvordan barn lærer og utvikler seg og hvordan barnehagen skal bidra til gode læringsprosesser. Fagområdene skal gi føringer for innholdet og aktivitetene som barn og personalet skal være sammen om. Rammeplanens helhetlige læringsbegrep legger til grunn at barnehagens innhold må være tverrfaglig og forutsetter at barns læring på ulike områder – motorisk, emosjonelt, sosialt og kognitivt – foregår parallelt og ikke kan ses adskilt fra hverandre. Arbeid knyttet til fagområdene skal gi rike muligheter for at barn utvikler evne til kommunikasjon og samarbeid og får stimulert sin kreativitet og får utløp for sin nysgjerrighet og lærelyst.

Ny rammeplan skal bli et bedre virkemiddel for å møte både enkeltbarnets og barnegruppens behov. Denne dualiteten i barnehagens oppdrag er ikke ny. Barnehagens ansvar og oppgaver knyttet til enkeltbarnet må i ettertid sies å ha vært tydeligere uttrykt i rammeplanen av 1996, jf. kapittel 3. Regjeringen mener det er grunn til å tydeliggjøre dette på ny. Det vil være i samsvar med innholdsbestemmelsen, som beskriver barnehagens oppdrag både som arena for barnegruppen og for enkeltbarnets læring og utvikling.

Det aller viktigste for barn i barnehagen er å møte andre barn i lek og fellesskap. Barnas mulighet for samspill og samtale med voksne og barn som er eldre, bidrar til å utvikle ferdigheter.⁸ Samtidig har alle barn behov for å bli møtt som individer, med det utgangspunkt og de behov de har og med de mulighetene de bærer i seg. Selv om barnehagebarn er i en læringsintensiv periode, skjer ikke læring av seg selv. Ikke alle barn oppsøker

lærings situasjoner på eget initiativ, og noen barn får heller ikke samme muligheter for mestring og deltakelse som andre. Dette kan for eksempel gjelde barn med innvandrerbakgrunn eller lav sosioøkonomisk bakgrunn. Barnehagen må fange opp disse barna og sørge for at de får ta del i de viktige erfaringene som barnehagen kan tilby.⁹

For å sikre oppfølging av alle barn må barnehagen ha et godt og systematisk pedagogisk tilbud som tar utgangspunkt i det enkelte barnet. Brenna-utvalget vurderte at de aller fleste barnehagene gir barn et systematisk pedagogisk tilbud, jf. NOU 2010:8 *Med forskertrang og lekelyst*. Utvalget mente videre at målformuleringene i dagens rammeplan er gode, men at de ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for å følge opp enkeltbarnet systematisk. Utvalget foreslo at det i rammeplanen formuleres mål for barnehagens arbeid med lek, omsorg og sosial kompetanse for å sikre at alle barn inkluderes i aktiviteter som støtter barnas utvikling. Målformuleringer vil ifølge utvalget også bidra til en systematisk inngang til vurdering og dermed oppfølging av enkeltbarn og gruppen. Rammeplangruppen formulerte forslag til mål for del 2 av rammeplanen, jf. kapittel 3, som vil tas med i det videre arbeidet med ny rammeplan.

4.2.3 Barnehagens systematiske pedagogiske arbeid – planlegging, dokumentasjon og vurdering

Systematisk pedagogisk arbeid er en viktig forutsetning for at barnehager skal arbeide målrettet og bevisst. I Prop. 33 L (2015–2016) *Endringer i barnehageloven (tilsyn m.m.)* foreslår regjeringen at det i barnehageloven presiseres at det pedagogiske tilbudet skal dokumenteres og vurderes. Dette betyr at barnehagen må ha rutiner og systemer for å sikre at kravene som stilles gjennom lovverk og rammeplan, oppfylles.

I rammeplanen står det om planlegging at:

God planlegging kan bidra til en gjennomtenkt og hensiktsmessig bruk av barnehagens menneskelige og materielle ressurser, samt nærmiljø og naturområder. Planlegging av barnehagens fysiske utforming, organisering, innhold og prosesser må gjøres med utgangspunkt i barnehagens overordnede mål, som er gitt i barnehageloven og utdypet i rammeplanen. Planleggingen må baseres på kunnskap om barns utvikling og læring individuelt og i gruppe, observasjon, dokumentasjon, reflek-

⁸ Aukrust 2005

⁹ Hammer 2012, Gulløv og Bundsgaard 2008, Palludan 2005

sjon og systematisk vurdering og på samtaler med barn og foreldre.

Organisering er en viktig del av planleggingsarbeidet. Personalet må skape en dagsrytme som er gjennomtenkt og fleksibel, som gir god tid til lek, som ivaretar barns rett til medvirkning og barns behov for hvile, ro og tilbaketrekning.

Å dokumentere den pedagogiske virksomheten handler blant annet om å synliggjøre barnehagens innhold og arbeidsmåter, voksenrollen, barnas trivsel, læringsprosesser og utvikling. I vid forstand betyr dette å synliggjøre det som observeres i barnehagehverdagen og de pedagogiske

vurderingene som utledes fra slik observasjon. Dokumentasjon kan også dreie seg om å synliggjøre barnas læringsprosesser på ulike måter. For å drive systematisk arbeid over tid må barnehagen få kunnskap om hvordan det pedagogiske tilbudet bidrar til å gi det enkelte barnet og barnegruppen støtte i deres læring og utvikling, og hva det enkelte barnet har behov for av oppfølging.

Barnehagene benytter en rekke ulike dokumentasjons- og vurderingsformer, både skriftlige og muntlige. En NOVA-rapport viser at metodene «observasjon» (95 prosent) og «pedagogisk dokumentasjon» (93 prosent) er de mest brukte metodene når barnehagen skal kartlegge barnas utvik-

Boks 4.2 Ny hjemmel for barnehagens arbeid med dokumentasjon og vurdering

Regjeringen har foreslått i Prop. 33 L (2015–2016) *Endringer i barnehageloven (tilsyn m.m.)* at regelverket skal presiseres. Forslaget skal både sikre et tilrettelagt tilbud for alle barn og sørge for at barnas personvern blir ivaretatt. Departementet skriver følgende i merknaden til forslag til endring i § 2 første ledd:

... [B]arnehagens pedagogiske arbeid skal dokumenteres og vurderes for å sikre at det pedagogiske tilbudet er tilrettelagt barnegruppen og det enkelte barn. Det følger av barnehageloven §§ 1 og 2 at det enkelte barn skal ha et individuelt tilrettelagt pedagogisk tilbud. Eier har ansvar for at barnehagen innehar den kompetansen og de ressurser som er nødvendige for å drive virksomheten i samsvar med regelverket, og til å videreutvikle det pedagogiske arbeidet og sørge for at barnehagens pedagogiske arbeid dokumenteres og vurderes for å sikre at tilbudet er tilrettelagt for barngruppen og det enkelte barn. (...)

Dokumentasjon og vurdering favner et vidt spekter av pedagogiske tiltak som skal kunne støtte og utfordre både barngruppen og det enkelte barnets utvikling, trivsel og læring, med utgangspunkt i barnets individuelle forutsetninger og behov. Det vises for øvrig til omtalen av dokumentasjon og vurdering i forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

Bestemmelsen gir barnehagen et lovgrunnlag for å behandle de opplysningene som er nødvendige for å gi det enkelte barn et tilrettelagt barnehagetilbud i samsvar med

barnehageloven. Adgangen til å behandle opplysninger er begrenset til å gjelde de opplysningene som er nødvendige for å gi et tilrettelagt tilbud til det enkelte barn. (...)

Barnehageeier er etter barnehageloven § 7 gitt ansvaret for at barnehagevirksomheten følger de krav barnehageloven med forskrifter stiller. Ved behandling av personopplysninger i barnehagen er det eier som er behandlingsansvarlig. Som en del av det overordnede ansvaret til eier, ligger også ansvaret for at barnehagen har et dokumentasjons- og vurderingsarbeid som sikrer et tilrettelagt tilbud for alle barn. Barnehageeier har ansvar for kvaliteten på barnehagens pedagogiske arbeid og en tilsvarende rett til å treffe de beslutninger som er nødvendige for å gi et likeverdig barnehagetilbud av god pedagogisk kvalitet. Barnehageeier skal sikre hvert barns trivsel, læring og utvikling i hverdagen, og oppdage og følge opp barn med særlige behov for hjelp og støtte. Videre har barnehageeier plikt til å treffe de beslutninger som er nødvendig for å sikre et barnehagetilbud i samsvar med barnehageloven og forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Når det gjelder det daglige ansvaret, vises det til forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, som plasserer et særlig ansvar for å iverksette og lede barnehagenes arbeid med planlegging, dokumentasjon og vurdering på barnehagens styrer. Dette forutsetter en god dialog mellom barnehageeier og barnehagens ledelse.

ling og trivsel, men at også metodene «praksisfortellinger» (62 prosent), «systematiske samtaler» (54 prosent) og «barneintervju» (37 prosent) benyttes.¹⁰

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 ved behov, mens om lag 55 prosent kartlegger eller observerer rutinemessig.¹¹ Utdanningsdirektoratets spørring til barnehage-Norge høsten 2015 om blant annet språkkartlegging, viser at 58 prosent av barnehagene kartlegger barns språk når foreldre og/eller personalet mener at det er behov for det. 36 prosent kartlegger alle barn rutinemessig.¹²

Behovet for klargjøring av regelverket om dokumentasjon og vurdering har vært trukket frem i flere offentlige utredninger, rapporter og meldinger til Stortinget.¹³ Bruk av dokumentasjon er viktig som utgangspunkt for endringsarbeid. Endringsarbeid i barnehagen kan styrkes gjennom refleksjon og diskusjoner blant personalet. Også dokumentasjon knyttet til det enkelte barn kan brukes for endringer i pedagogisk ledelse og praksis. Både styrere og andre ansatte rapporterer om behov for mer kompetanse om dokumentasjon.¹⁴

For at barnehagen skal kunne gi barna et godt pedagogisk tilbud, må arbeidet være kunnskapsbasert, planlagt, organisert, begrunnet, reflektert, målrettet og helhetlig, og det må være gjenstand for vurdering.

4.2.4 Ulike ansvarsnivåer i barnehagens systematiske pedagogiske arbeid

Barnehageeier er øverste ansvarlig for at barnehagen har systemer og rutiner for å drive systematisk pedagogisk arbeid, og at personalgruppen har kompetanse, tid og ressurser til dette. Styrer har ansvar for å sørge for å lede prosesser med å etablere en felles forståelse i personalgruppen for barnehagens samfunnsmandat og arbeidet med å oppfylle dette i praksis. Barnehagens hverdag må organiseres slik at det legges til rette for gode pro-

Boks 4.3 Språkstimulering i barnehager i Askøy kommune

Askøy kommune har utarbeidet en helhetlig plan for språkstimulering i barnehagene. Det er laget et plan- og metodehefte for hvordan barnehagene skal støtte barnas språkutvikling, der forventninger til arbeidet med god språkstimulering i barnehagen konkretiseres og spesifiseres. Dette gir personalet i alle barnehagene en felles forståelse for hva som kjennetegner god språkstimulering for alle barn, hvordan arbeide systematisk for å utvikle et godt språkmiljø i barnehagen og hvordan å oppdage og følge opp barn som trenger ekstra støtte, for eksempel gjennom egne språkgrupper. Det legges vekt på foreldresamarbeid, og foreldrene er med på å lage tiltak for oppfølging av eget barn. På denne måten kan foreldrene aktivt engasjere seg og bidra i barnehagens arbeid for å støtte barnets språkutvikling.

sesser for kvalitets- og kompetanseutvikling, og at arbeidsoppgaver fordeles hensiktsmessig etter de ulike ansattes kompetanse og evner.

Pedagogisk leder har ansvar for å observere hvorvidt det pedagogiske og fysiske miljøet understøtter barnas trivsel, utvikling og læring og legge til rette for at omsorgs- og læringsmiljøet bidrar til å ivareta det enkelte barn og barnegruppens behov. Barnegruppen og det enkelte barn skal observeres slik at personalet kan legge til rette for godt samspill og meningsfulle aktiviteter som tar utgangspunkt i barnet og barnegruppens forutsetninger og behov. Dokumentasjon av barnehagens innhold og aktiviteter kan brukes som grunnlag for å involvere barna i planlegging, gjennomføring og evaluering av aktiviteter slik at læringsprosjekter kan utvikles over tid. Gjennom dokumentasjon skal barnehagens arbeid synliggjøres for foreldrene, som grunnlag for involvering og samarbeid.

Det er et lederansvar å sikre riktig og god oppfølging av barn med særlige behov. Barnehagen skal sørge for å ha gode rutiner for å følge med på hvert enkelt barn, tilpasse tilbudet og ved behov be om assistanse fra eksterne samarbeidsparter. Barnehagens dokumentasjon knyttet til personalets arbeid og barnets utvikling kan ligge til grunn for videre samarbeid med disse. Barnehagen må ha gode systemer for tverrfaglig samarbeid, melding av behov for faglige vurderinger og videre

¹⁰ Gulbrandsen og Eliassen 2013

¹¹ Lekhal mfl. 2013

¹² Haugset mfl. 2015

¹³ St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen* og Meld. St. 24 (2012–2013) *Framtidens barnehage*

¹⁴ Kunnskapsdepartementet 2011b

oppfølging. Det kan for eksempel innebære kontakt og dialog med den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PP-tjenesten) eller barnevernet. Tverrfaglige team kan være en viktig arena for slikt samarbeid, jf. kapittel 6.

Regjeringen understreker at barnehagelærere må ha kompetanse i å vurdere og tolke observasjoner og til å bruke ulike pedagogiske verktøy som benyttes i barnehagen. Gjennom faglig skjønn og kompetanse skal de kunne analysere resultatene av observasjonen og vurdere behov for videre tiltak. Med grunnlag i en presisert hjemmel i barnehageloven, vil regjeringen at rammeplanen skal gi klare føringer for plikten til å følge med på enkeltbarnets utvikling, trivsel og læring gjennom observasjon, dokumentasjon og vurdering.

4.2.5 Barnehagens lokale arbeid med rammeplanen

At rammeplanen skal bli et tydeligere styringsdokument, innebærer ikke at regjeringen ønsker å styre innholdet i barnehagen detaljert. Rammeplanen skal gi handlingsrom for et mangfold av barnehager og eiere. Innholdet skal kunne tilpasses enkeltbarn, barngruppen og andre lokale forutsetninger. Personalet i barnehagen må foreta en rekke valg for å operasjonalisere føringene i rammeplanen. Disse valgene gjelder blant annet innhold, arbeidsmåter, vurdering og organisering.

Rammeplanen regulerer i dag det lokale planarbeidet i kravet til årsplan. Det nevnes flere funksjoner årsplanen skal ha:

Arbeidsredskap for barnehagens personale for å styre virksomheten i en bevisst og uttalt retning.

Utgangspunkt for foreldrenes mulighet til påvirke innholdet i barnehagen.

Grunnlag for kommunens tilsyn med barnehagen.

Informasjon om barnehagens pedagogiske arbeid til eier, politikere, kommune, barnehagens samarbeidsparter og andre interesserte.

I Utdanningsdirektoratets spørring til barnehage-Norge høsten 2015 ble styrerne bedt om å vurdere hvor godt de mener dagens rammeplan er som verktøy når det gjelder henholdsvis planlegging, dokumentasjon og vurdering av virksomheten i barnehagen og valg av innhold i barnehagehverdagen. Svarene viser at rammeplanen får et godt skussmål, der tyngdepunktet av svarene ligger på 4 på en skala fra 1 (svært dårlig) til 5 (svært

godt). Svarene tyder på at rammeplanen oppleves som noe bedre egnet når det gjelder planlegging og valg av innhold, enn ved dokumentasjon og vurdering av virksomheten. Under halvparten (44 prosent) av barnehagestyrerne i undersøkelsen svarer at deres barnehageeier har fastsatt retningslinjer for lokalt arbeid med rammeplanen.¹⁵

Det er stor variasjon når det gjelder årsplanarbeid og annet planarbeid, og barnehagene bruker mange ulike systemer for planprosessen. Det er først og fremst styrer og pedagogiske ledere som deltar i utarbeidelsen av årsplanene, men øvrige ansatte deltar også. Foreldre og barn deltar relativt lite og foreldrene primært gjennom representasjon i samarbeidsutvalget. Dette bildet er likt for både kommunale og private barnehager. Når det gjelder barnehageeierens deltakelse, er det tydelig forskjell mellom kommunale og private barnehager. For begge barnehagetyperne svarer om lag halvparten av styrerne at eier deltar lite eller i moderat grad, mens klart flere styrere i private barnehager svarer at eier deltar mye eller svært mye.¹⁶

Barnehagens planarbeid skal sikre at rammeplanens mål og intensjoner blir gjennomført i praksis. Det skal gå en rød tråd fra rammeplanen til de lokale planene og barnehagens dokumentasjons- og vurderingspraksis. Mange barnehageeiere legger godt til rette for lokalt arbeid med rammeplanen. Regjeringen vil understreke det lokale planarbeidets funksjon overfor barn og foreldre. Barn og foreldre har rett til medvirkning i barnehagens planarbeid. Også overfor tilsynsmyndigheten har barnehagen en oppgave i å synliggjøre at det ligger en systematikk til grunn for virksomheten, som sikrer at arbeidet er målrettet og at det pedagogiske arbeidet følges opp og evalueres.

I arbeidet med ny rammeplan vil regjeringen vurdere om begrepet årsplan gir et dekkende bilde av barnehagens lokale arbeid med rammeplanen. Begrepet henviser til et tidsforløp med en viss syklus. I realiteten planlegger mange barnehager mer dynamisk, fortløpende og langsiktig. Begrepet årsplan omfatter heller ikke vurderingen av barnehagens prosesser og praksis, noe som er et viktig kriterium for kvalitetsarbeid.

Barnehageeiere må sette lokalt arbeid med rammeplanen på agendaen når ny rammeplan foreligger. I implementeringen av ny rammeplan er det særlig viktig at eier sikrer at barnehagepersonalet har tilfredsstillende rammeplanforståelse og didaktisk kompetanse. Det kan også være hensiktsmessig å legge til rette for prosesser på tvers

¹⁵ Haugset mfl. 2015

¹⁶ Haugset mfl. 2015

Tabell 4.2 Utviklingen av andelen 1–2-åringer i barnehage

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dekningsgrad 1–2 år	43,8	53,9	69,3	77,2	79,5	79,8	80,1

Kilde: SSB

av barnehager slik at barnehagene kan dra nytte av hverandres erfaringer og kompetanse. Utdanningsdirektoratet skal bidra til implementering av rammeplanen, blant annet gjennom informasjon og veiledning. Se for øvrig kapittel 7 for mer om implementering av ny rammeplan.

Det samiske barnehagetilbudet er et veletablert tilbud i hele 16 kommuner i Norge. Forholdene skal legges til rette for at alle barn, der foreldrene ønsker det, kan utvikle og styrke sitt samiske språk og sin samiske kultur i barnehagen. Dette skal ligge til grunn i arbeidet med den nye rammeplanen.

4.2.6 Tydeligere føringer for arbeidet med de yngste barna

Andelen små barn i barnehage har økt betraktelig. I perioden 2006 – 2009 økte dekningsgraden for ettåringer fra 51 til 69 prosent. Dekningsgraden fortsatte å øke noe, for deretter å gå noe ned, og var 69 prosent i 2014. Hele 91 prosent av toåringene hadde barnehageplass i 2014, en økning fra 73 prosent i 2006.

De yngste barna har stort behov for omsorg og tilknytning og trenger mye tid sammen med de voksne. De har spesielt behov for tilstrekkelig voksentetthet, stabilt personale, små barnegrupper og et rolig miljø. De yngste barna krever en annen form for oppmerksomhet, kontakt, skjerming og tilrettelegging for gode samspillsopplevelser gjennom barnehagedagen.¹⁷ Dette stiller høye krav til personalets kunnskap og praksis. Rammeplanen for den nye barnehagelærerutdanningen vektlegger derfor kunnskap om de yngste i større grad enn tidligere. Arbeid med de yngste er også et gjennomgående tema i *Kompetanse for framtidens barnehage. Strategi for kompetanse og rekruttering (2014–2020)*.

Ulike evalueringer, undersøkelser og offentlige utredninger har pekt på behovet for oppdatering av rammeplanen for å sikre kvalitet for de yngste barna i barnehagen. I rammeplanen av 1996 var beskrivelsen av de yngste barnas behov mer fremtredende enn i dagens rammeplan.¹⁸

Regjeringen mener ny forskning på feltet skal gjenspeiles i rammeplanen, og at forskjellen i pedagogiske behov mellom de ulike aldersgruppene må tydeliggjøres. For foreldre kan det være særlig viktig å vite hva de kan forvente når barnet begynner i barnehagen, og at de kan lese ut av rammeplanen hvilke krav som stilles til barnehagen. Når foreldrene er trygge på at barna har det godt i barnehagen, vil det også ha en positiv effekt på barnas opplevelse av egen barnehagehverdag. Det er særlig viktig at barnehagen tilrettelegger for et godt samarbeid med foreldrene til de yngste barna.

4.2.7 Barnehagens innhold og aktiviteter – læring og utvikling i barnehagen

Barnehagens innhold skal både si noe om hva samfunnet ønsker å oppnå for barn i barnehagen og hva barnehagen som institusjon må arbeide med. Rammeplanen har siden 1996 beskrevet personalets ansvar for å sørge for at alle barn inkluderes i meningsfulle fellesskap med andre barn og voksne. At barn får rike, felles opplevelser og del i kunnskaper og erfaringer på mange områder, er også en forutsetning for at det skal bli god lek og et godt samspill mellom barna.

Lek

Å få god erfaring med å delta i lek er viktig for allsidig utvikling, utforskning og læring. I barns skapende lek får de muligheter til å gi uttrykk for og bearbeide erfaringer og inntrykk, følelser og erfaringer. I leken vil barn også utvide sin begrepsforståelse, oppdage nye forbindelser mellom hendelser og situasjoner, forstå nye sammenhenger og dermed nye måter å oppfatte og forstå sine omgivelser og fenomener de oppdager. Lek har stor plass i barnehagene i Norge. I en spørreundersøkelse er styrere spurt om barnehagens systematiske arbeid med ulike områder i rammeplanen. Flertallet oppgir at de har arbeidet mye med de fem temaområdene omsorg, lek, læring og sosial og språklig kompetanse.¹⁹

¹⁷ Nielsen mfl. 2013, Bjørnstad og Samuelsson 2012, Drugli 2014

¹⁸ Abrahamsen 2015

¹⁹ Sivertsen mfl. 2015

Boks 4.4 En god barnehagestart for de minste barna

Jåttå barnehage i Stavanger har utviklet en modell for tilvenning i barnehage som skal sikre en best mulig barnehagestart for de minste barna gjennom blant annet lengre tid og større grad av foreldreinvolvering. Stavanger kommune har gitt prosjektmidler til videreutviklingen, og et viktig aspekt har vært hvordan modellen kan være et grunnlag for likeverdig inkludering av barn og foreldre ut fra et interkulturelt perspektiv. Fokuset er barnets behov, men modellen har gitt positive ringvirkninger for foreldresamarbeid, og det skapes gode nettverk blant foreldrene. En del av arbeidet er også å vurdere og videreutvikle modellen, og evaluering blant foreldrene gir viktige innspill i dette arbeidet. Følgende syv elementer inngår i modellen:

Tidlig og god informasjon til foreldre

Dette inkluderer informasjon om tilknytningsteori, foreldremøter for flerspråklige foreldre om norsk barnehage og norsk kultur, oppnevning av kontaktperson før oppstart, foreldremøte for nye foreldre i juni, besøksdager for barn og foreldre før oppstart, hjemmebesøk og sikring av forståelse ved bruk av tolk ved behov.

God tid på oppstart

Med begrunnelse i tilknytningsteori og nyere småbarnsforskning legges det opp til at foreldrene er til stede i barnehagen minimum fem dager ved oppstart, og dette kan utvides ved behov. Foreldrene er delaktige i barnehagens aktiviteter og i stell, spising og lek med eget og andres barn.

Oppstart i gruppe

Barna starter i grupper på tre, slik at de utvikler empati og blir godt kjent i gruppen. Foreldrene får mulighet til å bygge nettverk.

God struktur og organisering

Barnehagen planlegger oppstarten godt på forhånd, man har en god plan for de barna som

fortsetter på avdelingen, fast dagsrytme hver dag som er tydelig for barn og foreldre, faste aktiviteter, sanger og regler hver dag som skaper forutsigbarhet.

Trygghetssirkelen som pedagogisk verktøy

Personalet bruker aktivt trygghetssirkelen i samspill med barn og i veiledning av foreldre og personalet. Nyansatte får opplæring, og barnehagen har en plan for å holde kompetansen i personalgruppen vedlike. Det gis foreldrekurs i hva trygghetssirkelen går ut på, og foreldrene brukes til å tolke og forstå barnet slik at modellen tilpasses ut fra hvert enkelt barn. Barnehagen har oppstartssamtale med fast struktur for å bli kjent med hver enkelt familie. Det fokuseres på relasjon, tidlig innsats og interkulturell kompetanse.

Gode overganger og avslutninger

Barnehagen har egne rutiner for overgang fra en avdeling til en annen med elementer fra Jåttåmodellen. Barna blir gradvis kjent med ny kontaktperson gjennom besøk inne og ute, og det brukes trygge voksne på tidligere avdeling som trygg base for utforsking på ny avdeling. Det holdes overføringssamtaler mellom tidligere og ny pedagogisk leder, og foreldre har anledning til å være med på oppstart på ny avdeling. Det holdes oppstartssamtaler med nye foreldre ved behov, og skriftlig dokumentasjon følger barnet.

Evaluering

Pedagogisk leder evaluerer hver enkelt oppstart etter gitte kriterier. Foreldrene inviteres til evaluering gjennom samtaler og spørreskjemaer. Det gjennomføres barnesamtaler hver høst med de eldste barna. Barnehagen bruker systematisk evaluering for å utvikle Jåttåmodellen videre.

Lek og læring henger tett sammen. For barn er leken et mål i seg selv, de leker fordi det er gøy. De mener også det er gøy å ta sjanser og prøve nye ting i leken.²⁰ Forskning peker på at barn opparbeider motorikk og kognitiv evne til å vurdere egne grenser gjennom lek ispedd risiko. Slik er

risikofylt lek også skadeforebyggende.²¹ Dette er ofte lek barna styrer selv.

²⁰ Chambers mfl. 2015

²¹ Sandseter 2014

Leken utvikles også i samspill med det læringsinnholdet som pedagogene legger til rette for at barnet skal erfare.²² En norsk studie finner at i barnehager med godt tilrettelagt kreativ og fysisk lek, reduseres tegnene på språkvansker. Når det sjelden var tilbud om planlagt kreativ eller fysisk lek, fant de flere tegn på språkvansker hos alle barna, men mest hos sårbare gutter.²³

Rammeplangruppen la vekt på at barnehagens arbeid med barns læring skal foregå gjennom lekende tilnærminger og være viktig for barnets liv her og nå, samtidig som læring i barnehagen skal inngå i barns livslange læring og forberede dem for skolen. I arbeidet med ny rammeplan skal leken fortsatt få en sentral plass.

Barnehagen skal gi gode forutsetninger for videre læring

Positive erfaringer med læring i barnehagen er viktig for motivasjon og læringslyst videre i utdanningsløpet. At læringsaktivitetene er lystbetonte og morsomme, har også betydning for motivasjonen. I den svenske Läroplanen heter det: «Förskolan ska lägga grunden för ett livslångt lärande. Verksamheten ska vara rolig, trygg och lärorik för alla barn som deltar.»²⁴

For at barn skal utvikle et positivt forhold til det å lære, må læringssituasjonen oppleves som meningsfull og knyttes opp til barnets tidligere erfaringer og forutsetninger. Kommunikasjon, samhandling og undersøkende og eksperimenterende læringsformer bidrar til å motivere, aktivisere og engasjere barna. Det gir både kognitiv og sosial læring. Alle barn skal gis gode mestringsopplevelser.

For å fremme barns læring og utvikling ser det ut til å være viktig å ha en god balanse mellom vokseninitierte aktiviteter og barneinitierte aktiviteter, og at personalet aktivt bruker begge disse anledningene til å støtte barnets læring og utvide barnets tenkning.²⁵

Inspirerende og kompetente ansatte som responderer på barnets spørsmål og som engasjerer seg i barnets interesser, stimulerer barnet til videre utforskning og læring. Variasjon i lekemateriell og aktiviteter er viktig for barns læring. GoBaN og Blikk for barnundersøkelsen finner imidlertid at ikke alle barn tilbys deltakelse i

utviklende og varierte leke- og læringsaktiviteter. Mange barnehager mangler leker og annet materiell, eller at leker og annet materiell ikke er tilgjengelig i stor nok grad for barna.²⁶

Barn kommer fra ulike familier, og forskjeller i læring og utvikling kan dels tilskrives barnas hjemmemiljø. Godt foreldresamarbeid er viktig for at barnehagen skal kunne bidra til god læring og utvikling hos det enkelte barn. Barnehagen vil kunne støtte foreldre gjennom god foreldreveiledning og bygge videre på foreldrenes kjennskap og ønsker for barnet. Mange barnehagelærere mangler kunnskap om foreldresamarbeid. Flere studier viser at barnehagene med fordel i større grad kan involvere foreldrene i å støtte barns trivsel, utvikling og læring i barnehagen. Samarbeid med foreldre fremheves også som viktig i overgangen mellom barnehage og skole.²⁷

Barns utbytte av å gå i barnehagen skal bli tydeligere

Av Sundvolden-plattformen fremgår det at regjeringen vil «styrke bruken av norsk og språkutviklingen i barnehagen for å forberede barna på skole og utdanning.» I statsbudsjettet for 2016 heter det at «regjeringen har klare forventninger til barnehagetilbudet og barnas utbytte. Barnehagen skal gi god omsorg og støtte trivsel, utvikling og læring hos barna. Når barna starter på skolen skal de kunne norsk, kunne samarbeide med andre og ha lyst til å lære mer.»²⁸

Forskning viser at det å stimulere barns språklige og sosiale ferdigheter i barnehagen, er viktig for barnas videre læring. Omtalen i kapittel 3 viser at språk og sosiale ferdigheter har vært løftet i rammeplanen helt fra 1996. Rammeplanen av 1996 brukte begrepet basiskompetanse om utvikling av sosial handlingsdyktighet og utvikling av språk og kommunikasjonsevne i vid forstand. Brenna-utvalget foreslo å gjeninnføre basiskompetansene for å tydeliggjøre barns utbytte av barnehagen, jf. NOU 2010: 8 *Med forskertrang og lekelyst*.

Dagens rammeplan legger stor vekt på hvordan personalet skal gi barn erfaringer og kunnskap på de ulike fagområdene. Det er mindre vektlagt hva barnet skal ha med seg fra barnehagen. Regjeringen vil at rammeplanen skal uttrykke forventninger til hvilket språklig og sosi-

²² Johansson og Samuelsson 2011

²³ Brandlistuen mfl. 2015

²⁴ Skolverket 2010

²⁵ Engvik mfl. 2014, Sandvik mfl. 2014, Mitchell mfl. 2008, Nielsen mfl. 2013

²⁶ Bjørnstad og Os 2015

²⁷ Castro mfl. 2015, Christoffersen mfl. 2014, Evertsen mfl. 2015, Sandvik mfl. 2014, Jensen mfl. 2012, Drugli 2012, Alasuutari og Markström 2011, Sandberg og Ottosson 2010, Aagre 2011, Markström og Simonsson 2011, Lillejord mfl. 2015

²⁸ Prop. 1 S (2015–2016) Kunnskapsdepartementet

alt utbytte barna skal ha med seg fra barnehagen. Dette skal imidlertid ikke, som i skolen, komme til uttrykk som forventninger til barnas prestasjoner gjennom resultatmål og kompetansemål. Utbyttebeskrivelser vil blant annet tydeliggjøre forventningene til barnehagens innhold og til personalets ansvar og oppgaver.

Sentrale kompetanser for fremtiden

Basert på forskning og fremskrivninger av behov for kompetanse i et fremtidig samfunn anbefaler Ludvigsen-utvalget hvilke kompetanser som bør vektlegges i skolens faglige innhold i et perspektiv på 20–30 år. Regjeringen mener at Ludvigsen-utvalgets perspektiver på fremtidige kompetansebehov er relevante også for barnehagen.

Ludvigsen-utvalget peker på kommunikasjon, samhandling og deltakelse som betydningsfulle kompetanseområder i et fremtidig samfunns- og arbeidsliv, jf. NOU 2015: 8 *Fremtidens skole – Fornyelse av fag og kompetanser*. Når Ludvigsen-utvalget peker på samhandling og deltakelse, ligger også demokratisk kompetanse til grunn. Utvalget peker på at globalisering er et dominerende utviklingstrekk. Norge står i dag midt oppe i en situasjon der innvandrerandelen i befolkningen øker kraftig. Mange skal integreres i det norske samfunnet, også i barnehage og skole. Økt etnisk, religiøs og kulturelt mangfold vil gi økt behov for demokratiforståelse, respekt for forskjellighet og positive holdninger til å leve sammen i fellesskap.

Ifølge formålsbestemmelsen skal barnehagen fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering. Formålsbestemmelsens dannelsbegrep innebærer også det å kunne håndtere motsetninger og forskjeller. Rammepengruppen pekte på at dette ikke kommer godt nok frem i dagens rammeplan, og foreslo blant annet som et nytt punkt i rammeplanen at «personalet skal sørge for at barn utvider sin forståelse, toleranse og respekt for sosiale og kulturelle likheter og forskjeller.»²⁹ I rammeplanarbeidet skal dette perspektivet ivaretas.

Forskere som har analysert rammeplanen, etterlyser en tydeligere vektlegging av barnehagens ansvar for barns læring og hvordan barnehagen kan støtte barns tiltro til egen evne til å lære.³⁰ Ludvigsen-utvalget påpeker også behovet for kompetanser i å lære. I arbeidet med ny rammeplan vil det vurderes hvordan rammeplanen tydeligere kan ivareta disse områdene.

Ludvigsen-utvalget løfter også kompetanser i å utforske og skape og begrunner dette i fremtidige behov for innovativ og kreativ kompetanse. Ludvigsen-utvalget vurderer at slike kompetanser er sentrale for økonomisk utvikling og for norsk næringslivs konkurransekraft. For barnehagebarn er de estetiske fagene viktige redskap for sansing, opplevelse, tenkning og kommunikasjon. Barn lærer og erfarer i stor grad gjennom allsidig bruk av sanser. Rom for barns utforskning og eksperimentering bør derfor prege barnehagens arbeidsformer. Regjeringen vil i arbeidet med ny rammeplan vurdere om barnehagens ansvar for å utvikle barns kreative kompetanse kommer tydelig nok frem.

Digital kompetanse er i dag en forutsetning for å delta i ulike former for læring og utdanning og for å delta aktivt i samfunns- og arbeidsliv. Ludvigsen-utvalget løfter digital kompetanse både som en tverrfaglig kompetanse, og som en del av fagkompetansen i mange fag. Bruk av IKT i barnehagen skal støtte opp om barns læreprosesser og bidra til å oppfylle rammeplanens føringer for et rikt og allsidig læringsmiljø for alle barn. Å være en kritisk og reflektert IKT-bruker i en digital verden er en helt sentral kompetanse i dagens samfunn og må være et perspektiv som følger barnehagens arbeid. Rammepengruppen skal omtale barnehagens ansvar for å legge til rette for at barn kan utvikle digital dømmekraft.

Fagområdene som grunnlag for utvikling av grunnleggende kunnskaper og ferdigheter

Ifølge formålsbestemmelsen skal barn utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter i barnehagen. Barnehagen har lang tradisjon for å gi barn rike, felles opplevelser og del i kunnskaper på mange områder. Barnehagen bygger på ideer om barnehagelæreren i samspill med barn i grupper rundt emner og i hverdagslige oppgaver, og at barnehagelæreren i alle barnehagens aktiviteter skal utnytte mulighetene for å fremme barns iboende lyst til å lære.

For å lette barnehagens planlegging av et variert og allsidig pedagogisk tilbud er barnehagens innhold delt i syv fagområder i dagens rammeplan: *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*. Undersøkelser om rammeplanen viser at mange ansatte mener fagområdene i rammeplanen gir gode føringer for arbeidet, nettopp fordi det er uttrykt mål og forventninger.³¹ Det er imidlertid stor vari-

²⁹ Ødegaard mfl. 2014

³⁰ Björnsson og Hörnquist 2015

asjon når det gjelder i hvilken grad fagområdene gir klare føringer. Form og detaljingsnivå er ulikt, og det faglige innholdet er uttrykt på ulik måte. Det er derfor behov for å oppdatere fagområdene på grunnlag av ny kunnskap og for å gi et bedre grunnlag for et mer målrettet pedagogisk arbeid.

Rammeplangruppen foreslo endringer i fagområdene og påpekte behov for å gå mer systematisk gjennom innholdet. I arbeidet med ny rammeplan skal målformuleringer gjennomgås for å sikre at de tydelig angir personalets ansvar og oppgaver i det pedagogiske arbeidet. Departementet vil gjennomgå og oppdatere fagområdene i ny rammeplan, slik at disse bygger på et faglig oppdatert kunnskapsgrunnlag for god praksis og på hva som er viktig kompetanse for fremtiden.

Regjeringen er særlig tilfreds med at språk, kommunikasjon og tekst er høyt prioritert i barnehagens arbeid. Barnehagens arbeid med fagområdene gir innhold til felles aktiviteter, erfaringer og utgangspunkt for samtaler. Barnehagens arbeidsmåter er tverrfaglige. Språkstimulering vil for eksempel inngå som en del av arbeidet med de fleste fagområdene. Elementer fra mange fagområder vil inngå både i barnehagens planlagte aktiviteter og i mer spontane aktiviteter. I arbeidet med ny rammeplan vil det vurderes om språk skal være et overordnet tema.

Realfag i barnehagen er et prioritert område for regjeringen. Regjeringen lanserte høsten 2015 realfagsstrategien *Tett på realfag – Nasjonal strategi for realfag i barnehagen og grunnskoleopplæringen (2015–2019)*. Et hovedtiltak i strategien er etablering av realfagskommuner. Kommunene som deltar, får økonomisk tilskudd til å etablere og koordinere lokale nettverk i realfag for lærere i barnehage og skole. Den lokale realfagsstrategien som kommunene skal utvikle, skal omfatte tiltak som samsvarer med de områdene som kommunen har definert som utfordringer. Strategien skal mobilisere, bevisstgjøre og forplikte dem som er tetttest på barn og unge, og skal legge til rette for at barn og unge lærer og utforsker realfag med motivasjon og glede. Målgruppene er derfor lærere, ledere, andre tilsatte og eiere i barnehager og skoler. I rammeplanen er det fagområdene *Antall, rom og form*, og *Natur, miljø og teknikk* som er mest relevante i realfaglig sammenheng. Arbeid med fagområdene gjennomføres tverrfaglig, for eksempel er realfag tett knyttet til arbeid med språk og språkstimulering og estetiske fag.

Boks 4.5 Espira Spirea barnehage

Espira Spirea kunnskapsbarnehage i Oslo og flere andre Espira-barnehager satser på fagområdene i barnehagen og legger stor vekt på realfag. Gjennom et samarbeid med Forskerfabrikken kurses de ansatte for å bli trygge på ulike eksperimenter som kan gjennomføres sammen med barna, slik at barna får «forsket» og prøvd seg på de ulike eksperimentene som alle bygger på realfag. Espira har utviklet et eget konsept for de eldste barna i barnehagen, SkolEspira, hvor det jobbes prosjektbasert med rammeplanens fagområder. Arbeidet med SkolEspira skal være kunnskaps- og forskningsbasert. Gjennom prosjektene skal barna få et opplevelsesrikt og utforskende siste år i barnehagen, for å få gode forutsetninger for livslang læring og oppleve sammenheng i overgangen mellom barnehage og skole.

Et av tiltakene i realfagstrategien er å gjennomgå og fornye rammeplanen for barnehagen for å styrke det realfaglige innholdet, hovedsakelig innenfor fagområdene *Antall, rom og form* og *Natur, miljø og teknikk*. Å utvikle matematisk forståelse er viktig for videre læring i matematikk og for andre fag. Undersøkelser om realfag i barnehagen viser behovet for å gjennomgå fagområdene knyttet til realfag for å tydeliggjøre det faglige innholdet. Aktiv involvering av barnehagepersonalet, riktig bruk av fagbegreper, fagkompetanse og fagdidaktisk kompetanse og tverrfaglighet fremheves som viktig for å arbeide systematisk med realfag i barnehagen.³²

4.2.8 Aktuelle tverrfaglige temaer

Ludvigsen-utvalget anbefaler tre temaer som aktuelle for flere fag, og som er særlig viktige i fremtidens skole:

- klima, miljø og bærekraftig utvikling
- folkehelse og livsmestring
- det flerkulturelle samfunnet

Utvalget anbefaler at det utvikles mål for temaområdene på tvers av læreplanene for fag i skolen. Det poengteres at flerfaglig organisering av sentrale kompetanser i fag kan være en god måte å

³¹ Østrem mfl. 2009, Sivertsen mfl. 2015

³² Kunnskapsdepartementet 2015, Rambøll 2014b

ivareta dybdelæring på, og at flerfaglighet kjenntegnes av at elevene arbeider med problemstillinger eller temaer som krever kompetanse fra ulike fag.

Barnehagens arbeidsmåter er tverrfaglige, og barnehagen har tradisjon for å bruke temaarbeid og prosjektarbeid som arbeidsmåter der barna lærer i en meningsfull sammenheng. De tre temaene som Ludvigsen-utvalget løfter som særlig viktige i fremtidens skole, er også aktuelle i barnehagen i dag og i fremtiden. Det pekes mot et stadig mer komplekst samfunn med store utfordringer, og at fremtidens samfunnsborgere og arbeidstakere må ha kompetanse til å løse disse.

Klima, miljø og bærekraftig utvikling

I barnehageloven § 1 andre ledd slås det fast følgende om barn og natur: «De skal lære å ta vare på seg selv og naturen.»

I vår tid opplever barn fra tid til annen klimakrisen direkte i form av ekstremvær og ødeleggelser, men i hovedsak gjennom mediebildet. Kontakten til naturen gjennom arbeid og fritid står sterkt i norsk tradisjon og angår norsk og global fremtid. Derfor må barnehagen fortsette denne tradisjonen ved å ta opp vår tids store utfordringer. Rammeplangruppen løftet frem bærekraftig utvikling i sitt forslag til ny rammeplan. Regjeringen vil innarbeide disse elementene i ny rammeplan.

Folkehelse og livsmestring

Barnehagen skal ha en helsefremmende og forebyggende funksjon og kan bidra til å utjevne sosiale helseforskjeller. Livsmestring er viktig sett i lys av kompleksiteten i samfunnet og andelen unge med psykiske plager og lidelser. Videre er fysisk aktivitet viktig for både lek, mestring, oppdagelser og erfaringer. Aktivitet tidlig i livet legger til rette for livslang bevegelsesglede. Den norske MoBa-undersøkelsen om barnehager og Stavangerprosjektet viser at fysisk aktivitet påvirker barns læring positivt.³³ Undersøkelsen fra Stavangerprosjektet viser at barn som har gode motoriske ferdigheter, også gjør det bra i matematikk på skolen.³⁴

Mange barn er imidlertid i mindre fysisk aktivitet i dag enn tidligere, noe som på sikt kan føre til betydelige helseproblemer. De nasjonale anbefalingene er at barn bør være fysisk aktive i lek

eller annen aktivitet i minst 60 minutter hver dag. Aktivitetene bør være varierte, allsidige og tilpasset barnets utviklingsnivå, og de må inkludere både moderat og høy intensitet. Minst tre ganger i uken bør barn være så aktive at de blir andpustne og varme. Tiden i ro bør begrenses og stykkes opp med mer aktive perioder.

For mange barn har et usunt kosthold, og barnefedme er mye mer utbredt enn tidligere. Dette kan på sikt føre til betydelige helseproblemer. Et ernæringsmessig fullgodt kosthold gir grunnlag for et aktivt liv med god helse. Barna inntar mange av ukens måltider i barnehagen, og det er derfor viktig at personalet legger til rette for gode måltider og et sunt mat- og drikketilbud. Bevissthet om kosthold har også betydning for tannhelse, særlig fordi tannhelsetjenesten melder at det er en sammenheng mellom barns tannhelse og familiens sosioøkonomiske status.

Det nasjonale kostholdsprogrammet *Fiskeprell* bidrar til at barnehager får et økt fokus på kosthold og helse og serverer mer fisk som pålegg og turmat. I samarbeid med Norges Astma- og Allergiforbund har Fiskeprell også utviklet et kurs som gir en innføring i de vanligste matallergiene og matintoleransene blant barn, og som gir råd om hvordan barnehagen kan tilrettelegge mattilbudet slik at også barn med matoverfølsomhet får gode måltidsopplevelser.

Måltidene har ikke bare en ernæringsmessig verdi, men utgjør en helhetlig ramme med tanke på å utvikle barnas sosiale kompetanse, kulturforståelse og kunnskaper og holdninger til mat og drikke. Barn som er i barnehager der de får delta i matlaging, og der mat og måltid ses som en integrert del av dagen, tar med seg de gode erfaringene hjem. Det kan bidra til at barna utvikler gode kostvaner som de tar med seg videre i livet. Mange barnehager har tatt grep for å bedre barnas kosthold, både gjennom den vanlige hverdagskosten og ved å ha sunnere alternativer ved bursdagsfeiringer i barnehagen. Samarbeid med hjemmene er sentralt, og at det vises respekt og forståelse for ulike mat- og måltidstradisjoner knyttet til etnisitet, religion eller andre faktorer. Barnehagen kan også gjennom matlaging med barna bidra til utvikling av praktiske ferdigheter. Samarbeid mellom barnehager og lokale produsenter kan bidra til kompetanseutvikling på mange fagområder, ikke minst når det gjelder naturkunnskap.

Ved behandling av Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter* fattet Stortinget følgende vedtak: «Stortinget ber regjeringen om å sørge for at det utarbeides en helhetlig handlingsplan med konkrete tiltak for å

³³ Engvik mfl. 2014, Sommersel mfl. 2013, Reikerås mfl. 2015

³⁴ Reikerås mfl. 2015

Boks 4.6 Et folkehelseprosjekt i tre barnehager i Groruddalen

I Grorud bydel i Oslo ble det høsten 2013 satt i gang et folkehelseprosjekt i tre barnehager. Prosjektet inngår i arbeidet med å utvikle en metode som er godt egnet til å påvirke rutinene i barnehagen og barnas levevaner. Hensikten med prosjektet på sikt er å bidra til bedre helse i befolkningen og redusere forekomsten av livsstilssykdommer. Gjennom prosjektet ønsket man å etablere gode vaner for fysisk aktivitet og kosthold blant barna i barnehagene.

Måling av barnas fysiske aktivitet viste at det var svært variabelt aktivitetsnivå blant barna, og at dette i stor grad var avhengig av barnas interesser. Noen barn var svært aktive i løpet av en dag i barnehagen, og dette var de barna som likte å være i aktivitet, og uoppfordret var aktive uten innflytelse fra andre. På den andre siden var mange barn lite aktive i løpet av en gjennomsnittlig dag i barnehagen, og mange barn foretrakk aktiviteter som innebar lite bevegelse, dersom de selv fikk velge. De inaktive barnas aktivitetsnivå var svært avhengig av de ansattes engasjement og involvering i leken.

Alle barnehagene manglet retningslinjer og rutiner som sikret helsemyndighetenes anbefalinger om 60 minutter daglig aktivitet med moderat til høy intensitet. Dette ble observert og objektivt dokumentert gjennom aktivitetsmålinger som viste at i gjennomsnitt 16 prosent av barna på storbarnsavdelingene oppfylte anbefalingene. Om lag 48 prosent av barna var aktive

med moderat til høy intensitet mindre enn 30 minutter per dag.

Tiltakene som ble satt inn, førte til at andelen barn som i løpet av barnehagedagen oppfylte de helsefaglige anbefalingene om 60 minutters aktivitet med moderat til høy intensitet daglig, økte fra 16 prosent til 28 prosent etter at tiltakene i prosjektet hadde pågått i fire måneder.

Når det gjaldt kosthold, viste undersøkelsen at den største utfordringen var barnas høye inntak av sukkerholdig mat, og mange barn fikk i seg langt mer sukker enn det som er anbefalt i løpet av en dag. Dette funnet er i samsvar med landsdekkende undersøkelser som har blitt gjort blant barnehagebarn i Norge. Barnas matpakker var den største kilden til usunn og næringsfattig mat, men også maten som ble servert i barnehagene, hadde forbedringspotensial. Barnehagene manglet felles retningslinjer for kosthold, og hvorvidt barnas daglige matinntak var variert og næringsrikt var i stor grad avhengig av tilfeldigheter. Gjennom prosjektet ble det satt inn en rekke tiltak, som kurs for de ansatte, oppskriftshefte, bedre informasjon til foreldrene og retningslinjer for maten som kjøpes inn og serveres i barnehagen, for matpakker og for bursdager og andre feiringer i barnehagen. Dette er retningslinjer som alle ansatte skal kjenne til og følge i hverdagen.¹

¹ Dønnestad og Strandmyr 2014

fremme sunt kosthold i hele befolkningen». Komiteen beskrev dette nærmere i Innst. 380 S (2014–2015):

Komiteen mener det er behov for å samordne og systematisere de ulike tiltakene og arbeidet som allerede foreligger i de ulike departementene i en felles tverrdepartemental handlingsplan for å fremme sunt kosthold i hele befolkningen. Komiteen vil her igjen understreke behov for gode tiltak innrettet mot barn og unge slik at det kan innarbeides gode og sunne kostholdsvaner tidlig i livsløpet.

Arbeidet med handlingsplanen er startet opp og barnehagene vil være en viktig arena.

Helsedirektoratet utgir retningslinjer for mat og måltid i barnehage og medfølgende pedagogisk verktøy. Nasjonalt senter for mat, helse og

fysisk aktivitet fikk i 2015 i oppdrag å samle, systematisere og formidle gode erfaringer og eksempler på hvordan både skoler og barnehager innenfor dagens regelverk kan arbeide for å sikre daglig lek og fysisk aktivitet for alle elever og barn. Senteret er styrket med en midlertid stilling over tre år, jf. Prop. S 1 (2015–2016) for Helse- og omsorgsdepartementet, for blant annet å bedre ivareta barnehageområdet.

Barnehagens ansvar for å fremme barns psykiske helse vil tydeliggjøres i ny rammeplan. I oppfølgingen av Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen* vurderer også Helse- og omsorgsdepartementet å revidere forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler, gjennomføre en harmonisering av regelverket i opplæringsloven, barnehageloven og folkehelseloven og samordne bestemmelser om internkontroll. Arbeidet skjer i samarbeid med Kunnskapsdepartementet. I til-

legg vil regjeringen at det i ny rammeplan skal tydeliggjøres at barn skal ha daglig fysisk aktivitet og et sunt kosthold i barnehagen.

Det mangfoldige og flerkulturelle samfunnet

Dagens samfunn er preget av et større mangfold enn noen gang tidligere, både når det gjelder kultur, religion, etnisitet og rettigheter for ulike minoritetsgrupper. Enkeltindividet har stor frihet til å kunne leve sitt liv som den man er. Mangfold gir barn forståelse for at det finnes mange mulige måter å tenke og å leve på. Dette er viktig for barnas dannelsesprosesser. Barnehagen må støtte barna i å verdsette mangfold.

Samtidig forekommer det fordommer som kan gi seg uttrykk i hatefulle ytringer og handlinger. Barn kan ha med seg fordommer hjemmefra, og barnehagen er derfor en viktig samfunnsinstitusjon for å bidra til å legge et godt grunnlag for toleranse for mangfoldighet i måten mennesker lever sine liv på. Det er viktig at barnehagen har god dialog med barnas foreldre, slik at foreldrene føler seg trygge på barnehagen og forstår verdisynet som ligger til grunn i lov og rammeplan, og slik at barnehagen og foreldre sammen kan støtte barnas læring og danning. Barnehagen kan bidra til å demme opp for diskriminering og fordommer basert på kjønn, legning, funksjonsnedsettelse, etnisitet, kultur, religion og livssyn.

Barnehagen bør være bevisst på det presset som kjønnsstereotypiene legger på både barn og foreldre og bidra til et større spillerom for begge kjønn. Regjeringen påpeker i sin melding om likestilling at det i barnehagen er behov for økt kompetanse om betydningen av kjønn og likestilling for barnas utvikling, og et av tiltakene er å heve kompetansen om likestilling i barnehagen. Videre ble følgende sagt om rammeplanen:

Å skape like muligheter for jenter og gutter fordrer ikke bare kompetanse blant de ansatte, men også tydelige lover og planverk. Rammeplanen for barnehagens oppgaver og innhold skal revideres sammen med aktuelt veiledningsmateriell. En faglig oppdatert rammeplan vil også ta hensyn til nyere forskning som inkluderer forskjeller mellom kjønnene, som ett av flere aspekter.³⁵

Regjeringen skal for øvrig legge frem en melding om integreringspolitikken våren 2016. Tiltak i

barnehagemeldingen vil være viktige for god integrering av barnefamilier.

4.2.9 Tydeliggjøre krav til progresjon

Rammeplanen av 1996 omtalte betydningen av progresjon på følgende måte:

Progresjon betyr utvikling og framskritt. Barna må ha noe å strekke seg etter, lære noe nytt og erfare at dette bygger på kunnskaper, innsikt, ferdigheter og holdninger som de har tilegnet seg tidligere.

Mange barn går i barnehagen det meste av sin våkne tid fra de er 1–2 år og til de begynner på skolen. Dette stiller store krav til langsiktig planlegging over flere år for å ivareta progresjon og utvikling i det tilbudet barna får. Det må være forskjell mellom aktivitets- og læringsmuligheter for yngre og eldre barn.

De yngste barna trenger å få mange og konkrete erfaringer som bygger opp fysiske og språklige ferdigheter og evne til sosialt samspill. For de eldste barna må dette videreutvikles og i tillegg må det arbeides mer med varierte uttrykksformer, for eksempel gjennom estetisk virksomhet. Jo eldre barna blir, jo mer tid vil bli brukt også til voksenledet, strukturert arbeid i forbindelse med de fem fagområdene.

I dagens rammeplan uttrykkes blant annet progresjon slik:

Alle barn skal få like muligheter til å møte utfordringer som svarer til deres utviklingsnivå.

Hvordan fagområdene blir tilpasset det enkelte barns og gruppens interesser og det lokale samfunnet, skal avgjøres i de den enkelte barnehage og nedfelles i barnehagens årsplan. Her må også progresjon tydeliggjøres.

Planleggingen må baseres på kunnskap om barns utvikling og læring individuelt og i gruppe, observasjon, dokumentasjon, refleksjon og systematisk vurdering og samtaler med barn og foreldre.

Alle barnehager skal lage en årsplan. Den enkelte barnehage avgjør i hvilken grad det i tillegg bør utformes planer for kortere perioder. Barnehagen kan også ha behov for en langtidsplan for å sikre progresjon og sammenheng i barns læring og opplevelser gjennom hele barnehageoppholdet.

³⁵ Meld. St. 7 (2015–2016) *Likestilling i praksis – Like muligheter for kvinner og menn*

Progresjon innebærer variasjoner i hva slags innhold barna møter, arbeidsmåter og et tilrettelagt omsorgs- og læringsmiljø. Nye kunnskaper og erfaringer må bygge på barnas tidligere kunnskaper og erfaringer. Rammepenggruppen vektla i sitt forslag at det er personalets kunnskap, observasjon og tilrettelegging for utvidelse av barns erfaringer som er vilkåret for å sikre progresjon.

Norge har tradisjon for en såkalt nordisk barnehagemodell med et integrert og helhetlig tilbud for ett- til femåringene. Utenfor Norden er det eksempler på at barnehagetilbud er delt i henholdsvis barneomsorg (0–3 år) og førskole (3–6 år).

En helhetlig tilnærming til barns læring og utvikling støttes av forskning. Andre land har i økende grad vist stor interesse for måten Norge organiserer barnehagetilbud på. I et integrert pedagogisk tilbud er det samtidig viktig at hvert enkelt barn vies oppmerksomhet og gis alders- og utviklingsrelevante utfordringer. Regjeringen vil derfor at kravet til progresjon i barnehagens innhold skal fremkomme tydeligere i ny rammeplan. Aldersspennet for barn i barnehagen strekker seg fra barn som ikke har fylt ett år, til seksåringer som snart skal begynne på skolen. I disse årene er barna i stor utvikling på alle områder. Innholdet i barnehagen må derfor være tilpasset barnets evner, interesser og behov og disse vil naturlig nok variere i løpet av barnehageårene. Dette skal fremgå i rammeplanen.

4.3 Barnehagen skal legge et godt grunnlag for barns språklige utvikling

4.3.1 Barnehagens generelle språkarbeid

Tidlig og god språkstimulering er en viktig del av barnehagens innhold og oppgaver. I rammeplanen blir språk omtalt i del 2, kapittel 2 under *Språklig kompetanse* og under fagområdet *Kommunikasjon, språk og tekst* i kapittel 3. Arbeid med barns språkutvikling inngår i alle deler av barnehagens innhold og oppgaver og inkluderer alle barn, uavhengig av språklig bakgrunn. Godt språkarbeid i barnehagen kan gi barn et bedre norsk-språklig utgangspunkt ved skolestart og for inkludering i lek og samspill med andre barn.

En rekke studier viser at barn med et rikt ordforråd og god begrepsforståelse ved skolestart, har bedre forutsetninger for å klare seg godt på skolen. Det er stor variasjon i barns språkferdigheter ved skolestart. Variasjonen kan ikke utelukkende forklares med at barna har ulikt

språklig grunnlag når de begynner i barnehagen, men er sannsynligvis også et utslag av ulik kvalitet på barnehagetilbudet. Et barnehagetilbud av god kvalitet kan bidra til at barn som får lite språkstimulering hjemme, likevel utvikler et godt nok språk før skolestart.

Resultater fra Stavangerprosjektet viser at jenter i gjennomsnitt utvikler sosiale og språklige ferdigheter tidligere enn gutter. Likevel er det større variasjon guttene imellom enn jentene imellom. Andre norske undersøkelser tyder på at gutter i snitt har senere språkutvikling enn jenter. Jenter er mer interessert i og deltar mer i lesing og andre aktiviteter som fremmer barns språklige bevissthet.³⁶

Ikke alle barnehager støtter godt nok opp om barnas språkutvikling, og kvaliteten på språkarbeidet varierer også mye internt i barnehagene. En viktig årsak er mangel på kompetanse hos personalet om hva som skaper et godt språkmiljø og hvordan man arbeider godt med barns språklige utvikling. Et godt lærings- og språkmiljø innebærer at alle barn får delta mye i samtaler med voksne og med andre barn, der de voksne tilpasser samtaler til barnas interesser og nivå, benytter et variert og presist ordforråd og støtter barnas tenkning gjennom gode spørsmål og relevante bidrag. For at personalet skal kunne støtte barns læring og språkutvikling, trengs det god kompetanse om hvordan dette kan gjøres gjennom lek, samspill og samtaler. Spesielt kvaliteten på barnehagepersonalets samtaler med barna har betydning for barnas ordforråd og begrepsutvikling.³⁷

Det er grunn til å anta at barnehager med en klar og ambisiøs ledelse og et personale med god kompetanse i hvordan de skal støtte og stimulere barns språkutvikling, vil ha et bedre språkmiljø og oppnå bedre språkutvikling for det enkelte barn. Språklig stimulerende aktiviteter som rollelek, sang og regler, språklig bevisstgjøring og utforskning av ulike temaer er viktig for barns språkutvikling. God språkstimulering innebærer at alle barn snakker og samhandler med voksne og barn gjennom hele barnehagehverdagen; i hverdagsrutiner, lek, språkstimulerende aktiviteter og lesestunder.³⁸ Gode barnehager kjennetegnes av at de

³⁶ Meland mfl. 2015, Sandvik mfl. 2014, Kristoffersen mfl. 2012, Bratterud mfl. 2012, Nordahl 2012

³⁷ Aukrust og Rydland 2011, Winther-Lindqvist mfl. 2012, Gjems 2013, Nielsen mfl. 2013, Sandvik mfl. 2014, Karlsen 2014, Engvik mfl. 2014, Bjørnstad og Os 2015

³⁸ Sandvik mfl. 2014, Engvik mfl. 2014, Høigård mfl. 2009, Kunnskapsdepartementet 2011b, Palludan 2009, Gulløv og Bundgaard 2008

ansatte kommuniserer og resonnerer med barna, stiller aktive spørsmål og stimulerer barna til å reflektere, tenke og bruke språket.³⁹

Høytlesing for barn og gode samtaler om bøkene innlemmer barna i skriftspråkkulturen og støtter barnas begrepsutvikling og den gryende lesekompetansen. For minoritetsspråklige barn kan høytlesing av bøker på norsk gi særlig positive effekter for norskutviklingen. Leleskriving i barnehagen gir også viktig stimulering for barns senere skriveferdigheter. Forskning viser at det er stor variasjon i hva slags læringsstimulerende aktiviteter barn tilbys i barnehagen, barnas tilgang på egnede barnebøker og hvor ofte barna blir lest for. De siste årene er det igangsatt flere leseprosjekter i barnehagene som har hatt god effekt på barns språkutvikling og interesse for

³⁹ Nordahl mfl. 2014, Karlsen 2014

bøker. Prosjektene har også bidratt til å øke barnehagepersonalets og foreldres bevissthet om hvordan en kan støtte barns språkutvikling ved hjelp av lesing og samtaler rundt bøker.⁴⁰

Regjeringen har prioritert satsing på språk i barnehagen og la i 2015 frem en strategi for språk, lesing og skriving *Språkløyper*, jf. boks 4.7. Strategien har som mål at alle barn og elevers språk-, lese- og skriveferdigheter skal bli styrket, men målgruppene minoritetsspråklige, barn og elever med språkvansker, elever med lese- og skrivevansker, gutter og høytpresterende elever er spesielt fremhevet i strategien. Regjeringen vil i ny rammeplan tydeliggjøre barnehagens ansvar for å støtte barns språkutvikling. Regjeringen vil under-

⁴⁰ Sandvik mfl. 2014, Sandvik og Spurkland 2012, Karlsen 2014, Dickinson og Tabors 2001, Simonsson 2006, 2007, Hagtvedt mfl. 2014, Bjørnstad og Os 2015

Boks 4.7 Språkløyper – Nasjonal strategi for språk, lesing og skriving (2016–2019)

Språkløyper er regjeringens nasjonale strategi som skal bidra til styrke barn og elevers språk-, lese- og skriveferdigheter gjennom å heve kompetansen til personalet. Strategien har tre hovedtiltak: Nettstedet *sprokløyper.no* med gratis digitale kompetanseutviklingspakker som lett kan tas i bruk av ansatte i barnehager og på skoler i lokalt utviklingsarbeid, årlige fylkesvise introduksjonssamlinger og muligheter for barnehagemyndigheter og skoleeiere til å søke om økonomisk støtte til å bli språkkommune.

Introduksjonssamlinger for barnehager og skoler

Her vil arbeidsformer, innhold og tiltak i strategien bli presentert for eiere, barnehagemyndigheter, styrere, ledere og lærere. Samlingene koordineres av Lesesenteret.

Gratis nettbaserte kompetanseutviklingspakker – *sprokløyper.no*

Nettbaserte kompetanseutviklingspakker som består av en rekke økter på 40–80 minutter med fagtekster, filmer, videoforelesinger, refleksjonsspørsmål og oppgaver til mellomarbeid. Pakkene er laget for bruk i fellesskap, og arbeidet i barnehage og skole skal bidra til lokal lagbygging og bidra til å hente frem den kunnskapen som alt finnes og videreutvikle denne gjennom å gi lærere og ansatte faglig fordypning innen ulike temaer, verktøy for å reflektere over egen praksis og rettleiding i nye arbeidsmetoder.

Barnehage, skole, team eller faggruppe kan velge mellom en rekke temaer etter hvilke behov de har. Pakkene blir utarbeidet av Lesesenteret og Skrivesenteret.

Utlysning av midler til Språkkommuner

I 2016 vil i overkant av 20 barnehagemyndigheter og skoleeiere kunne søke om økonomisk støtte til å bli språkkommune. Det er Utdanningsdirektoratet som forvalter ordningen. En forutsetning for å bli språkkommune er at kommunen/fylkeskommunen forplikter seg til å arbeide systematisk og helhetlig for å forbedre barn og unges ferdigheter innenfor områdene språk, lesing og/eller skriving. For å kunne søke om å bli en språkkommune må kommunen/fylkeskommunen:

- gjennomføre en analyse av status for arbeidet med språk, lesing og skriving barnehager og skoler i kommunen/fylkeskommunene
- utarbeide mål for arbeidet med språk, lesing og skriving med utgangspunkt i analysen og kunnskap om lokale forhold og behov. Målene skal gjelde for både barnehage og grunnskole og/eller for videregående opplæring.

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet forutsetninger og søknadskriterier for tildeling av midler.

streke betydningen av et bevisst og systematisk arbeid knyttet til det enkelte barns språkutvikling. Dette inkluderer utvikling av norsk tegnspråk. I barnehager med samisk tilbud, som er viktige lærings- og utviklingsarenaer for samiske språk, må det alltid tas hensyn under planleggingen av tiltak og aktiviteter til barnets språkgrunnlag og språksituasjon. Det skal legges vekt på den omfattende forskningen som i dag foreligger om barns språklige utvikling og hvordan barnehagen, i nært samarbeid med foreldrene, kan støtte denne.

Det er vanlig å snakke om tre komponenter i språket: Språkets forside, innholdside og bruksside.⁴¹ Barnehagen må arbeide med alle sidene ved barns språkutvikling: Språkforståelse og ordforråd (språkets innholdside), sentrale førskriftspråklige elementer som riming og stavelser (språkets forside) og de sosiale og kommunikative sidene ved språkkompetansen (språkets bruksside). Språket læres og utvikles i lek og samspill mellom barn og mellom barn og voksne og er samtidig en forutsetning for å få del i barnehagens sosiale læringsarenaer.

Gode relasjoner er viktig for kommunikasjon og utvikling av språk. Det mest sentrale for barnehagens språkarbeid er hvordan personalet fremmer god språkutvikling gjennom de daglige aktivitetene i barnehagehverdagen. Arbeid med språk i mindre og atskilte grupper, ofte kalt språkgrupper, er et supplement og en viktig del av et godt tilbud for mange barn.

I Utdanningsdirektoratets spørring til barnehage-Norge 2015 oppgir flertallet av barnehagestyrene at de har spesielle tiltak eller aktiviteter for språkstimulering både for hele barnegruppen, barn med spesielle behov, minoritetsspråklige og for bestemte aldersgrupper blant barna.⁴² Styrere i store barnehager oppgir i større grad å ha spesielle språkstimuleringsaktiviteter for minoritetsspråklige barn og barn med særlige behov enn styrere i små barnehager, jf. figur 4.1.

Undersøkelsen viser videre at barnehagene benytter en del innarbeidede læremidler/metoder i arbeidet med språkstimulering i barnehagen. Tabell 4.3 viser resultatene sammenstilt med tidligere undersøkelser.⁴³ Snakkepakker og egnede lydbøker/bøker benyttes som språkstimulering i tre av fire barnehager. Bruken av alle de undersøkte læremidlene/metodene har økt i perioden 2008–2015. Bruken av strukturerte samtaler har økt mest i perioden 2012 til 2015. Undersøkelsen

Boks 4.8 Arbeid med språk i Nordbylunden barnehage

Nordbylunden barnehage i Drammen har språk som et av fire fokusområder det skal arbeides spesielt med i barnehageåret 2015/2016. Personalet i barnehagen skal arbeide for at barna opplever et rikt og variert språkmiljø. Alle ansatte skal i sin samhandling med barna blant annet arbeide etter de syv prinsippene i utviklingsstøttende kommunikasjon (USK).

Kunnskapsmål: At barna skal tilegne seg og forstå nye begreper.

Ferdighetsmål: At barna skal videreutvikle sine kommunikasjonsferdigheter med barn og voksne.

Holdningsmål: At barna skal oppleve glede ved å mestre kommunikasjon med andre.

Barnehagen benytter Språktrappa som pedagogisk planleggingsverktøy for å sikre systematisk språk og begrepsopplæring. Språktrappa er delt inn etter barnas alder og tar for seg ulike tema tilpasset alder og utviklingsnivå. På månedsplanen til den enkelte avdeling er det satt fokus på ulike «nøkkelord» for de ulike månedene. Eksempler på arbeid med språk blant de eldste:

Snablene: 5-åringene. «Se og hør»

Skoleforberedende gruppe.

- Mestre å ta imot en beskjed
- Gjøre beskjeden om til aktiv handling
- Turtaking, kunne vente på tur – gi tur
- Kunne holde fokus
- Sette ord på egne og andres handlinger og følelser

viser også at mange barnehager i tillegg bruker en rekke andre læremidler/metoder som *Språkkista*, *Språksprell*, *Grep om begreper* m.m.

Synteserapporten om språk viser blant annet til betydningen av å bruke de læringsmulighetene som ligger i hverdagssamtaler, og det å finne en god balanse mellom planlagte og spontane aktiviteter.⁴⁴

Fagområdet *Kommunikasjon, språk og tekst* har gjennom hele det siste tiåret vært det fagområdet i rammeplanen som barnehagene oppgir å arbeide mest systematisk med.⁴⁵ Men det er lite kunnskap om hva barnehagene legger i å arbeide

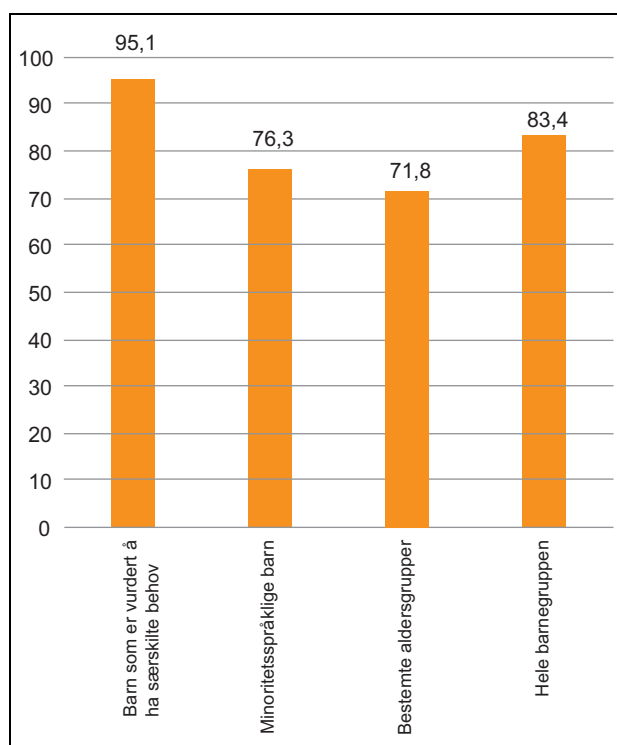
⁴¹ Bloom og Lahey 1978

⁴² Haugset mfl. 2015

⁴³ Gulbrandsen og Eliassen 2013

⁴⁴ Sandvik mfl. 2014

⁴⁵ Sivertsen mfl. 2015



Figur 4.1 Prosent av barnehager som har spesielle tiltak eller aktiviteter for språkstimulering av ulike grupper barn

Kilde: Haugset mfl. 2015

systematisk og hvordan det faktiske språkarbeidet i barnehagen defineres og utføres.

Rammeplangruppen foreslo endringer i rammeplanens omtale av språk. Gruppen løftet kommunikasjon og samtale som et overordnet tema i rammeplanens generelle del og foreslo å endre fagområdet til *Språk, symbol og tekst*. Gruppen understreket barnehagelærerens ansvar for å bruke sin daglige kommunikasjon med barn på en måte som fremmer barnas læring og utvikling. Gruppen pekte også på betydningen av høytlesing i barnehagen og språkfremmende aktiviteter ved bruk av digitale verktøy og medier.

Regjeringen har merket seg rammeplangruppens forslag. I det videre arbeidet med rammeplanen skal forholdet mellom de grunnleggende sidene ved barns språkutvikling og de sidene ved barnehagens språkarbeid som handler mer om utvikling av kulturell tilhørighet og utvikling av kunnskap, gjennomgås. I rammeplanen skal det komme frem hva det innebærer å støtte barns språkutvikling frem mot skolestart. Regjeringen vil vurdere om språk skal være et overordnet tema i ny rammeplan.

4.3.2 Krav til personalets norskspråklige kompetanse

De ansattes kompetanse er helt sentral for at barna skal få et godt og tilpasset barnehagetilbud i samsvar med barnehagelov og rammeplan. De ansattes språkkompetanse er videre viktig for barnas mulighet til å få et rikt og variert språkmiljø og i arbeidet med å støtte og stimulere barnas norskspråklige utvikling. Forskning viser at språket som yngre barn eksponeres for i samtaler med voksne, kan forutsi barns språklige og kognitive utvikling i senere barnehagealder.⁴⁶ Barns begrepsutvikling fremmes når barnehager legger til rette for at barna får mange ulike erfaringer, og at de får delta i språklig samhandling med andre barn og voksne.⁴⁷ Språkstimulering i barnehagen gir økte kognitive ferdigheter.⁴⁸ Dette forutsetter at personalet bruker språk aktivt i samspill med barna gjennom hele barnehagedagen.

Minoritetsspråklige barn er spesielt avhengig av å omgås gode norskspråklige rollemodeller, både barn og voksne.⁴⁹ Evalueringen av gratis

⁴⁶ Huttenlocher mfl. 2002, NICHD 2000

⁴⁷ Aukrust 2005, Melby-Lervåg 2011

⁴⁸ NICHD 2000

⁴⁹ Sandvik mfl. 2014, Melby-Lervåg og Lervåg 2014, Bråten mfl. 2014

Tabell 4.3 Andel barnehager som benytter bestemte læremidler/metoder i arbeidet med språkstimulering

	2008	2012	2015 (n=882)
Egnede bøker/lydbøker	48 %	56 %	79 %
Strukturerte samtaler	16 %	17 %	48 %
Egenprodusert materiale	39 %	55 %	57 %
Bok Tras	19 %	16 %	21 %
Språkpose	33 %	43 %	50 %
Snakkepakke	48 %	63 %	76 %

Kilde: Haugset mfl. 2015

kjernetid i Oslo synliggjør at enkelte barnehager har en høy konsentrasjon av minoritetsspråklige barn kombinert med høy andel ansatte med annet morsmål enn norsk.⁵⁰ Forskning viser at voksne som snakker barnas morsmål, kan ha en positiv virkning på barns norskspråklige utvikling, gitt at de også er gode norskspråklige rollemodeller for barna og har kunnskap om å fremme barns språkutvikling.⁵¹ Det er lite kunnskap om den faktiske kompetansen til de minoritetsspråklige assistentene, men evalueringen av gratis kjernetid tyder på at den er svært varierende.⁵²

I henhold til Sundvolden-plattformen vil regjeringen «gi nødvendig hjelp til barn som har svake språkferdigheter og stille krav om norskferdigheter for barnehageansatte». Det forutsettes at ansatte som har utdanning som barnehagelærer fra norske universiteter eller høyskoler, har tilfredsstillende norskspråklig kompetanse. I henhold til forskrift om godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner kreves tilfredsstillende kunnskaper, ferdigheter og innsikt i norsk språk og i norske samfunnsforhold og barnehageforhold. Dette innebærer at det stilles språkkrav til godkjenning av utenlandsk utdanning for stillingene styrer og pedagogisk leder, jamfør forskrift om godkjenning av utenlandske yrkeskvalifikasjoner. Det stilles ingen krav til norskspråklig kompetanse for øvrige ansatte.

Tall fra Statistisk sentralbyrå fra 2014 viser at i underkant av 16 prosent av assistentene i barnehagen er innvandrere, hvilket tilsvarer i overkant av 8 300 personer. Norskfødte med innvandrerforeldre utgjør kun 1,2 prosent av assistentene. Utdanningsdirektoratets spørring til barnehage-Norge 2015 viser at 15 prosent av de ansatte, målt etter heltidsstillinger, har annet førstespråk enn norsk. Sannsynligvis jobber en del av disse deltid, slik at den reelle andelen er noe lavere.⁵³

Undersøkelsen viser også at det er store fylkesvise forskjeller, både i gjennomsnittlig antall og i totalt antall ansatte med annet førstespråk enn norsk. Både absolutt antall og gjennomsnittlig antall er høyest i Oslo, men også Akershus har mer enn 300 barnehageansatte med annet førstespråk enn norsk. Oslo, Finnmark, Buskerud og Akershus skiller seg ut med å ha ansatte med annet førstespråk enn norsk i en stor andel av barnehagene (mer enn 80 prosent), mens Oppland,

Nord-Trøndelag og Troms har en vesentlig lavere andel ansatte med annet førstespråk enn norsk (mindre enn 35 prosent). Kommunale barnehager oppgir å ha litt flere ansatte med annet førstespråk enn norsk enn private barnehager. Jo høyere andel barn med annen språklig bakgrunn enn norsk barnehagen har, jo flere ansatte med annet førstespråk er det i barnehagen.

Av de barnehagene som oppgir å ha minst én ansatt med annet førstespråk enn norsk (562 barnehager i alt), har én av tre styrere i løpet av det siste året opplevd at ansatte har hatt utilstrekkelige norskkunnskaper til å kommunisere godt med barn, foreldre eller kollegaer. Flere kommunale enn private barnehager har opplevd dette, men forskjellen er relativt liten.

I Oslo er det knyttet utfordringer til den norskspråklige kompetansen hos enkelte ansatte. Dette gjelder også barnehagene i Groruddalen som har hatt gratis kjernetid, og omtales i evalueringen av gratis kjernetid.⁵⁴ Oslo kommune har innført krav til norskkunnskaper ved nyansettelser, tilsvarende bestått norskprøve B1 (samsvarer med tidligere norskprøve 3). I tillegg må ansatte som allerede er ansatt og som har for dårlige norskkunnskaper, gå på norskkurs for å forbedre sine norskkunnskaper, og de oppfordres til å ta norskprøve B1. Dette finansieres av kommunen. Bydelene har egne opplegg avhengig av lokale behov. Noen har felles norskopplæring for ansatte i bydelens tjenester, andre har opplæring i barnehagene og noen sender ansatte på kurs i regi av Oslo Voksenopplæring.

I barnehageloven stilles det ikke et eksplisitt språkkrav til ansatte, men i § 18 femte ledd stilles det krav til eier om at barnehagen skal ha tilstrekkelig bemanning til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Rammepånen stiller krav til barnehagens arbeid med barnas språk. Etter departementets vurdering vil det ikke være mulig for eier å oppfylle rammeplanens krav dersom de ansatte ikke har tilfredsstillende norskspråklig kompetanse.

For å sikre at barnehagen og personalet er i stand til å kunne oppfylle rammeplanens krav til arbeid med språk, er det en nødvendig forutsetning at de ansatte har tilfredsstillende norskspråklig kompetanse. Regjeringen mener at språkarbeidet i barnehagen er så viktig at det er behov for å presisere i barnehageloven et tydeligere krav til norskspråklig kompetanse hos ansatte i barnehagen som arbeider med barn. Regjeringen tar sikte på å komme tilbake med et lovforslag om dette.

⁵⁰ Bråten mfl. 2014

⁵¹ Bratland mfl. 2012, Bråten mfl. 2014, Sandvik mfl. 2014, Karlsen 2014

⁵² Bråten mfl. 2014

⁵³ Haugset mfl. 2015

⁵⁴ Bråten mfl. 2014

Det vil være naturlig å gjøre unntak fra språkkra-
vet for svensk- og dansktalende ansatte og for
ansatte som har norsk tegnspråk som førstespråk.
For samisktalende personale fra Finland og Sve-
rige som arbeider i barnehager som gir samisk til-
bud, vil det gjelde egne unntaksregler.

Regjeringen har også i 2016 utvidet ordningen
med *Basiskompetanse i arbeidslivet* (BKA) til også
å gjelde midler til norskopplæring. Gjennom ord-
ningen kan virksomheter i offentlig og privat sek-
tor søke om midler for å gi ansatte grunnleggende
ferdigheter i muntlig norsk, lesing, skriving, reg-
ning og data.

4.3.3 Særlig om språkmiljøet for hørsels- hemmede og døve barn

I dagens rammeplan står det blant annet at «[a]lle
barn må få et rikt og variert språkmiljø i barne-
hagen.» I arbeidet med ny rammeplan skal det
presiseres at dette også gjelder hørselshemmede
og døve barn. Norsk tegnspråk (NTS) er et mino-
ritetsspråk med offisiell status i Norge. Det reg-
nes som morsmål/primærspråk for de fleste døve
i landet, og elever som har tegnspråk som første-
språk eller som etter sakkyndig vurdering har
behov for slik opplæring, har rett til grunnskole-
opplæring i og på tegnspråk.

Regjeringen legger til grunn at St.meld. nr. 35
(2007–2008) *Mål og mening. Ein heilskapleg
norsk språkpolitikk* fortsatt er uttrykk for gjel-
dende politikk på dette området. I meldingen ble
det slått fast at norsk tegnspråk har en grunnleg-
gende verdi i seg selv, blant annet som identi-
tetsmerke og ekte kulturuttrykk for en språklig
minoritet i samfunnet. I arbeidet med ny ramme-
plan må det tas hensyn til at god kommunikasjon
har betydning for barns sosiale og kognitive utvik-
ling. Barnehagen må ha særlig oppmerksomhet
om språkutviklingen til hørselshemmede barn og
legge til rette for tospråklig praksis. Det er viktig
med godt samarbeid med foreldrene og godt
tverrfaglig samarbeid med andre instanser, som
PP-tjenesten og Statped.

4.3.4 Støtte til minoritetsspråklige barns utvikling av norsk språk

Det har de senere årene vært en sterk økning i
antall minoritetsspråklige barn i barnehagen, her
definert som barn med en annen språklig og kul-
turell bakgrunn enn norsk, samisk, svensk, dansk
og engelsk. Tabell 4.4 viser utviklingen i barneha-
gedeltakelsen for denne gruppen siden 2005.

Flerspråklighet kan være en ressurs både for
den enkelte og for samfunnet. Mange minoritets-
språklige barn, unge og voksne lykkes svært bra i
utdanningssystemet i Norge. Forskning viser
samtidig at det er større avstand mellom elever
som lykkes og ikke lykkes blant unge med innvan-
drerbakgrunn enn i den øvrige delen av befolkning-
en.⁵⁵ Elever med innvandrerbakgrunn oppnår i
gjennomsnitt svakere skoleresultater enn øvrige
elever.⁵⁶ Samlet sett viser statistikken at elever
uten innvandrerbakgrunn oppnår de beste snittka-
rakterene, elever som selv har innvandret har de
laveste snittkarakterene og norskfødte elever med
innvandrerforeldre plasserer seg mellom disse,
men nærmere elever uten innvandrerbakgrunn.⁵⁷
Høyere andel foreldre med lav utdanning, sen bar-
nehagestart og manglende mestring av norsk
språk er viktige forklaringer på forskjellene.

Evalueringen av gratis kjernetid i barnehage
viser at jo tidligere minoritetsspråklige barn
begynner i barnehagen, jo bedre språkutvikling
har de og jo bedre resultater får de på skolen.⁵⁸
Minoritetsspråklige barn begynner imidlertid i
snitt senere i barnehagen enn andre barn, og
mange får mindre tid til å lære godt nok norsk til
skolestart. For en del minoritetsspråklige foreldre
er sen barnehagestart et bevisst valg fordi for-
eldrene tror barna må ha et godt fundament i eget
morsmål før de lærer norsk i barnehagen.⁵⁹

⁵⁵ Birkelund og Mastekaasa 2009

⁵⁶ Bakken og Elstad 2012

⁵⁷ OECD 2012a, Borgonovi mfl. 2015, Gravaas mfl. 2008

⁵⁸ Bråten mfl. 2014

⁵⁹ Bråten og Sandbæk 2014, Seeberg 2010

Tabell 4.4 Utvikling i barnehagedeltakelse for minoritetsspråklige barn

	2005	2007	2009	2011	2013	2014
Dekningsgrad 1–5 år minoritetsspråklige	53,8	63,1	71,1	73,0	76,8	79,0
Antall minoritetsspråklige barn i barnehage	13958	18885	25079	30508	37894	41265
Andel minoritetsspråklige barn i barnehage av alle barn i barnehage	6,2	7,6	9,3	10,8	13,2	14,4

Kilde: SSB

Boks 4.9 Gratis kjernetid i barnehage

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet startet i 2006 et forsøk med gratis kjernetid i barnehage 20 timer i uken for fire- og femåringer i noen utvalgte områder med høy andel innbyggere med innvandrerbakgrunn. Formålet var å forberede barn til skolestart gjennom å styrke norskkunnskapene til minoritetsspråklige barn og å bidra til sosialisering. Evalueringen av forsøket viste både en høyere barnehagedeltakelse (15 prosent høyere) og bedre resultater på kartleggingsprøver i norsk og regning i 1. og 2. klasse for minoritetsspråklige barn i bydeler med gratis kjernetid sammenlignet med minoritetsspråklige barn i bydeler uten dette tilbudet.¹

¹ Bråten mfl. 2014

Forskningen er klar på at det er viktig med god norskspråklig stimulering så tidlig som mulig.⁶⁰

Som det fremgår av Sundvolden-plattformen vil regjeringen «styrke bruken av norsk og språkutviklingen i barnehagen for å forberede barna på skole og utdanning og gi nødvendig hjelp til barn som har svake språkferdigheter og stille krav om norskerferdigheter for barnehageansatte». Det vises også til samarbeidsavtalen mellom Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre om utlendingsfeltet, der det i punkt 21 sies at man vil «[k]artlegge barns språkferdigheter og gi språkopplæring til barn med svake norskerferdigheter før skolestart».

En rapport fra SSB i 2015 understreker betydningen av sosial bakgrunn for forskjellene i skole-resultater ved avsluttet grunnskole:

Hovedbildet har vært at jenter gjør det bedre enn gutter, og at elever med innvandrerbakgrunn får færre poeng enn elever uten innvandrerbakgrunn (Gravaas mfl. 2008). Men forskningen viser også at det er komplekse sammenhenger bak de observerte forskjellene, og spesielt gjelder dette elever med innvandrerbakgrunn. Et av de mest robuste funnene i skole og karakterforskningen er at

sosial bakgrunn, definert ved foreldrenes utdanningsnivå, er en sterkere forklaringsfaktor enn både kjønn og innvandrerbakgrunn (Bakken 2009).⁶¹

Dagens rammeplan har følgende generelle omtale av morsmål:

Morsmålet er viktig for opplevelse av egen identitet og mestring på mange områder. Et godt utviklet morsmål er en grunnleggende forutsetning for den videre språklige utviklingen, også når det gjelder skriftspråk og leseforståelse.

Deretter har rammeplanen følgende omtale om barn med annet morsmål enn norsk:

En rekke barn har et annet morsmål enn norsk og lærer norsk som andrespråk i barnehagen. Det er viktig at barna blir forstått og får mulighet for å uttrykke seg. Barnehagen må støtte at barn bruker sitt morsmål og samtidig arbeide aktivt med å fremme barnas norskspråklige kompetanse.

(...)

[Personalet må] vise forståelse for barns morsmål [og] oppmuntre barn med to- eller flerspråklig bakgrunn til å være språklig aktive og samtidig hjelpe dem til å få erfaringer som bygger opp deres begrepsforståelse og ordforråd i norsk.

I debatten om norsk som andrespråk, argumenteres det fra enkelte hold at morsmålet har stor betydning både for språk- og identitetsutvikling. En synteserapport om skandinavisk forskning på barns språk gjenspeiler dette. Funnene indikerer at det er behov for å styrke personalets kompetanse i å synliggjøre minoritetsspråklige barns morsmål og kulturelle bakgrunn, støtte dem inn i lek og samspill og bruke barnas morsmål som ressurs for å støtte barna i å lære norsk. Det anbefales at barnehagens arbeid med språkstimulering for flerspråklige barn, bør være balansert mellom uformelle og mer formelle/planlagte språklærings-situasjoner.⁶²

En annen kunnskapsoversikt om betydningen av et godt utviklet morsmål for å kunne utvikle gode ferdigheter i andrespråket, viser at det er sammenheng mellom ferdigheter knyttet til språklig bevissthet og det å kunne lese ord på

⁶⁰ Schjølberg mfl. 2011, Bråten mfl. 2014, Lekhal mfl. 2013, Seeberg 2010, Høigård mfl. 2009, Gjervan 2006, Melby-Lervåg og Lervåg 2011a, 2011b, Sandvik mfl. 2014, Karlsen 2014

⁶¹ Egge-Hoveid og Sandnes 2015

⁶² Sandvik mfl. 2014

morsmålet og andrespråket. For språkforståelse er det derimot bare en liten grad av sammenheng mellom morsmålsferdigheter og ferdigheter i andrespråket. Når det gjelder leseforståelse, evnen til å forstå meningen med en tekst, har språkforståelse på morsmålet liten innvirkning på ferdigheten i andrespråket.⁶³

Kunnskapsdepartementet administrerer et øremerket statstilskudd over statsbudsjettets kapittel 231 post 63 til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder. Frem til august 2004 gjaldt tilskuddet tospråklig assistanse i barnehage. Tilskuddet ble endret med bakgrunn i behovet for mer fleksibilitet og muligheter for å tilrettelegge tiltak lokalt. En evaluering fra 2014 viser at midlene fortsatt i stor grad brukes til å dekke lønn til tospråklige assistenter. Evalueringen viser blant annet:

Tiltakene som vurderes som aller viktigst i casekommunene, er ekstra ressurser for å kunne jobbe med de minoritetsspråklige barna i språkstimuleringsgrupper. Ressursene tildeles gjerne i form av språkpedagoger ansatt i kommunen, tospråklige assistenter ansatt i kommunen eller direkte i barnehagene, eller vikarer som kan gå inn for å støtte det daglige arbeidet når pedagoger arbeider i språkgruppe. Det synes å være en utbredt vurdering at mens tospråklige assistenter kun når frem til et visst antall minoritetsspråklige barn, er språkpedagoger som fokuserer på norsk språkstimulering, mest effektivt i forhold til antall barn de når frem til. Det fremkommer også at norske språkpedagoger kan være enklere å få tilsatt, sammenlignet med tospråklige assistenter. Det kan være grunn til problematisere dette noe gitt at rammeplanen for barnehagens oppgaver også forplikter barnehagene til å støtte barnet i å bruke sitt morsmål. Forskning viser at de tospråklige assistentene fungerer som et viktig ledd i kommunikasjonen mellom barnehage og foreldre. Informantene i casekommunene støtter oppunder dette, og de vurderer spesielt tospråklig assistanse som verdifullt i situasjoner hvor foreldrene har dårlige engelskkunnskaper.⁶⁴

Det har tidligere vært lagt vekt på å ansette egne tospråklige assistenter i barnehagen, spesielt i barnehager i områder med høy andel minoritetsspråklig befolkning. Det er imidlertid vanskelig å

fastslå om dette har vært positivt for de minoritetsspråklige barnas norskspråklige utvikling. Evalueringen av gratis kjernetid i Oslo viser at en høy andel ansatte med innvandrerbakgrunn i barnehagen samvarierer med høy andel barn som skårer bekymringsfullt lavt på lesetest i første klasse. Forskerne påpeker at det ikke trenger å være en årsakssammenheng her. Andre variabler, som personalets utdanningsnivå, kan ha betydning, noe som illustreres ved at jo høyere andel ansatte som har høy utdanning, jo færre av barna skårer bekymringsfullt lavt. Evalueringen omfatter også intervjuer med barnehagestyrerne, og nesten ni av ti mener at hovedårsaken til at barna har svake norskspråkligheter ved skolestart, er at de har gått for kort tid i barnehage.⁶⁵

Forskning viser at det kan oppleves som positivt for barn og foreldre med annet morsmål enn norsk å møte ansatte i barnehagen som behersker deres språk, men at dette ikke er avgjørende for barnas norskspråklige utvikling. Det er ingen offentlig registrering av hvilke språk innbyggerne i Norge snakker eller hvor mange som snakker de ulike språkene. SSB anslår at det finnes om lag 300 språk i Norge, men det påpekes at det kan hefte usikkerhet ved anslaget.⁶⁶ Selv om tallene er usikre, må det forventes at barnehagene vil måtte forholde seg til flere andre språk enn norsk på samme tid. Hvilke språk som er representert i barnehagen, vil også endre seg over tid. En tospråklig assistent må antas å kunne gi adekvat norsk språkstimulering til et mer begrenset antall barn enn det en språkpedagog vil kunne gjøre.

De aller fleste minoritetsspråklige barn har gått i barnehage før de starter på skolen. Barnehagelærere som ble intervjuet i evalueringen av gratis kjernetid i Oslo, sier at det er en utfordring at minoritetsspråklige barn har for kort fartstid i barnehagen til at personalet rekker å hjelpe barnet til å få gode norskspråkligheter før skolestart.⁶⁷ Dersom barna, i tillegg til sen barnehagestart, får lite norskstimulering hjemme, blir det desto viktigere med god kvalitet på språkarbeidet i barnehagen.⁶⁸ Flerkulturell kompetanse og læring av norsk som andrespråk er viktig, særlig i barnehager med en høy andel minoritetsspråklige barn. Den femårige satsingen *Kompetanse for mangfold 2013–2017* har som mål å øke kompetansen i barnehager, skoler, kommuner og hos private eiere.

⁶⁵ Bråten mfl. 2014

⁶⁶ Wilhelmsen mfl. 2013

⁶⁷ Bråten mfl. 2014

⁶⁸ Melby-Lervåg og Lervåg 2011a, 2011b, Sandvik mfl. 2014

⁶³ Melby-Lervåg og Lervåg 2011a, 2011b

⁶⁴ Rambøll 2014a

Barnehager med en høy andel barn med annet morsmål enn norsk, kan stå i fare for å få et språkfattig miljø når det gjelder norsk. Dette kan påvirke barnas norskspråklige utvikling og også bidra til større forskjeller mellom barnehagene. Mangelen på lekekamerater med norsk som morsmål, kan gjøre det vanskelig for barna å lære av hverandre. Dette stiller desto større krav til barnehagens arbeid med norsk som andrespråk.

En svært høy andel av barnehagene i Norge vil i fremtiden ha barn som er eller skal bli flerspråklige. Det er en utfordring at mange av disse barna ikke har et godt nok norskspråklig grunnlag når de starter i skolen. Regjeringen mener det er helt avgjørende å sikre at disse barna kan få god stimulering i norsk i barnehagen. Innsatsen må i enda sterkere grad rettes inn mot dette. Det vil være praktisk vanskelig og økonomisk svært krevende å realisere støtte i morsmålsutvikling på en likeverdig måte for alle barn med et annet morsmål enn norsk. Innsatsen i barnehagen må rettes inn mot at alle barn utvikler tilstrekkelig norskferdigheter før skolestart. I arbeidet med å utvikle barnets kompetanse i norsk kan morsmålsstøtte være ett element i arbeidet. Dialogen med hjemmet er viktig også når det gjelder utvikling av barns språk. Det er viktig å oppmuntre foreldrene til å snakke mye med barna sine på morsmålet slik at barnas grunnleggende språkutvikling stimuleres best mulig.⁶⁹

Forskning peker på at det å lære et andrespråk, i dette tilfellet norsk, kan være krevende. En utredning fra 2010 viser at

[det] er av betydning å skille mellom et akademisk språk og et mer hverdagslig språk. Generelt lærer barn relativt raskt å kommunisere om mer hverdagslige ting på et nytt språk, men det tar lengre tid før de unge har tilegnet seg og endog behersker akademiske ferdigheter i det nye språket. (..) Det synes å være enighet om at unge trenger 5–7 år før de behersker akademiske ferdigheter i det nye språket.⁷⁰

Barn med et annet morsmål enn norsk kan ha gode ferdigheter i norsk på et hverdagslig nivå, både ved skolestart og på de lavere trinnene i skolen, men en del av elevene vil kunne få problemer når opplæringen blir mer krevende og abstrakt tenkning får større betydning. Dersom verken skole eller hjem klarer å gi nødvendig støtte, vil

dette kunne få negative konsekvenser for skoleresultatene. Tidlig målrettet innsats i barnehagen blir dermed svært viktig for barnas språkutvikling i norsk som andrespråk.

Barnehagens betydning for tidlig norskopplæring understrekes av Lesesenteret ved Universitetet i Stavanger:

En rekke nasjonale og internasjonale undersøkelser har bekreftet at det er krevende å lære seg et nytt språk så godt at en fullt ut kan mestre de lesekravene som stilles i dag. Utfordringene er størst for voksne førstegenerasjonsinnvandrere, men tallene viser at også mange barn og unge som vokser opp i innvandrerfamilier, strever mer enn vanlig med leseopplæringen i skolen. Det har vært uttrykt bekymring over at disse familiene i mindre grad enn andre benytter seg av den retten til barnehageplass som norske barn har i dag. Vi har nemlig god dokumentasjon på barnehagens positive betydning for språkutviklingen, grunnlaget for gode leseferdigheter.⁷¹

Evalueringen av gratis kjernetid i Oslo viser at minoritetsspråklige barn i bydeler med gratis kjernetid i barnehage, skårer bedre på kartleggingsprøver i 1. og 2. klasse enn minoritetsspråklige barn fra bydeler uten gratis kjernetid.⁷² Dette støtter opp om funn som viser betydningen av barnehage for barnas andrespråkskompetanse. Tiltak som øker rekruttering til barnehage, er derfor viktige. Regjeringen har fulgt opp dette gjennom de nasjonale ordningene for familier med lav inntekt (lavere foreldrebetaling og gratis kjernetid for fire- og femåringer, fra 1. august 2016 også for treåringer) og rekrutteringstiltak rettet mot minoritetsspråklige familier.

Minoritetsspråklige barn kan ha særlig behov for at personalet har god kompetanse i å støtte barns språkutvikling og i å jobbe systematisk med å inkludere alle barn i lek og samhandling med andre. Forskning viser videre at barn med minoritetsspråklig bakgrunn, kan oppleve hindringer for aktiv deltagelse og medvirkning når de ikke behersker norsk og ikke deler de sosiale kodene som gjelder i barnehagens omsorgs- og læringsmiljø. Når barn ikke får være med i leken, går de glipp av muligheter for språklig og sosial læring.⁷³ En surveyundersøkelse av flerspråklige barneha-

⁶⁹ Gjervan mfl. 2006, Engen og Kulbrandstad 2008, Valvatne og Sandvik 2008, Hammer mfl. 2009

⁷⁰ NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring*

⁷¹ Gabrielsen 2013

⁷² Bråten mfl. 2014

⁷³ Sandvik mfl. 2014, Palludan 2009, Gulløv og Bundgaard 2008

ger i rurale strøk viser at over 40 prosent av pedagogiske ledere aldri har arbeidet med lekemiljø med tanke på inkludering av minoritetsspråklige barn.⁷⁴ Regjeringen ønsker derfor tydeligere føringer i rammeplanen for barnehagens ansvar for å støtte barns språkutvikling og arbeide systematisk for å inkludere alle barn i lek og samspill.

Utdanningsdirektoratets spørring til barnehage-Norge 2015 viser at det er store variasjoner i andelen barn med annen språklig bakgrunn enn norsk i barnehagene, og at det er store fylkesvise forskjeller.⁷⁵ Høyest er gjennomsnittsandelen i barnehager i Oslo med 19 prosent, deretter Rogaland, Østfold, Buskerud og Vest-Agder med 12 prosent.

Samarbeid med foreldre er viktig, og det er et lederansvar å sørge for godt samarbeid. Spørringen til barnehage-Norge viser at det er mest vanlig at det gis muntlig informasjonen til foreldre med annen språklig bakgrunn. Desto høyere andel barn med annen språklig bakgrunn enn norsk, desto mer rapporterer styrer at informasjonsarbeidet både foregår muntlig, skriftlig og ved hjelp av tolk. 38 prosent av barnehagestyrerne i undersøkelsen svarer at de alltid involverer foreldre med annen språklig bakgrunn enn norsk i arbeidet med språkstimulering i barnehagen. Én av tre styrere svarer at dette avhenger av hvilket språk foreldrene snakker. Kommentarene som ble tilføyd, tyder også på at det varierer hvor lett det er å engasjere minoritetsspråklige foreldre i arbeidet med språkstimulering, og at foreldrenes begrensede norskspråklige kompetanse kan være et hinder.

Tolkeutvalget leverte NOU 2014: 8 *Tolking i offentlig sektor – et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd* til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i september 2014. Utvalget påpekte at lovverket som gjelder kommunikasjon via tolk, er fragmentert og oppfattes ulikt. Utdanningsdirektoratet har publisert informasjonsmateriale om bruk av tolk i barnehage og skole. Både Utdanningsdirektoratet og Foreldreutvalget for barnehager (FUB) har publisert informasjonsmateriale om foreldresamarbeid til hjelp i barnehagens arbeid, inkludert samarbeid med minoritetsspråklige foreldre.

Noen minoritetsspråklige barn har språkvansker av ulikt slag, og dette kan være vanskelig å oppdage for barnehagepersonalet, særlig dersom foreldrene ikke tar opp sin bekymring med barnehagen. Språkkartleggingen på helsestasjonen vil

være et viktig tiltak for å oppdage slike vansker, men de ansatte i barnehagen, som treffer barnet hver dag, vil både være nærmest til å oppdage vansker og til å sette inn tiltak, eventuelt i samarbeid med PP-tjenesten. Barnehagens samlede kompetanse når det gjelder flerspråklighet og språkvansker, er derfor svært viktig.

Etter regjeringens vurdering bør ny rammeplan fortsatt anerkjenne verdien av flerspråklighet. Samtidig må ny rammeplan bli tydeligere på barnehagens ansvar for å sikre at barn med et annet morsmål enn norsk får god oppfølging i utviklingen av norsk som andrespråk. Hvis barna skal leve sine liv i Norge, er de helt avhengige av god norskspråklig kompetanse for å kunne delta i samfunnet på lik linje med andre. Med en økende andel med innvandrerbakgrunn i befolkningen blir det at alle behersker norsk bare viktigere og viktigere, både for den enkelte, men også for vårt samfunn som helhet.

Regjeringen vil legge om det øremerkede statstilskuddet til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder fra 2017. Det skal komme tydeligere frem at formålet med tilskuddet er å bidra til å styrke de norskspråklige ferdighetene til minoritetsspråklige barn i barnehage. Tilskuddet skal kun benyttes til tiltak direkte rettet mot barna i barnehagen, slik som ekstra personalressurser til språkstimulering og innkjøp av språkmateriell og bøker. I dag blir tilskuddet fordelt mellom kommunene ut fra antall minoritetsspråklige barn i barnehage, noe som fører til at små kommuner med få minoritetsspråklige barn får et lite beløp. Generelt vil det norskspråklige miljøet være svakere i barnehager med høy andel minoritetsspråklige barn og mange ulike språk enn i barnehager med få minoritetsspråklige barn. Regjeringen ønsker derfor å endre fordelingen av tilskuddet gjennom å tildele midler kun til kommuner med mange minoritetsspråklige barn.

4.3.5 Veiledende språknorm ved overgang til skolen

En rekke studier viser at barn med et rikt ordforråd og god begrepsforståelse ved skolestart, har bedre forutsetninger for å klare seg godt på skolen. Det er stor variasjon i barns språkferdigheter ved skolestart. Variasjonen kan ikke utelukkende forklares med at barna har ulikt språklig grunnlag når de begynner i barnehagen, men er sannsynligvis også et utslag av ulik kvalitet på barnehagetilbudet. Et barnehagetilbud av god kvalitet kan bidra til at barn som får lite språkstimulering

⁷⁴ Andersen mfl. 2011

⁷⁵ Haugset mfl. 2015

hjemme, likevel utvikler et godt nok språk før skolestart.

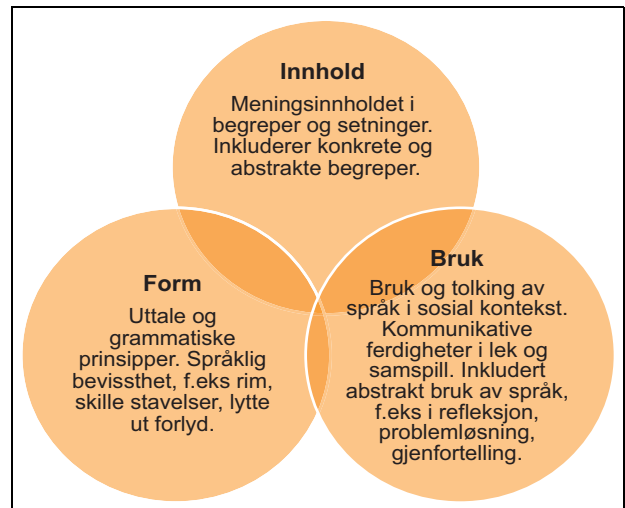
Barn er født med ulike forutsetninger for å lære, også for å lære språk. Barn lærer det språket eller de språkene som blir brukt i familien og i det miljøet de vokser opp i. Mellom barn innenfor et miljø eller en kultur og mellom barn fra ulike miljøer og kulturer er det naturlig med betydelige, individuelle variasjoner i språkutviklingen. Selv om det kan være vanskelig å beskrive barns språkutvikling i stadier knyttet til ulike alderstrinn, kan det være nyttig å beskrive en grovinnstilling som utgangspunkt for å kunne vurdere det enkelte barnets språkkompetanse.

I rammeplanen står blant annet følgende om språkarbeidet:

Barnehagen må sørge for at alle barn får varierte og positive erfaringer med å bruke språket som kommunikasjonsmiddel, som redskap for tenkning og som uttrykk for egne tanker og følelser. Alle barn må få et rikt og variert språkmiljø i barnehagen. Noen barn har sen språkutvikling eller andre språkproblemer. De må få tidlig og god hjelp.

Rammeplanen skal sette tydeligere krav til barnehagens språkarbeid, blant annet skal barns språklige utbytte av barnehagen beskrives. Regjeringen vil støtte barnehagens arbeid ytterligere, og departementet vil derfor igangsette et utviklingsarbeid for å utarbeide en veiledende språknorm for det språklige grunnlaget barn bør ha med seg fra barnehagen. Målet er at språknormen skal bidra til å bevisstgjøre de ansatte i arbeidet med barns språklige utvikling gjennom barnehageårene. Den veiledende språknormen skal gi et felles referansepunkt for innsats i språkarbeidet i barnehagen, men det skal ikke settes opp resultatmål for enkeltbarnets utbytte. Normen skal beskrive typisk språkkompetanse hos femåringen ut fra språkets tre komponenter: form, innhold og bruk, jf. figur 4.2. Slik vil språknormen også omfatte sosiale sider ved språket.

Rammeplanen må operasjonalisere disse sidene ved barns språk i målformuleringer, og det må følge med veiledningsmateriale som utdyper hvordan barnehagene kan arbeide med å støtte barnets språkutvikling ut fra normen. Normen



Figur 4.2 Modell som viser de tre komponentene i språket

skal ta utgangspunkt i Utdanningsdirektoratets veileder «Språk i barnehagen – Mye mer enn bare prat».

4.3.6 Støtte- og veiledningsmaterieell om språk

Regjeringen vil løfte kvaliteten på språkarbeidet i barnehagen. Et slikt løft innebærer tiltak på flere områder, både knyttet til regelverket, kompetanseheving og utvikling av støtte- og veiledningsmaterieell.

Barnehagen er i en unik posisjon til tidlig å oppdage og gi støtte til barn som har språklige utfordringer. Forskningen viser hvor betydningsfull språkutviklingen i barnehageårene er for lek og sosiale relasjoner, men også for lesing, skriving og læring i skolealder og videre i livet.

Det er svært gode erfaringer med bruk av støtte- og veiledningsmaterieell for språkarbeid i barnehagen. Undersøkelser viser at disse i stor grad har bidratt til barnehagebasert vurdering og refleksjon. Utdanningsdirektoratet har utviklet flere ressurser til støtte for arbeidet, og de nasjonale sentrene bidrar også med ressurser og materieell. Særlig aktuelle er de ressursene som Lesesenteret og Skrivesenteret utvikler i forbindelse med den nasjonale språk-, lese- og skrivestrategien *Språkløyper*. Ressursene er forskningsbasert og gratis tilgjengelig på nettstedet sprakloyper.no.

4.4 Tidlig innsats for å oppdage og hjelpe barn som trenger ekstra støtte

4.4.1 Tidlig innsats generelt for alle barn og særskilt for enkeltbarn

Det ligger i barnehagens oppdrag å tilpasse det allmennpedagogiske barnehagetilbudet til barns behov og forutsetninger, også når noen barn har behov for ekstra støtte i kortere eller lengre perioder. Tidlig innsats innebærer innsats på et tidlig tidspunkt i barnets liv og iverksettelse av tiltak når problemer oppstår eller avdekkes i førskolealder, i løpet av grunnopplæringen eller i voksen alder.⁷⁶ Tidlig innsats handler i stor grad om å gi et kvalitetsmessig godt barnehagetilbud til alle barn. Barnehagen starter tidlig i barns liv, og et tilbud av god kvalitet er på mange måter tidlig innsats i seg selv. Barnehagen kan både kompensere for og virke beskyttende for barn som har et vanskelig utgangspunkt. Samtidig innebærer tidlig innsats at barnehagen skal sette inn tiltak tidlig dersom det er behov for det. Barnehagelæreren må ha kompetanse til å se barnets behov, kunne støtte i lek og legge til rette for et helhetlig og inkluderende barnehagetilbud.

Barn som trenger ekstra støtte, er en sammensatt gruppe. Behovet for særskilt støtte kan også variere i perioder av barnets liv. Barnehagen har ifølge rammeplanen ansvar for at barna i barnehagen får et individuelt tilpasset og likeverdig tilbud uansett funksjonsnivå. Foreldre og eventuelt støtteapparat rundt barna er viktige samarbeidsparter for barnehagen. Inkludering i barnehagen handler ikke bare om fysisk tilrettelegging for barna, men også om sosial deltakelse. Barnehagens innhold må formidles på en måte som gjør at ulike barn kan delta ut fra egne interesser, kompetanser og utviklingsnivå. Barnehagen skal gi hjelp så tidlig som mulig i barns liv slik at barnet får mulighet til å delta i det sosiale læringsfellesskapet på samme måte som andre. Barnehagens viktigste sosialiseringsarena er leken. For mange barn kan tidlig innsats innebære at personalet daglig arbeider særlig målrettet og systematisk – over kortere eller lengre perioder – med å inkludere barn med behov for ekstra støtte i meningsfulle fellesskap.

Det foreligger et solid kunnskapsgrunnlag om betydningen av barnehage, særlig for barn som av

ulike årsaker er sensitive, sårbare eller har særlige behov.

Forskning viser blant annet at sosiale forskjeller i grunnleggende kognitive ferdigheter er minst i førskolealder, og tiltakene for å utjevne forskjellene er enklere å implementere på et tidlig tidspunkt enn i senere faser av oppveksten.⁷⁷

Brenna-utvalget påpekte at tidlig innsats er viktig for at barn i sårbare situasjoner skal kunne få så god hjelp som mulig, og at det er behov for mer systematikk i arbeidet med å avdekke behovene til disse barna tidlig. Rammeplanen skal tydeliggjøre barnehagens ansvar for å gjøre bevisste valg og vurderinger av hvordan barn skal få riktig og god støtte tidlig. Barnehagen skal også vurdere effekten av tiltak, justere kurs eller gå videre i prosessen med å vurdere tiltak for hvordan barnet best kan få den støtten det har behov for og krav på, jf. kapittel 4.2.3.

4.4.2 Spesialpedagogisk hjelp

Av rammeplanen fremgår det at barnehagen skal gi det enkelte barn støtte og utfordringer ut fra barnets egne forutsetninger. Barnehagen skal forebygge vansker og oppdage barn med særlige behov. Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 16 sier at «Barn med nedsatt funksjonsevne har rett til egnet individuell tilrettelegging av kommunale barnehagetilbud for å sikre likeverdige utviklings- og aktivitetsmuligheter».

Noen barn har behov for en systematisk innsats av en slik art at det ikke er ressurser eller kompetanse i barnehagen til å gi disse barna et godt tilbud innenfor det ordinære barnehagetilbudet. Barn under opplæringspliktig alder som har særlige behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til dette etter opplæringsloven. Det stilles ingen vilkår om at barnet må ha en diagnose for å ha rett til spesialpedagogisk hjelp. Barn som har rett til spesialpedagogisk hjelp, skal også inkluderes i det ordinære tilbudet i barnehagen. De skal delta i barnegruppen på lik linje med andre barn. Spesialpedagogisk hjelp kan bety støtte i hverdagsaktiviteter, lek og samspill med andre barn og voksne.

Språk-, atferds- og emosjonelle vansker er de mest hyppig rapporterte vanskene hos førskolebarn og kan ofte forklare senere lese- og skrivevansker, konsentrasjonsvansker og atferdsproblemer i skolealder.⁷⁸ En del barn har nedsatt funksjonsevne, lærevansker, motoriske vansker og

⁷⁶ St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen stod igjen – Tidlig innsats for livslang læring, Meld. St. 18 (2010–2011) Læring og fellesskap

⁷⁷ Wollscheid 2010

⁷⁸ Rambøll 2011, Brandlistuen mfl. 2015

utviklingshemninger. I perioden 2009 til 2014 har antallet barn som får spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5-7 i barnehage økt fra 5 800 barn til 7 800 barn. I samme periode har antall barn i barnehage økt. Andelen som får spesialpedagogisk hjelp av alle barn i barnehage, har bare hatt en svak økning fra 2,2 prosent i 2009 til 2,7 prosent i 2014.

I 2011 utførte Rambøll en undersøkelse blant barnehager og kommuner om spesialpedagogisk hjelp til barnehagebarn. Barnehagene og kommunene fikk spørsmål om hva som er de viktigste faktorene for å sikre et godt og effektivt tilbud om spesialpedagogisk hjelp. Majoriteten av barnehagene og kommunene fremhevet antall ansatte med god kompetanse, godt tverrfaglig samarbeid og god kommunikasjon med foreldre som de tre viktigste faktorene. Av kommunene oppga 29 prosent at et tydelig regelverk var en av de viktigste faktorene. 16 prosent av barnehagene mente det samme.⁷⁹

Undersøkelsen *Tidlig Trygg i Trondheim* viser at rundt syv prosent av barna i undersøkelsen sliter med psykiske problemer. Grovt sett deler forskerne barna inn i to grupper, barn med ADHD eller atferdsvansker og barn med angst eller depresjoner. Stort sett er det barn som har atferdsvansker som får hjelp, mens barn med mer skjulte problemer ikke får det. Forskerne viser til at det kan se ut som om små barn bare får hjelp dersom plagene går ut over familien eller fungeringen i barnehagen, og at vanskene blir definert som psykiske. Det kan også ta lang tid før problemer oppdages og barna får hjelp.⁸⁰

I en undersøkelse av tilbudet til barn med særlige behov under opplæringspliktig alder vurderes det at det ikke er gode nok rutiner og systemer for å registrere vansketypene og spesialpedagogisk hjelp.⁸¹ Det er derfor vanskelig å si noe generelt om kjennetegn ved barn som får spesialpedagogisk hjelp. Det er særlig de siste årene i barnehagen at hjelpen gis, noe som kan forstås i lys av at spesialpedagogisk hjelp ofte er tenkt å være skoleforberedende, og at vansker ofte viser seg først etter noen år i barnehagen. Det kan se ut til at barn som tidligere fikk ekstra ressurser gjennom de statlige øremerkede midlene, i dag i større grad får tilbud om spesialpedagogisk hjelp. Dette støttes av at det er en klart større andel barn med mild funksjonsnedsettelse som mottar spesialpedagogisk hjelp i 2015, sammenlignet med 2009.

Kunnskapsdepartementet sendte på høring høsten 2015 følgende lovendringsforslag om barn med særlige behov:

- Forslag om overføring av bestemmelser knyttet til barn yngre enn opplæringspliktig alder fra opplæringsloven til barnehageloven med enkelte endringer og tilpasninger.
- Forslag om fjerning av fritaket i foreldrebetalingen på grunn av vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring.
- Forslag om at vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring skal gjelde i ny kommune ved flytting frem til denne kommunen fatter et nytt vedtak.
- Forslag om at kommunens tilretteleggingsplikt for barn med nedsatt funksjonsevne skal fremgå direkte av ordlyden i barnehageloven.
- Forslag om krav til at PP-tjenesten skal bistå barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling.

Målet med forslaget er at vurderinger av barns rett skal knyttes nærmere til enkeltbarnets behov og forutsetninger fordi retten skal vurderes opp mot et lovverk tilpasset barn i barnehagealder. Overflyttingen kan også bidra til å synliggjøre rett til spesialpedagogisk hjelp og å styrke både kunnskapen og bevisstheten om rettigheten i barnehagesektoren. Departementet arbeider nå med videre oppfølging av høringsforslaget.

Rammeplanens omtale av barn med særlige behov er i stor grad gjengivelse av plikter som fremgår av annet regelverk. Regjeringen mener at en flytting av regelverket om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen (§ 5-7) fra opplæringsloven til barnehageloven, er en anledning til å gi rammeplanen tydeligere føringer for innholdet til barn med særlige behov. Målet er å sikre disse barna et inkluderende og tilpasset tilbud. Samtidig understreker regjeringen at rammeplanen som helhet skal gi rom for å tilpasses alle barn. Målene i rammeplanen skal ikke formuleres på måter som kan føre til at barn ekskluderes fra barnehagens aktiviteter.

4.4.3 Barn som er utsatt for omsorgssvikt, vold og overgrep

En del barn opplever mye vondt i tidlig barndom, som omsorgssvikt, vold og seksuelle overgrep. Foreldre kan ha psykiske problemer eller være rusavhengig. Barn kan ha medfødte eller påførte utviklingsforstyrrelser og psykiske lidelser som kan være vanskelige å avdekke. Ulykker, alvorlig sykdom og dødsfall i familien og erfaringer fra

⁷⁹ Rambøll 2011

⁸⁰ Wichstrøm mfl. 2013

⁸¹ Wendelborg mfl. 2015

krig og flukt kan bidra til traumer. Barnehagen er en unik arena for å avdekke problemer tidlig og for å sette inn forebyggende og kompensatoriske tiltak. Mange barnehager gjør et stort og viktig arbeid i denne sammenheng og har et nært og godt samarbeid både med foreldre og med relevante helse-, omsorgs- og sosialtjenester. Samtidig er det store ulikheter i tjenestetilbudene som gis, og det er derfor behov for større systematikk og koordinering i dette arbeidet, slik kapittel 6 også peker på.

Det er utarbeidet flere handlingsplaner som bl.a. skal bidra til å hjelpe barn som er i vanskelige livssituasjoner:

- En god barndom varer livet ut. Tiltaksplan for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014–2017)
- Et liv uten vold. Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014–2017
- Barn som lever i fattigdom. Regjeringens strategi mot barnefattigdom 2015–2017
- Prop. 15 S (2015–2016) Opptappingsplanen for rusfeltet (2016–2020)

Regjeringen har startet arbeidet med en opptappingsplan som skal redusere forekomsten av vold i nære relasjoner og styrke ivaretagelsen av barn utsatt for vold og overgrep.

Barnehagens ansvar for barns fysiske og psykiske helse er regulert gjennom barnehageloven med forskrifter, inkludert rammeplan for barnehagen innhold og oppgaver, og helsevernlovens forskrift om miljørettet helsevern. Alle ansatte i barnehager er i barnehageloven § 22 og barnevernloven § 6-4 pålagt opplysningsplikt overfor barnevernet uten hinder av taushetsplikt når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt. 17. desember 2014 ble det sendt et brev til alle landets kommuner for å minne om at alle ansatte i en offentlig instans eller tjeneste, som barnehage og skole, har opplysningsplikt til barneverntjenesten. Brevet var signert av de fire statsrådene i Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Rammeplanen er relativt knapp om temaet og er tydeligst i følgende avsnitt i kapittel 5.2 om samarbeidet med barnevernet:

Gjennom sin daglige, nære kontakt med barn er de ansatte i barnehagene i en sentral posisjon i forhold til å kunne observere og motta informasjon om barns omsorgs- og livssituasjon. For at barn i alvorlige situasjoner skal bli

sett av barnevernet og få den hjelp de har behov for, er det svært viktig at de ansatte i barnehagene oppfyller opplysningsplikten når den inntreffer. Alle ansatte i barnehager er i barnehageloven § 22 pålagt opplysningsplikt uten hinder av taushetsplikt overfor barnevernet når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt.

Både tekstens innhold og plassering vil bli vurdert i utarbeidelsen av ny rammeplan.

Vi vet lite om personalets kunnskap og bevissthet om seksuelle overgrep mot barn, men Utdanningsdirektoratets spørring til barnehage-Norge i 2015 inneholdt en del spørsmål om samarbeidet med barnevernet. Dette er omtalt i kapittel 6.4.3 Samarbeid med barneverntjenesten.

Tall fra SSB for 2014 viser at barnehagen har meldt 17 prosent av påbegynte undersøkelsessaker i barnevernet for barn i alderen 1–5 år. Det er vanskelig å vite om dette er et rimelig nivå og hvor mange av disse sakene som omfatter overgrep. Det foreligger ikke opplysninger om barnehagen i tillegg melder overgrepssaker direkte til politiet. Departementet antar at slike saker oppleves som vanskelige å håndtere for de ansatte, og at de opplever mye usikkerhet rundt både det å fange opp signaler fra barn som er utsatt for overgrep, og det å faktisk melde fra. De statlige veilederne *Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten* fra 2009, *Seksuelle overgrep mot barn. En veileder for hjelpeapparatet* fra 2003 og *Mistanke om ansattes seksuelle overgrep mot barn* fra 2002 finnes elektronisk på regjeringen.no. Departementet vil vurdere om veilederne bør revideres.

Barnehagelærerutdanningen har manglet tydelige føringer som sikrer at ferdige kandidater har kunnskap og ferdigheter om temaene vold og seksuelle overgrep mot barn. Regjeringen har derfor foreslått å endre forskrift om rammeplan for barnehagelærerutdanningen. Dette vil være i samsvar med forslag 36b i *En god barndom varer livet ut. Tiltaksplan for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014–2017)*, som er følgende: «Sørge for å sikre at kunnskap om vold og seksuelle overgrep inngår og vektlegges i barnehage- og grunnskolelærerutdanningene.» Det konkrete forslaget som har vært på høring høsten 2015, gjelder endringer i § 2 Læringsutbytte i rammeplanene for alle lærerutdanningene, med unntak av grunnskolelærerutdanningene (GLU). Forslaget skal sikre at kandidatene ved endt studium har kunnskap om barn i vanske-

lige livssituasjoner, herunder kunnskap om vold og seksuelle overgrep mot barn, at kandidatene kan identifisere særskilte behov hos enkeltbarn, herunder identifisere tegn på vold eller seksuelle overgrep, og at kandidatene på bakgrunn av faglige vurderinger raskt skal kunne iverksette nødvendige tiltak.

Fra 1. desember 2015 trådte ny forskrift om politiattest i barnehager i kraft. Politiattesten gir mer informasjon enn tidligere og viser om personen er siktet, tiltalt, har vedtatt forelegg eller er dømt for seksualforbrytelser mot barn eller voksne, mishandling i nære relasjoner, vold, ran og narkotikaforbrytelser. Personer som er dømt for seksuelle overgrep mot mindreårige, har yrkesforbud. Med ny forskrift må barnehageeier vurdere om andre anmerkninger enn seksuelle overgrep mot mindreårige gjør personen uegnet til å arbeide i barnehage. Den nye forskriften strammer også inn regelverket på enkelte punkter, som at personer i kortvarige vikariater (i praksis under 14 dager), ikke lenger skal slippe å levere politiattest. En tilfredsstillende politiattest på ansettelsestidspunktet er ikke en garanti for at personen er egnet til å jobbe i barnehage eller ikke begår lovbrudd senere, men tydeliggjør at barnehager har mulighet til å innhente oppdaterte opplysninger fra politiet om en person som allerede er ansatt. Samlet sett skal ny forskrift bidra til at barnehagen er et trygt sted å være for alle barn.

4.5 God overgang og sammenheng mellom barnehage og skole

De aller fleste barn gleder seg til å starte på skolen, og for mange er det en forventningsfull tid. Læringslysten og nysgjerrigheten er stor, mye er nytt og mye er også ukjent. Enkelte barn gruer seg til å starte på skolen, og andre opplever overgangen som vanskelig.⁸² Godt samarbeid mellom barnehage og skole er viktig for hvordan barna opplever overgangen fra å være barnehagebarn til å bli skoleelev. Samarbeidet kan for eksempel dreie seg om informasjonsutveksling og gode overgangsaktiviteter for barna.

Det er stor variasjon mellom kommuner i hvordan de tilrettelegger for samarbeid mellom barnehage og skole. En norsk case-studie påpeker at mangelfullt samarbeid og manglende kommunikasjon mellom barnehage og skole kan gi ringvirkninger i form av lite kontinuitet i barnas over-

gang.⁸³ Studien legger til grunn at kontinuitet innebærer at barnet opplever sammenheng, gjenkjennelse og progresjon i læring og erfaringer.

Kunnskapssenterets synteserapport om overgang fra barnehage til skole viser at barnehage og skole ikke i stor nok grad har kjennskap til hverandres arbeidsmåter, læringsfilosofier og praksis.⁸⁴ Dette kan vanskeliggjøre samarbeidet eller være utfordrende for å etablere godt og likeverdig samarbeid. Kunnskapssenteret konkluderer med at barnehagelærere trenger et kompetanseløft som setter dem i stand til å bidra som jevnbyrdige samarbeidsparter. I et jevnbyrdig samarbeid er det viktig at barnehagelærerne kjenner til skolens læreplanverk, og at skolen kjenner innholdet i rammeplan for barnehagen. Dette er et godt utgangspunkt for å diskutere læring, arbeidsmåter og ikke minst tilrettelegge for progresjon, samarbeid og sammenheng.

På bakgrunn av kunnskapsoversikten anbefaler Kunnskapssenteret for utdanning følgende aktiviteter for å lykkes med overgangen:

- Samarbeid mellom barnehage og skole: Faglig samarbeid mellom barnehagelærere og lærere i skolen. Utveksling av informasjon om barna. Tilrettelegging for samarbeidsprosjekter mellom barnehage og skole.
- Samarbeid mellom foreldre og skolen: Åpen og gjensidig dialog med foreldre før, under og etter overgangen.
- Tiltak som kan iverksettes av barnehagen: Gjøre barna kjent med skolen. Etablere et felles forum for informasjon og diskusjon mellom de ansatte i barnehage og skole.
- Tiltak som kan iverksettes av skolen: Velkomstprogrammer. Tydelige formulerte mål og forventninger. Fleksible og dynamiske overgangspraksiser (skolen må ta hensyn til at barna trenger tid til å takle overgangen).

Ferdigheter

Det er viktig at barna har utviklet ferdigheter på enkelte områder før de begynner på skolen. Skolen må være bevisst på at barna har med seg kunnskap og erfaringer fra barnehagen, og at skolen bygger videre på disse.⁸⁵

Flere studier viser at sosial kompetanse, språk, matematikk og selvregulering er viktige ferdigheter og kompetanser for små barns senere

⁸² Fabian og Dunlop 2006, Petriwskyj mfl. 2005, Lillejord mfl. 2015

⁸³ Hogsnes og Moser 2014

⁸⁴ Lillejord mfl. 2015

⁸⁵ Lillejord mfl. 2015, NOU 2010: 8 *Med forskertrang og lekelyst*, European Commission 2014

Tabell 4.5 Sammenlikning av utbredelsen av skoleforberedende tiltak over tid

	2004	2008	2012	2014
Barnehagen har skoleforberedende tiltak for 5-åringene	72	96	98	99
Barnehagen innhenter samtykke fra foresatte til å overføre opplysninger om enkeltbarn til skolen	-	-	-	98
Det er etablert felles møteplasser for lærere i barnehage og skole	-	45	63	76
Det er etablert rutiner/utarbeidet planer som sikrer sammenheng og progresjon i læringsinnholdet i barnehage og skole	-	41	59	77
Det er etablert rutiner for samarbeid mellom barnehage og skole på kommunalt nivå	35	62	82	92
Det er etablert rutiner for tidlig samarbeid mellom barnehage og skole dersom barn har behov for særskilt tilrettelagt omsorg	-	82	88	94
Det er etablert rutiner for å involvere foreldre i forbindelse med overgang fra barnehage til skole	-	60	81	91

Kilde: Sivertsen mfl. 2015, Gulbrandsen og Eliassen 2013

læring. Barns sosiale kompetanse og evne til selvregulering, det vil si barns evne til å styre tanker, følelser og atferd, er viktig for å lykkes faglig og sosialt på skolen, både på kort og på lang sikt.⁸⁶ I tillegg viser flere studier at barn som har et godt utviklet språk, med godt utviklet begrepsforståelse, har bedre forutsetning enn andre barn for videre læring. Særlig erfaring med matematiske emner og begreper regnes som viktig grunnlag for senere læring.⁸⁷

Betydningen av tidlig forståelse av og kunnskap om matematiske begreper og ferdigheter bidrar til økt faglig utbytte på skolen. En studie som omfatter seks ulike survey-undersøkelser, viser at tidlige matematikkferdigheter, leseferdigheter og barns evne til oppmerksomhet var de viktigste faktorene for senere faglig mestring.⁸⁸ Barns evne til selvregulering, det vil si barns evne til å styre tanker, følelser og atferd, er viktig for å lykkes faglig og sosialt på skolen på både kort og lang sikt.⁸⁹

Skoleforberedende aktiviteter

Nær alle barnehager har skoleforberedende aktiviteter for femåringene, jf. tabell 4.5. Det samme gjelder også innhenting av samtykke til å overføre informasjon om enkeltbarn fra barnehage til

skole. Nesten alle barnehagene har rutiner for samarbeid mellom barnehage og skole på kommunalt nivå og om barn som har behov for særskilt støtte og foreldreinvolvering. Kommunale barnehager praktiserer disse tiltakene i litt større grad enn private barnehager, men forskjellen er ikke stor. Det er noen færre kommuner som svarer at de har etablert møteplasser for lærere i barnehage og skole, og som har planer som sikrer sammenheng og progresjon i læringsinnholdet i barnehage og skole. En undersøkelse om tidsbruk i barnehagene viser at 61 prosent av styrerne sier at de rapporterer årlig om overgangen barnehage og skole. 16 prosent rapporterer at de aldri gjør det, mens 16 prosent sier de rapporterer halvårlig.⁹⁰

En annen undersøkelse stilt til kommunene i 2011 om skolens informasjonsoverføring mellom barnehage og grunnskole, viser at 95 prosent av kommunene svarer at de har et system for overføring av informasjon om barn mellom barnehage og skole, og i de aller fleste tilfellene omfatter dette alle barnehagene og grunnskolene i kommunen.⁹¹ Det er en tendens til at systemet i mindre grad dekker alle skolene og barnehagene i de største kommunene.

Figur 4.3 er basert på data fra fem kommuner på Østlandet og viser at det arbeides mest med sosiale ferdigheter og språk i det skoleforberedende arbeidet i barnehagene. Barnehagene arbeider minst med områdene IKT, skriving og skriftlek og bokstaver og lesing. En annen under-

⁸⁶ Zambrana 2015, Blair og Raver 2015, Moffitt mfl. 2011, McClelland mfl. 2007

⁸⁷ Sandvik mfl. 2014, Hagen mfl. 2014, Karlsen 2014, Duncan mfl. 2007, Lillejord mfl. 2015

⁸⁸ Duncan mfl. 2007

⁸⁹ Blair og Raver 2015, McClelland mfl. 2007, McClelland mfl. 2013, Moffitt mfl. 2011

⁹⁰ Haakestad mfl. 2015

⁹¹ Vibe 2012

søkelse viser også at språk og sosiale ferdigheter er noe barnehagene vektlegger i de skoleforberedende aktivitetene.⁹²

Studien som dataene i figur 4.3 er hentet fra, viser betydningen av å stimulere barnehagebarnas ferdigheter for videre overgang til skolen, og at leseferdighetene på første trinn har en sammenheng med barnas førskoleferdigheter (målt gjennom språk, selvregulering og atferd) og skoleforberedende aktiviteter.⁹³ Kunnskapscenterets systematiske kunnskapsoversikt om overgangen fra barnehage til skole viser også at arbeid med tall- og leseforståelse og utvikling av sosiale ferdigheter i det skoleforberedende arbeidet bidrar til økt læring.⁹⁴

⁹² Rambøll 2010

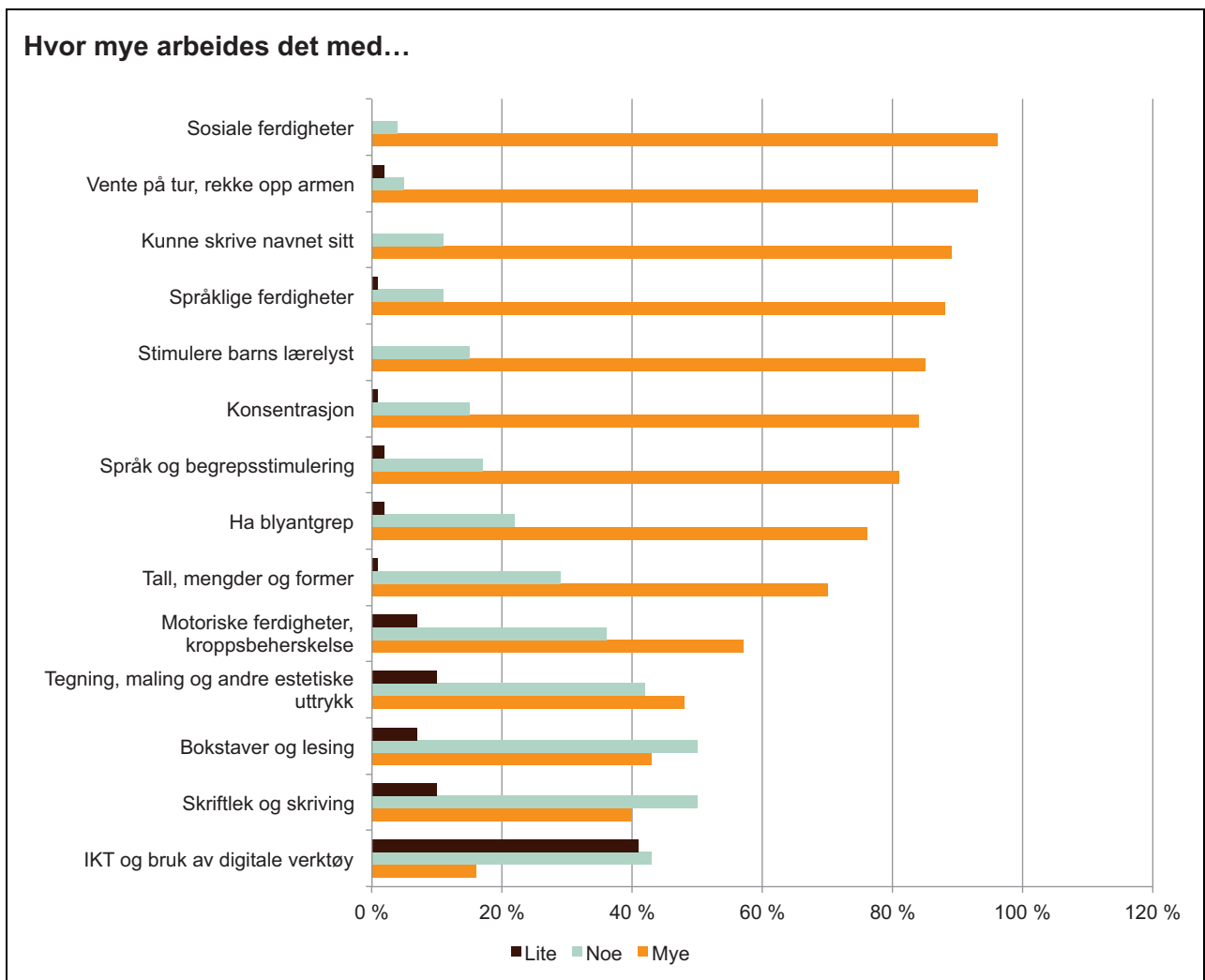
⁹³ Zambrana 2015

⁹⁴ Lillejord mfl. 2015

En norsk undersøkelse fra en bykommune i Vestfold viser at barnehagene, skolen og skolefritidsordningen (SFO) legger ulik vekt på overgangen fra barnehage til SFO og skole.⁹⁵ Resultatene for denne kommunen viser en generell tendens til at pedagogene i barnehagen legger mer vekt på overgangen og sammenhengen enn det første-trinns læreren og SFO-lederne gjør. Forskerne sier at dette kan tolkes som at de pedagogiske lederne er mer opptatt av barn-voksen-relasjonen i overgangen enn førsteklasse lærerne og SFO-lederne er.

Det bør legges bedre til rette for at barn kan ta avskjed med barnehagen på en god måte, glede seg til å begynne på skolen og oppleve at det er en sammenheng mellom barnehage og skole. Dette er spesielt viktig for barn med et særskilt behov for tilrettelegging ved skolestart.

⁹⁵ Hogsnes og Moser 2014



Figur 4.3 Skoleforberedende aktiviteter i barnehagen

Kilde: Zambrana 2015

Kunnskapscenterets rapport viser at de fleste barn takler overgangen fra barnehage til skole godt, men at noen barn opplever overgangen som vanskelig. Ansatte i barnehage og skole må kjenne til og vite hvordan de kan møte vanskelige overganger med gode tiltak.

Skolestart representerer ikke bare en overgang fra ett stadium til et annet, men også en prosess der kontinuitet i utviklingen og læringen hos barnet må vektlegges. Som Brenna-utvalget uttalte i sin utredning: «Skolen må ikke stenge barnas fortid ute, og barnehagen må ikke stenge barnas framtid ute».⁹⁶ Kunnskapscenteret peker på at kulturforskjeller og ulike praksiser i barnehage, førskole og skole ikke er et problem i seg selv. Tvert imot skal barnehage og skole være forskjellige. Problematisk blir det først når det oppstår spenninger mellom ansatte som skal samarbeide om tiltak som skal gjøre overgangen fra barnehage til skole bedre for barna.⁹⁷

4.5.1 Bedre sammenheng mellom rammeplanen og læreplanverket for grunnopplæringen

Barnehagen skal legge et godt grunnlag for videre skolegang, studier, samfunnsliv og arbeidsliv. Det er de senere årene gjort mye for å bedre sammenhengen. Formålsbestemmelsene for barnehage og grunnopplæring bygger på det samme verdigrunnlaget, og de syv fagområdene i barnehagen speiler fagene i skolen. Både barnehagens og skolens formålsbestemmelser vektlegger utvikling av kunnskaper, ferdigheter og holdninger, og at barn og elever skal få utfolde skaperglede og utforskertrang. Begge formålsbestemmelsene understreker barn og unges rett til å bli møtt med tillit og respekt og deres rett til medvirkning. Samtidig synliggjøres sektorenes egenart og særpreg.

Formålsbestemmelsen for grunnopplæringen gjenspeiler aldersspennet fra barn til voksen og opplæringens kvalifiseringsoppdrag. Den peker på at elevene skal møtes med krav, og at de skal få grunnlag for å kunne mestre livene sine og delta i arbeid og fellesskap i samfunnet.

Formålsbestemmelsen for barnehagen peker også på barnas fremtid, men understreker barndommens egenverdi og er noe mer konsentrert om barnets liv her og nå. Barnehagen skal ivareta barnas behov for omsorg og lek, bidra til trivsel og glede i lek og læring og være et utfordrende og

trygt sted for fellesskap og vennskap. De syv fagområdene i barnehagens rammeplan gjenspeiles i de fagene som barna møter på skolen, og dette bidrar til å binde barnehage og skole sammen.

Generell del av læreplanverket har status som forskrift til opplæringsloven og utdyper og konkretiserer formålsbestemmelsen for grunnopplæringen. Formålsbestemmelsen for opplæringen ble i likhet med formålsbestemmelsen for barnehagen, endret i 2008 på bakgrunn av Bostad-utvalgets NOU 2007:6 *Formål for fremtida*. Stortinget vedtok i 2013 forslag fra Kunnskapsdepartementet om å utarbeide en fornyet Generell del, og dette arbeidet er i gang i departementet.⁹⁸

Regjeringen vil at arbeidet med videreutvikling av læreplanverket for grunnopplæringen, herunder ny generell del, og ny rammeplan for barnehagen skal ses i sammenheng.

4.5.2 Et skoleforberedende innhold for de eldste barna

Rammeplanen legger i dag ingen særlige føringer for innholdet til de eldste barna. Samtidig peker forskning på betydningen av at barn opplever kontinuitet i læringsprosessen, og at de opplever sammenheng i innholdet mellom barnehage og skole.

Rammeplanen vektlegger at alle barn skal møte utfordringer med utgangspunkt i egne interesser, kunnskaper og ferdigheter. Regjeringen mener at de eldste barna i barnehagen skal møte et innhold som forbereder dem for skolen. Nesten alle barnehager tilbyr i dag et eget innhold for de eldste, men det varierer hva dette innholdet består av.

Brenna-utvalget drøftet hvilket innhold de eldste barna i barnehagen møter og bør møte og anbefalte at barnehagen tilbyr de eldste barna mangfoldige og varierte aktiviteter for å gjøre overgangen til skolen så god som mulig. Rammeplangruppen anbefalte at innholdet for de eldste skulle bygge på barnehagens helhetlige pedagogikk.

Resultater fra den norske MoBa-undersøkelsen finner at fokus på lek med tall og bokstaver er forbundet med bedre lese-, skrive- og tallforståelse hos barna.⁹⁹ Internasjonal forskning viser at samspill mellom barn og kompetente ansatte har stor betydning for å stimulere viktige kompetanseområder før skolestart.¹⁰⁰ Regjeringen vurderer at rammeplanen bør gi føringer for et skoleforbe-

⁹⁶ NOU 2010: 8 *Med forskertrang og lekelyst*

⁹⁷ Lillejord mfl. 2015

⁹⁸ Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen*

⁹⁹ Engvik mfl. 2014

redende innhold, og at progresjon skal tydeliggjøres, men uten at dette uttrykkes som resultatmål eller kompetansemål for barna.

4.5.3 Samarbeid mellom barnehage og skole

Ved å styrke sammenhengen mellom barnehage og skole legges det et godt grunnlag for videre skolegang. Det handler både om at barns læringspotensial ivaretas, støttes og utvikles fra et tidlig tidspunkt, og at barnet får mulighet til å bygge videre på kunnskaper og erfaringer fra barnehagen i et videre skoleløp. God sammenheng kan bidra til å ivareta barnets behov for trygghet i overgangen til skolen og til at tilbudet til enkeltbarnet allerede er tilpasset fra første skoledag.

Et forskningsprosjekt initiert av EU viser betydningen av god overgang fra barnehage til skole for at barna skal klare seg godt videre i skoleløpet og for å hindre frafall fra skolen. Forskerne vektlegger betydningen av kontinuitet i overgangene. Bakgrunnen for analysen er en spørreundersøkelse om utdanningssystemet i flere europeiske land og en case-studie i ti land. I rapporten foreslås tiltak for å sikre god overgang fra barnehage til skole, for eksempel at barnehagelærere og skolelærere på lavere klassetrinn samarbeider om å lage planer for pedagogisk praksis og faglig innhold i barnehage og skole for å sikre bedre kontinuitet for barna.¹⁰¹

Dagens barnehagelov og opplæringslov har ingen uttrykkelige bestemmelser om barnehage- eller skoleeiers ansvar for å samarbeide, men i rammeplanens kapittel 5 er barnehagens samarbeid med skolen omtalt:

Barnehagen skal, i samarbeid med skolen, legge til rette for barns overgang fra barnehage til første klasse og eventuelt skolefritidsordning. Dette skal skje i nært samarbeid med barnets hjem. Planer for barns overgang fra barnehage til skole må være nedfelt i barnehagens årsplan. Barnehage og skole er begge institusjoner for omsorg, lek, læring og dansing. Barn vil møte både likhetstrekk og ulikheter mellom institusjonene. Barnehage og skole bør gi hverandre gjensidig informasjon om sine respektive virksomheter. Barnehagen og skolen har et felles ansvar for at barn kan møte ulikhetene med nysgjerrighet og tillit til egne forutsetninger. Det må legges til rette for

at barn kan ta avskjed med barnehagen på en god måte, glede seg til å begynne på skolen og oppleve at det er en sammenheng mellom barnehage og skole.

Prinsipper for opplæringen i Læreplanverket for Kunnskapsløftet har forskriftsstatus, og der sies følgende:

Godt og systematisk samarbeid mellom barnehage og barnetrinn, barnetrinn og ungdomstrinn, ungdomstrinnet og videregående opplæring skal bidra til å lette overgangen mellom de ulike trinnene i opplæringsløpet.

Samarbeid med andre offentlige instanser med ansvar for barn og unges læring, utvikling og oppvekstmiljø er også en sentral oppgave for skolen. Dette gjelder særlig for elever med behov for særskilt tilrettelegging.

Gjennomgangen av dagens regelverk i Norge og resten av Skandinavia, viser at Norge har en utfordring ved at regelverket for barnehagen og skolen ikke er tydelig nok på å sikre barn en god og trygg overgang fra barnehage til skole. I motsetning til Norge, har Danmark og Sverige et overgangsår mellom barnehage og skole der seksåringene går i henholdsvis «børnehaveklasse» og «førskoleklass». Disse ordningene er med på å bygge bro mellom tilbudene og støtte barnas utvikling og læring i et langsiktig perspektiv.

Brenna-utvalget påpekte at regelverket om samarbeid mellom barnehage og skole er uklart. Utvalget viste til at barnehager er mer innstilt på å samarbeide enn det skoler er, og utvalget mente at det er viktig å forplikte samarbeidet for alle aktørene, særlig for skolen. Kunnskapssenterets kunnskapsoversikt viser at samarbeid mellom barnehage og skole er viktig, og omtaler aktiviteter som barnehage og skole utfører for å lette overgangen.

Flertallet av kommunene har tiltak for å lette overgangen fra barnehage til skole. Kommunene svarer at så å si alle barnehager praktiserer skoleforberedende tiltak for femåringene og innhenter samtykke til å overføre informasjon om enkeltbarn fra barnehagen til skolen.¹⁰² Flertallet av kommunene svarer videre at de har rutiner for samarbeid om overgangene og foreldreinvolvering. Det er lite kunnskap om kvaliteten på og innholdet i disse rutinene og hvorvidt de bidrar til gode og trygge overganger og til sammenheng og kontinuitet i det pedagogiske tilbudet. Av tilta-

¹⁰⁰ Nielsen og Christoffersen 2009, Baker 2006, Pianta mfl. 2005

¹⁰¹ European Commission 2014

¹⁰² Sivertsen mfl. 2015

kene kommunene har satt i gang for å lette overgangen, er det lavest andel kommuner som svarer at det er etablert felles møteplasser for barnehagelærere og lærere i skolen. Samarbeidet mellom barnehage og skole synes fortsatt noe mer utbredt i kommunale enn i ikke-kommunale barnehager.¹⁰³

Regjeringen vil gjennomgå regelverket knyttet til overgangen fra barnehage til skole og vurdere en lovfesting av samarbeidsplikt for barnehageeiere og skoleeiere. En slik plikt vil kunne være med på å sikre at alle barn får en trygg og god

overgang fra barnehage til skole. Videre vil plikten bidra til å sikre at alle barnehager, både kommunale og ikke-kommunale, inngår i et samarbeid med skolen om barnas overgang fra barnehage til skole.

Med dagens eierstruktur har kommunen som myndighet ikke anledning til å pålegge alle barnehager samarbeid med skolen. Det er sannsynlig at alle foreldre, uavhengig av om deres barn går i en kommunal eller privat barnehage, vil være opptatt av god overgang til skolen. Dersom det blir bestemt at samarbeidet skal lovfestes, vil dette gi anledning til ytterligere å utdype innholdet i samarbeidsplikten i rammeplanen for barnehagen og regelverket for skolen, og også til å utarbeide

¹⁰³ Winsvold og Gulbrandsen 2009, Gulbrandsen og Eliassen 2013

Boks 4.10 Felles løft for tidlig innsats i Hallingdal

Felles løft for tidlig innsats i Hallingdal (2010–2017) er et samarbeidsprosjekt mellom Statped og kommunene Ål, Gol, Hol, Hemsedal, Nes og Flå. Prosjektet har tre trinn:

- Trinn 1 startet i barnehagene og har hatt tidlig innsats knyttet til førskolebarns språklige og sosiale utvikling som overordnet mål. Et mål er også styrking og videreutvikling av det tverrfaglige samarbeidet mellom barnehage, PPT, helsestasjon og barnevern.
- Trinn 2: Prosjektet videreføres sammen med grunnskolen 1.–4. årstrinn og er et fellesprosjekt om overgang barnehage – skole der hovedmålet var at ansatte i barnehage, skole, helsestasjon og PPT sammen skal bidra til et helhetlig opplæringsløp fra barnehage til skole og til en trygg og forutsigbar skolestart for det enkelte barn. Det er lagt til grunn i prosjektet at hvis barna skal få fullt utbytte av grunnlaget som legges i barnehagen, er det viktig at det er en sammenheng mellom hva barnehagen legger vekt på og hva skolen legger vekt på.
- Trinn 3 omfatter skolen og legger vekt på språkvansker.

En rapport fra trinn 2 i prosjektet konkluderer med at tidlig innsats er styrket i Hallingdal.¹ Faktorer som er med på å støtte opp under en slik påstand er bl.a. følgende:

- Fagpersoner (ansatte pedagoger i skole og barnehage) har økt kunnskap om lekens betydning for læring og utvikling, og økt kunnskap om språkets betydning for lese- og skriveopplæring.

- Det er økt felles forståelse for betydningen av at skole og barnehage bygger på hverandres arbeid med alle barns språkutvikling og utvikling av sosiale ferdigheter, tilpasset det enkelte barn.
- Samtlige barnehager med tilhørende lokal(e) skole(r) har etablert eller videreført et systematisk samarbeid mellom enhetene.
- Alle kommunene har utviklet/videreutviklet en kommunal plan for overgang barnehage – skole.
- Gjennom utvikling av en ny kommunal plan for overgangen fra barnehage til skole, mener de ansatte at følgende er blitt vesentlig styrket ved overgangen:
 - Foreldrene er mer aktive deltakere i overgangsprosessen blant annet gjennom flere møtepunkter med både barnehage og skole.
 - Det er lagt inn flere tiltak i plan for overgang som skal bidra til at skolestarteren er mer kjent med skolen som læringsarena før skolestart, blant annet gjennom besøksordninger, fadderordninger og felles aktivitetsdager for førsteklassinger og skolestartere (siste året i barnehagen).
 - Kunnskap om barnet sikres gjennom tverrfaglig samarbeid mellom involverte parter knyttet til overgang.
 - Ansatte i barnehage og skole har økt kjennskap til tiltak på system- og individnivå for å sikre en trygg overgang for skolestartere med særskilte behov.

¹ Statped og Gol kommune 2015

materiell som kan hjelpe partene til å få på plass et godt overgangsarbeid.

Agderprosjektet er et forsknings- og utviklingsprosjekt som kan bidra til å gi et bedre kunnskapsgrunnlag om hva som er viktig innhold for femåringene i barnehagen, jf. kapittel 2. Førskoleopplegget innebærer et mer strukturert tilbud til femåringene der barnehagen tilføres ekstra personalressurser og kompetanseheving, noe som igjen skal føre til at barna får mer tid med voksne i barnehagen. De første resultatene fra prosjektet kommer i 2018 og kan gi et viktig bidrag til kunnskap om hva som er et godt innhold for femåringene i barnehagen.

Samiske barn har gjennom et samisk barnehagetilbud fått god språklig og kulturell stimulering. Barnehagebarna har tilegnet seg tradisjonelle kunnskaper og fått utforske, lære, undre seg, føle tilhørighet, utvikle og styrke sitt språk og sin identitet. De har med seg erfaringer, kunnskap og ferdigheter som det skal bygges videre på i skolen. Å sikre sammenheng og progresjon i læringsinnholdet fra barnehage til skole har derfor stor betydning for samiske barn.

Kunnskapsdepartementet og KS inngikk i 2009 en avtale om å arbeide for at alle kommuner og fylkeskommuner skal tilby veiledning til alle nytilsatte nyutdannede lærere i grunnskole og videregående opplæring fra skoleåret 2010–2011 og nytilsatte nyutdannede førskolelærere i barnehagen i løpet av skoleåret 2011–2012. I november 2014 inngikk KS og Kunnskapsdepartementet en ny treårig samarbeidsavtale om kvalitetsutvikling i barnehagen og grunnopplæringen som bl.a. omfatter målrettet arbeid for at alle kommuner skal tilby veiledning til alle nytilsatte nyutdannede pedagoger i barnehagen og grunnskolen. Stadig flere skoler og barnehager tilbyr nå veiledning for nyutdannede lærere og barnehagelærere. Et annet særskilt område i inneværende avtaleperiode er å få til bedre samarbeid mellom barnehage, grunnskole, videregående opplæring og andre offentlige tjenester for barn og unge. Ordningen evalueres, og sluttrapporten vil komme i desember 2016.

Muligheten for å styrke sammenhengen mellom barnehage og skole skal vurderes i regelverket. Sammenhengen kan også ivaretas og utvikles ved at aktører med ansvar for kvaliteten i tilbudet i barnehage og skole, samarbeider strukturert og systematisk og dermed får bedre kjennskap til hverandres rammer og praksis. Felles kompetansetiltak, nettverk, felles møteplasser og hopeningsordninger der personalet i barnehage og skole har praksis i hverandres virksomheter, kan bidra positivt til å fremme sammenheng og konti-

nuitet i det innholdet og de arbeidsmåter barn og elever møter. I regjeringens arbeid med å understøtte god sammenheng mellom barnehage og skole vil samarbeidet med KS stå sentralt.

Nettverksgrupper mellom barnehagepersonale og lærere kan også være et godt virkemiddel for å dele kunnskap og erfaringer på tvers av virksomhetene. Realfagstrategien og språk-, lese- og skrivestrategien oppfordrer barnehage- og skoleiere til å danne slike nettverk.

4.5.4 Lærerutdanningene for barnehage og grunnskole

Barnehagelærerutdanningen (BLU) og grunnskolelærerutdanningen for 1.-7. trinn (GLU 1–7) er forskjellige både hva gjelder omfang og innhold, men de skal begge i henhold til virkeområde og formål være integrerte, profesjonsrettede og forskningsbaserte. Videre skal de sikre god faglig og didaktisk kompetanse hos lærerkandidatene. Begge utdanningene har bestemmelser som angår overgang og sammenheng mellom barnehage og skole.

En viktig del av lærerutdanningene er praksisopplæringen. I BLU skal fem av 100 dager av praksisopplæringen være såkalt overgangspraksis som kan legges til grunnskole. Det er ikke i gjeldende regelverk åpnet for at en del av praksis i GLU 1–7 kan legges til barnehage. At lærerstudenter kan få innblikk i innhold og praksis i både barnehage og grunnskole, vil bidra til å ivareta sammenheng og kontinuitet i det pedagogiske tilbudet til barn og elever.

Både BLU og GLU 1–7 vektlegger overgangen fra barnehage til skole. For å bidra til bedre sammenheng i innholdet mellom barnehage og skole vil regjeringen vurdere å åpne for at en del av praksisopplæringen i GLU 1–7 kan legges til barnehagen, på samme måte som det i dagens bestemmelser er åpnet for at en del av praksisopplæringen i BLU kan legges til skole.

4.6 Det samiske barnehagetilbudet

Samiske barn og unge er viktige språk- og kulturbærere for å videreføre samiske verdier og kunnskap fra tidligere generasjoner. Barnehagen har derfor en særlig viktig betydning for å styrke og utvikle barnas samiske identitet, språk og kultur. Barnehagen har i dag en mye større plass i samiske barns hverdag enn tidligere. Alle de tre samiske språkene, nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk, er i dag representert i barnehagene.

For samiske barn er tidlig og god språkstimulering avgjørende for å videreutvikle og bevare samisk språk. Det er særlig nødvendig med innsats i kommuner der samisk språk står svakt, herunder lule- og sørsamiske områder.¹⁰⁴

I dag får en stor del barn et samisk barnehage-tilbud, men tilbudet som gis, har store variasjoner. Det kan variere fra tilbud til samiske barn i barnehager med hovedvekt på samisk språk til norske språklige samiske barn som får tilbud i norske barnehager.

Sametinget gir tilskudd til barnehager med samisktilbud. Gjennom tilskuddsordningene defineres de ulike tilbudene slik:

- Samiske barnehager, det vil si en barnehage som har vedtektsfestet at driften bygger på samisk språk og kultur. De fleste av disse barnehagene ligger i det nordsamiske området innenfor samisk distrikt, men det finnes også samiske barnehager i Oslo, Tromsø og Alta.
- Barnehager med samisk avdeling, det vil si norske barnehager med samisk avdeling som har vedtektsfestet at driften bygger på samisk språk og kultur. De fleste slike barnehager ligger utenfor samiske distrikt, for eksempel i Tromsø, Sør-Varanger, Nordreisa og Alta.
- Barnehager med tilbud om samisk språkopplæring, det vil si språkopplæring til enkeltbarn eller grupper av barn. En slik språkopplæring organiseres på ulike måter. Disse barnehagene har som regel ikke ansatte med samiskkunnskaper, men barnehagen henter inn samiskspråklige personer som kan gi dette tilbudet. De barna som skal få et samisk språkopplæringstilbud, vil ha ulik språkbakgrunn. For noen barn vil dette tilbudet være språkopplæring. For andre som allerede er samiskspråklige, vil det være et tilbud om å beholde og videreutvikle det samiske språket. Samiske barnehager eller barnehager med samisk avdeling kan også gi et tilbud om samisk språkopplæring til dette barnet. Slike tilbud gis blant annet i Tromsø, Kåfjord, Harstad og Bodø.

Barnehager med samisktilbud er både private og kommunale. Det finnes ulike organiseringer av tilbudet, som for eksempel reindrifts-, kultur- og naturbarnehager. Sametinget tildeler tilskudd til barnehager med nord-, lule- og sørsamiske barn. Av disse er det flest barn med nordsamisk bakgrunn. Det finnes i dag kun én lulesamisk barnehage (Tysfjord) og én sørsamisk barnehage

(Snåsa). I tillegg er det også andre barnehager som gir lule- og sørsamisk språkopplæringstilbud.

Det samiske folket er et urfolk i fire land, og det samarbeides over landegrensene i Norge, Sve- rige, Finland og Russland. Barnehagen i Sirbmá på norsk side samarbeider med Utsjok på finsk side. Også i sørsamisk område samarbeides det over landegrensene.

Barnehageloven med forskrifter regulerer barnehage-tilbudet for samiske barn og uttrykker eksplisitt i § 2 (innholdsbestemmelsen) at barnehagen skal ta hensyn til samiske barns språk og kultur. I § 8 sies det at kommunen har ansvar for å sikre at «barnehage-tilbudet til samiske barn i samiske distrikt bygger på samisk språk og kultur. I øvrige kommuner skal forholdene legges til rette for at samisk at barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur.»

Sametinget forvalter tilskudd til samiske barnehager, barnehager med samiske avdelinger og barnehager med tilbud om samisk språkopplæring. I tillegg benyttes tilskuddet til kompetansetil- tak, prosjekt- og utviklingsarbeid, veiledning og informasjon og utvikling av pedagogisk materiell. Målet med tilskuddet er å bidra til å legge til rette for at samiske barn skal få utvikle samisk språk og kultur i barnehagen.

I 2015 mottok Sametinget om lag 15,7 mill. kroner i tilskudd til samisk barnehage-tilbud. Statistikk fra Sametinget viser at det i 2015 var totalt 783 barn som gikk i barnehage med et samisk tilbud, mot 815 i 2014. Av disse gikk 581 barn i samiske barnehager, 87 barn i barnehager med samisk avdeling og 115 barn i barnehager med samisk språkopplæringstilbud. Av de 783 barna hadde 735 barn nordsamisk bakgrunn mot 762 i 2014. 22 barn hadde lulesamisk bakgrunn mot 28 i 2014, og 26 barn hadde sørsamisk bakgrunn mot 25 i 2014. I 2015 var det registrert 24 samiske barnehager, syv barnehager med samisk avdeling og 29 barnehager med samisk språkopplæring. Særlig antall barnehager med samisk språkopplæring har økt de par siste årene. Tilbud om språkopplæring i barnehagen gis i fylkene Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal, Oslo og Akershus.

Regjeringen har forlenget virkningstiden for *Handlingsplan for samisk språk* ut 2017.¹⁰⁵ I planen understrekes det at fremtiden for de samiske språkene er avhengig av at samiske barn og unge kan tilegne seg språket i barnehage og skole. Målet er blant annet å legge til rette for at flere barn får et samisk barnehage-tilbud og for tidlig

¹⁰⁴ Solstad og Nylund 2015

¹⁰⁵ Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2011

språkstimulering i barnehagen. Utdanningsdirektoratet, fylkesmennene og Sametinget har ansvar for å følge opp tiltak i planen. Som en konkret oppfølging av planen er det igangsatt og ferdigstilt en rekke oversettelser av temahefter og veiledere på de tre samiske språkene.

4.6.1 Samiske barns språkutvikling

Samiske barn skal få støtte til å bevare og utvikle sitt språk og sin kultur uavhengig av hvor i landet de bor. Dette understrekes både i barnehageloven og rammeplanen. I barnehager med samiske barn arbeides det med språk på ulike måter. I de samiskspråklige barnehagene brukes kun samisk. I tospråklige barnehager der både norsk og samisk brukes, tas ulike metoder i bruk for å ivareta og utvikle barnas tospråklige bevissthet, slik at ikke samisk velges bort som kommunikasjonspråk.

Å inneha kompetanse i to eller flere språk er en «privilegert bagasje». God utviklet tospråklighet i barndommen styrker barnas evne til metaspråklig bevissthet, språklig oppmerksomhet og kognitiv kontroll av språklige prosesser. I de samiske barnehagene snakkes det samisk daglig. Situasjonen er dermed slik at minoritetsspråket er majoritetsspråket. Barna har imidlertid ulik språklig bakgrunn, slik situasjonen gjerne er for et minoritetsfolk. Målet er at barna skal bli funksjonelt tospråklige, og dette medfører språklige utfordringer for de ansatte.¹⁰⁶

Det må legges bedre til rette for god språkstimulering i barnehagen for samiske barn. God språkstimulering i barnehagen for samiske barn handler blant annet om å ha personale med samisk språk- og kulturkompetanse og kunnskap

¹⁰⁶ Storjord 2008

om egnede modeller for språkopplæring. En undersøkelse om tilskuddsordninger til barnehager for samiske barn viser blant annet at det er stor variasjon i hva slags tilbud samiske barn får. Dette kan få store konsekvenser for barnas språkutvikling. Undersøkelser viser at et samisk barnehagetilbud har stor betydning for valg av samisk som førstespråk i skolen. For å sikre trygge samiske språkbrukere på sikt må den samiske språkstimuleringen i barnehagen starte tidlig og være systematisk.¹⁰⁷

Innenfor Statped er det Samisk spesialpedagogisk støtte (SEAD) som produserer og tilrettelegger spesialpedagogiske læremidler på de tre samiske språkene.¹⁰⁸ Siden det har vært lite forskning på samisk spesialpedagogikk samarbeider SEAD med språkforskere og ulike kompetansesentre, som Samisk lesesenter og Sametingets opplæringsavdeling. SEAD tar utgangspunkt i eksisterende lærings- og kartleggingsressurser og bygger videre på og tilrettelegger for bruk for samiske barn. Tilretteleggingen handler ikke kun om språklig oversettelse, men også om å tilrettelegge med et kulturelt perspektiv. Sametinget har finansiert SEADs utvikling av kartleggingsmaterialet SIM.¹⁰⁹ Gjennom SIM kan pedagogen undersøke hvordan samiskspråklige barn i førskolealder oppfatter visse grammatiske former.

Etter regjeringens vurdering må rammeplan for barnehagen i større grad bidra til å sikre at samiske barn får et barnehagetilbud bygd på samisk språk og kultur. Utarbeidelse av ny rammeplan skal skje i dialog med Sametinget.

¹⁰⁷ Solstad 2012

¹⁰⁸ SEAD har en landsdekkende oppgave og kan bistå kommuner og fylkeskommuner med å legge til rette for en kvalitativt god opplæring for samiske barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov

¹⁰⁹ Samisk impressiv morfologisk test

Tabell 4.6 Samisk barnehagetilbud

	2013	2014	2015
Samiske barnehager	23	24	24
Norske barnehager med samisk avdeling	7	7	7
Barnehager med tilbud om samisk språkopplæring	22	27	29
Barnehager med samisktilbud	52	58	60
	2013	2014	2015
Barn med nordsamisk barnehagetilbud	780	762	735
Barn med lulesamisk barnehagetilbud	18	28	22
Barn med sørsamisk barnehagetilbud	24	25	26

Kilde: Sametinget

Det er relativt mange samiske barn som får et tilrettelagt samisk språk- og kulturtilbud i barnehagen, jf. tabell 4.6. Det er store variasjoner i hvordan kommunen utenfor samiske distrikt tilrettelegger for samiske barnehage tilbud. Det handler både om mangel på kunnskap om hvilke rettigheter samiske barn har, men også om holdninger og vilje til å tilrettelegge for samiske barnehage tilbud.

Sametinget har overfor Kunnskapsdepartementet påpekt betydningen av å lovfeste at alle barn som ønsker det, skal ha rett til et samisk barnehage tilbud, uavhengig av hvor i landet de bor. Stortinget henstilte regjeringen i Innst. 14 S (2013–2014) om å vurdere om det skal være en plikt å gi barnehage tilbud på samisk, når det er minst ti barn i kommunen, også i kommuner utenfor forvaltningsområdet, tilsvarende slik det er hjemlet i opplæringsloven. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har nedsatt et samisk språkutvalg som skal redegjøre for gjeldende ordninger, tiltak og regelverk knyttet til de samiske språkene. Når språkutvalgets innstilling foreligger, vil regjeringen vurdere videre oppfølging.

Boks 4.11 Samisk språkbarnehage – Ástávuona mánáidgardi

Samisk språkbarnehage, Ástávuona mánáidgardi, i Lavangen kommune arbeider for å styrke barns samiske identitet ved å fremme bruken av samisk språk og formidle samisk kultur. Med støtte fra Sametinget og Tromsø fylkeskommune arbeider barnehagen med en språkbadmodell for samisk. Samisk språksenter, Ástávuona Geillagoahtie, har hentet og utviklet språkbadmodellen fra Wales, hvor språksituasjonen for walisisk også er utsatt. Gode resultater er oppnådd ved bruk av barnehager som språkarena, og waliserne har lykket med å revitalisere språket i områder der språket har forsvunnet helt. I Sametingets barnehagemelding (2013) påpekes det at de samiske barnehagene har et spesielt ansvar for å jobbe med språkutvikling. Dette er spesielt viktig i de områdene hvor samisk språk praktiseres lite i hjemmet. Den samiske språkbadbarnehagen tilbyr ikke-samisktalende foreldre støtte slik at de kan delta i barnets samiskspråklige opplæring.

4.7 Regjeringens tiltak

Nedenfor følger regjeringens forslag til tiltak for å styrke kvaliteten i barnehagens innhold. Hovedvekten av tiltakene vil danne grunnlag for arbeidet med en ny rammeplan.

Tiltak som gjelder utarbeidelsen av ny rammeplan

Det allmennpedagogiske tilbudet

Regjeringen vil

- at ny rammeplan skal gi tydeligere føringer for hvordan eier, styrer, barnehagelærere og andre ansatte skal sikre at alle barn får et kvalitetsmessig godt barnehage tilbud.
- at rammeplanen skal tydeliggjøre kravet til at alle barnehager skal ha en systematisk pedagogisk praksis.
- at ny rammeplan skal tydeliggjøre krav til barnehagens lokale arbeid med rammeplanen.
- at ny rammeplan skal ha tydelige krav til barnehagens arbeid for et godt omsorgs- og læringsmiljø, inkludert forebygging, avdekking og håndtering av mobbing.
- tydeliggjøre i rammeplanen at barn skal ha daglig fysisk aktivitet og et sunt kosthold i barnehagen.
- tydeliggjøre i rammeplanen at barnehagen har ansvar for å utvikle barnas toleranse for et mangfoldig samfunn og dermed bidra til å demme opp for fordommer og diskriminering basert på kjønn, legning, funksjonsnedsettelse, etnisitet, kultur, religion og livssyn.
- at kravet til progresjon i barnehagens innhold skal fremkomme tydeligere i ny rammeplan.
- at ny rammeplan tydeliggjør det språklige og sosiale utbyttet barn skal ha med seg etter endt barnehagetid.

Språkarbeidet

Regjeringen vil

- at ny rammeplan tydeliggjør hva det innebærer å støtte barns språkutvikling frem mot skolestart.
- at ny rammeplan skal bli tydeligere på barnehagens ansvar for å sikre at barn med et annet morsmål enn norsk får god oppfølging i utviklingen av norsk som andrespråk.

*Tilbudet til ulike grupper**Regjeringen vil*

- at ny rammeplan tydeliggjør tilbudet til de yngste barna.
- at ny rammeplan tydeliggjør og definerer barnehagens ansvar for barn med særlige behov.

*God sammenheng mellom barnehage og skole**Regjeringen vil*

- at arbeidet med videreutvikling av læreplanverket for grunnopplæringen, herunder ny generell del, og ny rammeplan for barnehagen skal ses i sammenheng.
- gjennomgå og justere fagområdene i ny rammeplan for å sikre at innholdet er relevant og faglig oppdatert.
- at ny rammeplan skal ha et tydeligere skoleforberedende innhold for de eldste barna i barnehagen, i samsvar med etablert praksis i de fleste barnehager.

*Det samiske tilbudet**Regjeringen vil*

- at ny rammeplan skal fremheve og tydeliggjøre forpliktelsen kommunene har for at samiske barn får et barnehagetilbud bygd på samisk språk og kultur.
- i samarbeid med Sametinget stimulere til ulike tiltak for å styrke arbeidet med utvikling av samisk språk i barnehagen.

Andre tiltak*Regjeringen vil*

- utvikle en nettressurs til støtte for barnehagens arbeid for et godt omsorgs- og læringsmiljø.

- ta sikte på å lovfeste i barnehageloven krav til norskspråklig kompetanse hos ansatte i barnehagen.
- legge om tilskuddsordningen for tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder gjennom å tydeliggjøre formålet og endre fordelingen av tilskuddet.
- utarbeide en veiledende norm for det språklige grunnlaget barn bør ha med seg fra barnehagen.
- videreutvikle og utvikle materiell for barnehagens språkarbeid. Det samiske perspektivet skal ivaretas.
- vurdere om regelverket som gjelder barnehagens ansvar for å oppdage og hjelpe barn som er utsatt for omsorgssvikt, vold og seksuelle overgrep, er godt nok.
- gjennomgå regelverket om overgangen fra barnehage til skole og vurdere en lovfesting av samarbeidsplikt for barnehageeiere og skoleeiere.
- vurdere regulering av praksisopplæringen i barnehagelærerutdanningen (BLU) og grunnskolelærerutdanningen 1.–7. (GLU) for at studentene kan få innblikk i innhold og praksis i både barnehage og grunnskole.
- vurdere tiltak overfor kommunene i form av støtte- og veiledningsressurser for å oppmuntre til gjensidig hospitering i barnehage og skole og for å understøtte andre tiltak for kunnskaps- og erfaringsutveksling på tvers av sektorene.

5 Personalets arbeid og kompetanse

Personalet og deres kompetanse er den viktigste enkeltfaktoren for at barn skal trives og utvikle seg i barnehagen. Regjeringen vil sikre alle barn en god barndom og like muligheter gjennom et godt barnehagetilbud. Et kompetent personale med oppdatert kunnskap om barn og barndom i et samfunn og i en barnehagesektor i stadig endring er en forutsetning for å nå målet.

For å kunne oppfylle økte ambisjoner for barnehagens innhold vil regjeringen arbeide målrettet med kompetansebyggingen i barnehagesektoren. Regjeringen vil vektlegge sentrale områder for personalets arbeid og kompetanse som grunnlag for videre arbeid med å realisere målene i barnehageloven og innholdet i den nye rammeplanen.

5.1 Barnehagepersonalet

5.1.1 Status

Per desember 2014 var det totalt om lag 94 000 ansatte i barnehagene. Ekskludert merkantilt og administrativt ansatte er det om lag 84 000 ansatte, jf. tabell 5.1. Om lag 32 600 er barnehagelærere (39 prosent), om lag 13 200 er fagarbeidere med fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget (16 prosent) og om lag 4 300 har en annen peda-

gogisk utdanning på høyskolenivå (5 prosent). De øvrige 40 prosentene har annen utdanning eller ingen utdanning utover grunnskole. Andelen ansatte med barnehagelærerutdanning, annen pedagogisk utdanning og fagbrev som barne- og ungdomsarbeider har økt de senere årene, jf. tabell 5.1.

En NOVA-rapport viser at av de ansatte som i 2012 ikke hadde barnehagelærerutdanning, hadde 30 prosent utdanning på grunnskolenivå eller ingen registrert utdanning, 53 prosent hadde utdanning på videregående nivå, 15 prosent hadde utdanning på bachelorgradsnivå og 2 prosent hadde utdanning på mastergradsnivå eller høyere. Barnehagelærerne har tidligere hatt relativt høy turnover sammenlignet med andre ansatte, men er de senere årene blitt den mest stabile yrkesgruppen i barnehagen. Av dem som ble ferdig utdannet førskolelærere i 1998, var det kun 55,9 prosent som jobbet i barnehage to år senere, mot 81,9 prosent av dem som ble uteksaminert i 2010. Dette gjenspeiles også i at andelen med barnehagelærerutdanning som arbeider i barnehage, økte fra 44 prosent i 2000 til 54 prosent i 2012.¹

Per desember 2014 manglet det om lag 3 700 barnehagelærere for å oppfylle dagens pedagog-

¹ Gulbrandsen 2015

Tabell 5.1 Barnehagepersonalets utdanning

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Antall ansatte (ekskludert merkantilt, vaktmestre m.m.)	78 805	80 390	81 743	83 480	84 044	84 030
Antall ansatte med barnehagelærerutdanning	27 129	28 007	28 761	30 388	31 541	32 558
Andel ansatte med barnehagelærerutdanning	34,4	34,8	35,2	36,4	37,5	38,7
Antall ansatte med fagbrev som barne- og ungdomsarbeider	9 363	10 164	10 934	11 697	12 279	13 210
Andel ansatte med fagbrev som barne- og ungdomsarbeider	11,9	12,6	13,4	14,0	14,6	15,7
Antall ansatte med annen pedagogisk utdanning	2 882	3 397	3 450	3 695	3 690	4 321
Andel ansatte med annen pedagogisk utdanning	3,7	4,2	4,2	4,4	4,4	5,1

Kilde: BASIL (Utdanningsdirektoratet)

Tabell 5.2 Antall barnehagelærere som mangler for å oppfylle lovkravene uten bruk av dispensasjon

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mangel på barnehagelærere	7300	7100	6400	5400	4400	3700

Kilde: BASIL (Utdanningsdirektoratet)

norm og kompetansekrav til styrere uten bruk av dispensasjoner. Selv om mangelen på barnehagelærere fortsatt er stor, har den blitt vesentlig redusert de siste årene, jf. tabell 5.2.

SSBs fremskrivninger av behovet for barnehagelærere viser at med dagens pedagogtetthet vil mangelen på barnehagelærere være dekket i løpet av få år.² Disse fremskrivningene tar imidlertid ikke hensyn til regionale forskjeller. Mangelen på barnehagelærere er særlig stor i noen pressområder, og mer enn 40 prosent av mangelen på 3 700 barnehagelærere i 2014 var i Oslo, Akershus eller Rogaland.

Fagarbeiderne er ikke en stillingskategori som omtales i lovverket, men er en viktig ansattgruppe i barnehagen. Fagarbeiderne har fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget og er kvalifisert for arbeid i barnehage, skole, skolefritidsordninger (SFO) og ungdomsklubber. Fagarbeiderne er den ansattgruppen som i tillegg til barnehagelærerne og eventuelt andre pedagoger med tilleggsutdanning, har barnehagefaglig kompetanse. Flertallet av barne- og ungdomsarbeiderne blir rekruttert til arbeid i barnehage, og barnehagen utgjør den klart viktigste arbeidsplassen for nyutdannede. Det er to måter å kvalifisere seg som barne- og ungdomsarbeider på. Den ene er gjennom den såkalte 2+2-modellen som omfatter to års opplæring i videregående skole og to års læretid i en bedrift, den andre er å ta fagbrev gjennom praksiskandidatordningen. De siste årene har det vært flere som har tatt fagbrev som praksiskandidater enn som lærlinger.³ Praksiskandidatordningen gir adgang til å ta fagbrev uten læretid for personer som kan dokumentere lang praksis i et fag, dersom arbeidsgiver legger til rette for det. Det har samtidig vært en økning i andelen kommuner som har lærlinger i barne- og ungdomsarbeiderfaget fra 2011 til 2015. Hovedutfordringen ser likevel ut til å være at det er vanskelig for nyutdannede barne- og ungdomsarbeidere å få fast arbeid etter endt læretid.

5.1.2 Ansvarsfordeling i barnehagen

Barnehageeier skal drive virksomheten i samsvar med gjeldende regelverk og følge de krav barnehageloven med forskrifter stiller. Barnehageloven med forskrifter omtaler daglig leder (styrer) og pedagogisk leder, og stiller krav om at disse skal ha utdanning som barnehagelærer eller tilsvarende. Det stilles ikke formelle krav til kvalifikasjoner for de øvrige ansatte i lovverket ut over kravet til fremleggelse av politiattest, jf. kapittel 4.4.3. Øvrige ansatte som jobber med hele barnegruppen, betegnes i hovedsak som assistenter, men denne gruppen omfatter ansatte med svært ulik kompetanse, blant annet ansatte med barnehagelærerutdanning, fagarbeidere med fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget og ansatte med utdanning kun på grunnskolenivå.

Styreren er helt sentral i barnehagens daglige virksomhet. I tillegg til ansvaret for administrasjon, personalledelse og samarbeid med eksterne instanser, har styreren det overordnede ansvaret for den pedagogiske ledelsen og innholdet i barnehagen. Ansvaret for utviklings- og endringsarbeid i barnehagen er også viktige styreroppgaver. Styreren skal sørge for at personalet arbeider på en måte som gir alle barna i barnehagen de beste utviklingsmuligheter. Dette omfatter ansvaret for at barnehagen skal utvikle seg som en lærende organisasjon. For å sikre kvaliteten på det pedagogiske arbeidet i barnehagen er det helt nødvendig at barnehagen har en tydelig og tilstedeværende styrer som kjenner barna, foreldrene og de ansatte. Styreren har videre ansvar for at barn, foreldre og ansatte har reell medvirkning og at regelverk og avtaleverk følges opp. Mål og rammer skal klargjøres for alle ansatte og foreldre, og styrer er ansvarlig for at det utarbeides en faglig god årsplan i samarbeid med de ansatte, foreldre og barn.

De pedagogiske lederne har et særlig ansvar for å sikre den praktiske iverksettelsen av rammeplanens intensjoner og dermed kvaliteten på det pedagogiske arbeidet. Dette innebærer blant annet planlegging av barnehagens innhold og gjennomføring av aktiviteter, noe som krever gode kunnskaper om rammeplanens ulike fagområder og om hvordan innholdet kan tilpasses og

² Gunnes og Knudsen 2015

³ Bråten og Tønder 2015

inngå i både formelle og uformelle lærings-situasjoner. Barn lærer og utvikler seg i samspill med andre barn og voksne, og pedagogisk leder må legge til rette for utvikling av gode relasjoner mellom barna i gruppen og mellom barn og voksne. Barna må få møte et relevant og meningsfylt innhold, og pedagogisk leder skal sikre alle barn tilgang til læringsfellesskapet i barnehagen. Pedagogisk leders kjerneoppgave er å lede dette arbeidet. Det krever et profesjonelt systematisk arbeid, med tydelig lederskap og tilstedeværelse. Pedagogisk leder har også et viktig ansvar for veiledning av sin personalgruppe og for å involvere denne i refleksjon og vurdering av barnehagens praksis.

5.2 Forskning om personalets kompetanse

Det er faglig enighet blant forskere om at personalets kompetanse og voksentettheten i barnehagen er de viktigste faktorene for barnas trivsel og utvikling. De ansattes formelle kompetanse har betydning for kvaliteten på samhandlingen med barna, og for hvordan personalet tilrettelegger et omsorgs- og læringsmiljø ut fra hvert enkelt barns forutsetninger.⁴

Upubliserte resultater fra GoBaN-undersøkelsen og Blikk for barn viser at utdannede barnehagelærere er mer målrettet i å stimulere barnas språk og utvikling, og at forskjellen mellom barnehagelærere og assistenter er signifikant. Forskjellene er imidlertid små og ikke signifikante mellom ansattgruppene når det gjelder arbeidet med relasjoner i barnegruppen og samspill.⁵ Gode barnehager er avhengige av personalets kompetanse og motivasjon. Undersøkelser viser at assistentene er den ansattgruppen som tilbringer mest tid sammen med barna.⁶ OECD påpeker at det er en stor utfordring at det direkte arbeidet med barna blir utført av personale uten formell utdanning.⁷

Styrer

Tydelig og kompetent ledelse er en viktig forutsetning for å skape et best mulig omsorgs- og læringsmiljø for barna. Barnehagens styrer har

ansvar for at personalet får brukt sin pedagogiske kompetanse og at det legges til rette for og stimuleres til refleksjon rundt hva barna opplever og lærer i barnehagen. For at barnehagen skal være en lærende organisasjon i utvikling må styreren stimulere til pedagogisk utviklingsarbeid. Styreren må være en synlig leder som ser sine ansatte og deres faglige behov og som engasjerer seg i det pedagogiske arbeidet i barnehagen. Dette forutsetter tilstedeværelse der det pedagogiske arbeidet foregår. Forskningsomfanget når det gjelder ledelse i barnehagen er begrenset. En skandinavisk forskningskartlegging om kvalitet i barnehager viser til viktigheten av god ledelse og gode relasjoner, uten at det finnes konkrete definisjoner på hva dette faktisk er. Mer spesifikt bør ledelse og nye organisasjonsstrukturer i barnehagen bli viktige temaer fremover. Med den raske organisatoriske endringen i barnehagesektoren er det nødvendig med mer kunnskap om hvordan disse endringene påvirker ledelse og lederrollen, og hvordan dette igjen påvirker barnehagene.⁸

Ulike typer økende krav til rapportering fra barnehagenivå til barnehageeier gir lederutfordringer for styrer, og det er viktig ha bevissthet rundt dette. I en undersøkelse om tidsbruk i barnehagen oppgir om lag 50 prosent av styrerne at mye tid til rapporteringsarbeid gjør at de pedagogiske lederne får mer ansvar for det pedagogiske arbeidet som styrer er formelt ansvarlig for.⁹ Det er viktig at eier legger til rette for at styrer får tid til å lede personalgruppen og det pedagogiske arbeidet i barnehagen.

Pedagogisk leder

Pedagogisk leder har et særlig ansvar for å sikre realisering av rammeplanens intensjoner og kvaliteten på det pedagogiske arbeidet. I tillegg er pedagogisk leder en viktig rollemodell for fagarbeidere og assistenter i kraft av sin teoretiske kunnskap og i utøvelsen av sin pedagogiske praksis. OECD anbefaler i sin gjennomgang av norsk barnehagepolitikk at barnehagelærerne må få mer tid til forberedelse av pedagogiske aktiviteter, dokumentasjon og veiledning og opplæring av ufaglært personale. OECD anbefaler også at det stilles krav til kontinuerlig kompetanseutvikling av personalet i barnehagene og til å utvikle barnehagelærerens faglige spisskompetanse.¹⁰

⁴ Brandlistuen mfl. 2015, Christoffersen mfl. 2014, OECD 2012, NOU 2012: 1 *Til barnas beste*, Kunnskapsdepartementet 2013, Pianta mfl. 2005, NOU 2010: 8 *Med forskertrang og lekelyst*

⁵ Bjørnstad og Os 2015

⁶ Steinnes og Haug 2013, Steinnes 2014, Løvgren 2012, Smeby 2011

⁷ OECD 2015a

⁸ SINTEF 2014

⁹ Haakestad mfl. 2015

¹⁰ OECD 2015a

Undersøkelser viser at det ofte er en flat struktur i arbeidsdelingen mellom pedagogiske ledere og assistenter. I tillegg til at barnehagelærere i stor grad utfører de samme arbeidsoppgavene som assistentene, har flere studier pekt på at barnehagelærere i liten grad synliggjør sin egen kompetanse og ansvarsområder. At praktiske arbeidsoppgaver organiseres ut fra et vaksystem og en likhetskultur snarere enn etter formell kompetanse og utdanning, har vært trukket frem som en av flere forklaringer. Den erfaringsbaserte kunnskapen står sterkt i barnehagen. Oppfatningen om at alle kan gjøre alt, uansett formelle kvalifikasjoner, kan bidra til at barnehagelærerne nedtoner sin profesjonalitet i møte med praksis.¹¹

Veiledningsordningen for nyutdannede lærere i barnehage og skole skal bidra til å sikre en god overgang mellom utdanning og yrke, og til å rekruttere og beholde dyktige lærere i barnehage og skole. En delrapport fra evalueringen av ordningen viser at veiledningen har verdi og bidrar til utvikling og mestring i jobben for de nyutdannede. Tilbud om veiledning kan synes å ha en viss rekrutteringseffekt ved at nyutdannede velger å søke jobb der de oppfatter at det tilbys en god veiledningsordning. Foreløpige funn viser at det ikke er et formalisert mønster i organiseringen av ordningen.¹²

5.3 utfordringer

5.3.1 For stor variasjon mellom barnehager når det gjelder personalets kompetanse

Personalets faglige kvalifikasjoner er av vesentlig betydning for kvaliteten på barnehagetilbudet, og for at barnehagene skal kunne oppfylle kravene i barnehagelov og rammeplan. Kunnskap om barns utvikling og læring er nødvendig for å kunne drive en pedagogisk virksomhet som gir alle barn gode utviklingsmuligheter. For at barnehagen skal kunne gi et godt tilbud som er tilpasset det enkelte barn og en sammensatt barnegruppe, er det nødvendig at barnehageeier legger til rette for kontinuerlig kompetanseutvikling for hele personalet. Barnehagefaglig kompetanse er viktig for samarbeidet med foreldre og andre og for barnehagens mulighet til å arbeide systematisk og langsiktig med utvikling av den pedagogiske virksomheten.

Kvaliteten på det pedagogiske arbeidet er avhengig av at barnehagelæreren har relevant og oppdatert kunnskap. En pedagogisk leder skal gjennom barnehagelærerutdanningen ha tilegnet seg et godt kunnskapsgrunnlag for det pedagogiske arbeidet som skal utføres i barnehagen, og dermed også ha et godt grunnlag for refleksjon og vurdering av egen praksis. Dette er viktig for å kunne utvikle barnehagen som lærende organisasjon, styrke kvaliteten på det pedagogiske arbeidet og veilede egen personalgruppe. Dette forutsetter en grunnutdanning som kvalifiserer for utøvelse av rollen som pedagogisk leder, og et etter- og videreutdanningssystem som gir mulighet for faglig oppdatering og utvikling av spisskompetanse.

Det har vært en økning i andelen ansatte med barnehagefaglig kompetanse de senere årene, dvs. barnehagelærerutdanning, annen pedagogisk utdanning med tilleggstudium i barnehagepedagogikk og utdanning som barne- og ungdomsarbeider. Dette er etter regjeringens vurdering en svært positiv utvikling. Det er imidlertid store variasjoner mellom barnehagene når det gjelder andel ansatte som har barnehagefaglig utdanning.

Som nevnt viser undersøkelser at barnehagelærere i liten grad synliggjør sin egen kompetanse og ansvarsområder. Oppfatningen om at alle ansatte skal utføre alle typer arbeidsoppgaver, uansett formelle kvalifikasjoner, kan bidra til å trivialisere barnehagelærerens profesjonskunnskap. Et slikt syn kan bidra til manglende anerkjennelse av barnehagelærerens særskilte kunnskap og en undergraving av yrkets pedagogiske basis. Denne utfordringen må ses i sammenheng med spørsmålet om bruk av andre yrkesgrupper i barnehagens arbeid og deres bidrag til økt kvalitet og styrking av barnehagen som pedagogisk virksomhet.

Det finnes fortsatt begrenset kunnskap om hvordan barne- og ungdomsarbeiderne får brukt sin kompetanse innenfor dagens barnehageorganisering, og om hvordan kompetansen bidrar til målet om økt kvalitet i barnehagene. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om kompetansen til barne- og ungdomsarbeiderne blir godt nok utnyttet.

Barnehagepersonalets kompetanse i samiske språk og samisk kultur er avgjørende forutsetninger for at samiske barn skal få styrket og utviklet sitt språk. Det er utfordrende å rekruttere samiskspråklige ansatte, både innenfor og utenfor forvaltningsområdet for samiske språk. Det er særlig behov for samiskspråklige ansatte med kulturforståelse og kompetanse i tradisjonelt samisk

¹¹ Steinnes og Haug 2013, Evertsen mfl. 2015, Gotvassli 2010, Børhaug og Lotsberg 2010

¹² Rambøll 2015

arbeid. Det er en utfordring knyttet til overføring av tradisjonell samisk kunnskap. Barnehagen har en viktig rolle i å ivareta særlige samiske kulturtrekk og tradisjoner.

5.3.2 Kompetansebehov i en sektor i endring

Samfunnet gjennomgår store endringer når det gjelder teknologiutvikling og global mobilitet, og mangfoldet i familietyper er større enn før. Barnehagen skal i nært samarbeid med foreldrene gi god omsorg og bidra til hvert enkelt barns utvikling. Det er et økende mangfold i barnehagen, både språklig og kulturelt, i barnegruppens sammensetning og gjennom nye organiseringsformer.

Regjeringen har økt innsatsen for å styrke kompetansen i barnehageledelse og vil videreføre lederutdanningen for styrere i barnehagen. Samtidig er det behov for å gjøre en større innsats for å styrke den pedagogiske ledelsen i barnehagen. Flere pedagogiske ledere får delegert ansvar for å lede deler av barnehagens drift i de større barnehagene, og de har behov for utvide sin kompetanse ut over det som ligger i grunnutdanningen. Regjeringen har derfor utvidet lederutdanningen til også å omfatte assisterende styrere.

Barnehagen er en viktig språklæringsarena hvor mangfoldet i barnegruppene må ivaretas på en slik måte at det gir alle barn et godt grunnlag for utvikling og læring. En stadig større andel av minoritetsspråklige barn går i barnehage, og det kan fortsatt forventes en økning blant de yngste barna. Antallet minoritetsspråklige barn i barnehagen er tredoblet fra 2005 til 2014. I 2014 var 14 prosent av alle barn i barnehage minoritetsspråklige. Forskningen viser at det er store variasjoner i barnehagelærernes kompetanse i å støtte minoritetsspråklige barns språkutvikling og hjelpe dem til å bli inkludert i barnegruppen.¹³ Barnehagelærere etterlyser mer kompetanse på dette området.¹⁴

Barn som trenger ekstra støtte, er en sammensatt gruppe. Barnehagelæreren må ha kompetanse til å se det enkelte barnets behov og til å kunne legge til rette for et inkluderende og tilpasset tilbud. Det kan være vanskelig å oppdage såkalte gråsonerbarn og få avklart om disse barna har tilsvarende behov som de barna som allerede har fått klare diagnoser, og her er det spesielt viktig med en kompetanseheving. Barn med særlige

behov er ett av de fire tematiske satsingsområdene for kvalitetsutvikling i gjeldende kompetansestrategi.

Kunnskapscenterets rapport om sammenheng og overgang mellom barnehage og skole viser at både barnehage og skole mangler kjennskap til hverandres virksomhet. Økt kompetanse om barnehagens aktiviteter, skolens begynneropplæring og gode samarbeidsformer mellom barnehage og skole er nødvendig for at overgangen fra å være barnehagebarn til å bli elev skal bli en positiv opplevelse for barnet.

I tillegg er personalets kompetansebehov blitt påvirket av den økte andelen småbarn i barnehagen. For å kunne gi de yngste barna et godt tilbud med en god kombinasjon av trygghet og stimulering, må det rettes større oppmerksomhet mot disse barnas behov for sensitiv omsorg, tilknytning og kommunikasjon og samspill med personalet og de andre barna.

Mobbing er noe som kan starte allerede i barnehagen, og det er viktig at personalet har god kompetanse i å kunne tilrettelegge for et godt omsorgs- og læringsmiljø i barnehagen som forutsetning for trivsel og læring. Regjeringen har derfor besluttet at barnehage skal være inkludert i den videre oppfølgingen av Djupedal-utvalgets NOU 2015: 2 *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. Disse temaene vil være viktige i den fremtidige kompetansesatsingen.

5.3.3 Barnehagelærerutdanningen

Høsten 2013 ble den nye barnehagelærerutdanningen (BLU) innført. Reformen var et svar på en evaluering av førskolelærerutdanningen i 2010 foretatt av NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen).¹⁵ NOKUT pekte på en rekke utfordringer, blant annet at utdanningen ikke hadde tilpasset seg de store endringene i sektoren, som høyere andel små barn og høyere andel barn med annet morsmål enn norsk. Målsettingen med den nye barnehagelærerutdanningen er å få en integrert, profesjonsrettet og forskningsbasert utdanning med høy faglig kvalitet og med et mer forpliktende samspill mellom utdanningsinstitusjon og praksisfelt. Vektleggingen av ledelse, kunnskap om de yngste barna, språklig og kulturell mangfold og barn med særlige behov er blitt styrket. For å møte barnehagens tverrfaglige tilnærming til det pedagogiske arbeidet, ble utdanningens struktur endret fra disiplinlag til tverrfaglige

¹³ Egge-Hoveid og Sandnes 2015, Bråten mfl. 2014, Sandvik mfl. 2014, NOU 2010: 7, Nielsen mfl. 2013, Christoffersen mfl. 2014

¹⁴ Haugset mfl. 2015

¹⁵ NOKUT 2010

kunnskapsområder hvor pedagogikk og praksis skal inngå i alle.

Departementet etablerte en følgegruppe som skulle følge og vurdere utviklingen av den nye barnehagelærerutdanningen og støtte utdanningsinstitusjonene i implementeringen. Følgegruppen startet sitt arbeid høsten 2013 og skal følge det første kullet fra studiestart til ett år etter at de er ferdig uteksaminert. Rapportene som gruppen har levert så langt, viser en positiv utvikling på enkelte områder, men barnehagelærerutdanningen har fremdeles store utfordringer.¹⁶

Regjeringen mener det kan være grunn til å stille spørsmål ved om barnehagelærerutdanningen forbereder studentene godt nok på de forventninger og krav de vil møte i sin profesjonelle yrkesutøvelse. Regjeringen vil understreke utdanningens betydning for utvikling av kvalitet i barnehagen. De fleste nyutdannede barnehagelærere går direkte fra utdanning til rollen som pedagogisk leder, ofte som eneste ansatt med pedagogisk utdanning på sin avdeling. Til tross for at ledelse som fag har blitt styrket i BLU, har følgegruppen pekt på at temaet fremdeles krever en forsterket oppmerksomhet.

NOKUTs evaluering av førskolelærerutdanningen pekte videre på store utfordringer knyttet til inntakskvalitet og rekruttering til utdanningen. Det er en utfordring at mange studenter som starter på barnehagelærerutdanningen, har et svakt utgangspunkt for videre studier.¹⁷ For å sikre god inntakskvalitet er det viktig å fremheve at BLU også er en lederutdanning og synliggjøre barnehagelærerrollen som faglig krevende og utfordrende. Det er også et behov for å skape tettere koblinger mellom forskningssektoren og barnehagelærerutdanningene, slik at undervisningen som gis, i større grad baserer seg på et oppdatert kunnskapsgrunnlag.

Den pågående strukturreformen i høyere utdanning har ført til sammenslåing av flere universiteter og høyskoler. Det er dermed etablert større og mer solide fagmiljøer som kan bidra til å styrke kvaliteten både på barnehagelærerutdanningen og forskningen.

5.4 Kompetansetiltak som er iverksatt

Regjeringen har videreført og styrket strategien *Kompetanse for framtidens barnehage. Strategi for kompetanse og rekruttering 2014–2020*. Arbeidet

med en offensiv kompetansepolitikk for å bidra til kvalitetsutvikling og redusere kvalitetsforskjellene mellom barnehagene vil fortsette. Målene i strategien er å beholde og rekruttere flere barnehagelærere og ansatte med relevant utdanning, heve kompetansen for alle ansatte og øke statusen for arbeid i barnehage. Strategien inneholder et system for kompetanseutvikling med tiltak rettet mot alle ansattgrupper. Totalt i 2016 er det satt av om lag 410 mill. kroner til kvalitetstiltak. Denne regjeringen har dermed økt kompetansesatsingen på barnehage med totalt om lag 200 mill. kroner.

Fremskrivninger og analyser viser at det på nasjonalt nivå er i ferd med å bli et tilstrekkelig antall barnehagelærere til å oppfylle pedagognormens krav, jf. 5.1.1. Det er likevel betydelige regionale forskjeller, og i noen pressområder er det fortsatt behov for en ekstra innsats for å rekruttere nok barnehagelærere. For å realisere regjeringens ambisjoner for sektoren trengs det ikke bare et tilstrekkelig antall barnehagelærere i barnehagen, det trengs også assistenter, barne- og ungdomsarbeidere og barnehagelærere med høy og oppdatert kompetanse om hvordan rammeplanens intensjoner best mulig kan nås.

For å styrke barnehagelærernes profesjonelle identitet er det viktig å gi nyutdannede barnehagelærere støtte og veiledning slik at de står trygt i møtet med personalgrupper som ikke har den samme pedagogiske kompetansen, men som i større grad preges av en erfaringsbasert kultur.¹⁸ Videre har de store endringene i sektoren og ny forskning om barnehagen ført til behov for faglig oppdatering og utvikling for barnehagelærere som har vært lenge i yrket. Regjeringens prioriterte satsinger i kapittel 4 fører med seg et behov for mer spisskompetanse på områder som læringsmiljø, språk, barn med særlige behov og sammenhengen mellom barnehage og skole.

For å styrke kvaliteten i barnehagesektoren vil regjeringen videreføre og styrke flere av tiltakene i kompetansestrategien. Regjeringen vil prioritere en større andel av kompetansemidlene til videreutdanning og utvikling av spisskompetanse for barnehagelærere. Regjeringen vil videreføre lederutdanningen for styrere og styrerassistenter og vil fortsatt støtte tiltak som gjør at flere barnehageansatte får barnehagelærerutdanning. Regjeringen vil videreføre tilretteleggingen for at ansatte kan ta fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget slik at flere assistenter får en formell barnehagefaglig kompetanse. Dette er en del av praksiskandidatordningen der erfarne assistenter

¹⁶ Bjerkestrand mfl. 2014, 2015

¹⁷ NOKUT 2010

¹⁸ Rambøll 2015

gis mulighet til å gå opp til fagprøven. I tillegg vil utbyggingen av fagskoletilbudet bli styrket.

Regjeringen besluttet at deler av kompetansemidlene i 2015 skulle brukes som insentiv for å øke rekrutteringen til studier som bidrar til flere barnehagelærere. Nesten 1 000 barnehageansatte på studiene arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning (ABLU) og tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk (TIB) fikk etter søknad stipend på 50 000 kroner for studieåret 2015–2016. Stipend ble både gitt til studenter som skulle starte på et av disse studiene, og studenter som allerede var i gang. For å være kvalifisert søker måtte man ha et ansettelsesforhold i barnehage, og ABLU-studenter måtte ha minst tre års relevant yrkespraksis i barnehage.

Regjeringen ønsker å videreføre en ordning med økonomisk tilrettelegging for deltakelse på studier for barnehageansatte. Bevilgningen til dette formålet vil vurderes årlig i budsjettprosessen, og varigheten og omfanget av tiltaket vil bli vurdert i lys av dekningsgraden av faglært arbeidskraft i barnehagen og handlingsrommet i de årlige budsjettene. Deler av kompetansemidlene i 2016 vil bli disponert til økonomisk tilrettelegging, og vil for studieåret 2016–2017 bli gitt til barnehageansatte som tar barnehagelærerutdanning eller tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk, og barnehagelærere som tar videreutdanning innenfor prioriterte områder som språk, de yngste barna m.m. Regjeringen mener økonomisk tilrettelegging for videreutdanning av barnehagelærere og andre barnehageansatte vil støtte opp under barnehageeiers ansvar for å gi barnehagelærere nødvendig faglig oppdatering i samsvar med ny forskning og krav til kvalitet i barnehagetilbudet. Regjeringen mener videre at dette tiltaket vil legge til rette for økt deltakelse på etter- og videreutdanningstilbud, noe som er nødvendig for å sikre et kompetanseløft i barnehagene. Søknadsprosessen blir administrert av Utdanningsdirektoratet.

Sametinget har rekruttering og kompetanse som prioriterte innsatsområder på barnehagefeltet. Utdanningsdirektoratet, Sametinget og fylkesmennene samarbeider om tiltak i kompetansestrategien. Det gjelder blant annet etter- og videreutdanningstilbud, gode strategier og metoder for samisk språkutvikling, utvikling av pedagogisk materiell og veilednings- og utviklingsarbeid.

Regjeringen vil legge frem en revidert kompetansestrategi i 2017, utformet slik at prioriteringene i denne meldingen og de kommende endringene i ny rammeplan blir styrende for statens bidrag til kompetanseutvikling i barnehagene fremover.

5.5 Regjeringens tiltak

Regjeringen vil

- revidere kompetansestrategien, herunder
 - gi barnehagelærere bedre muligheter for faglig oppdatering og utvikling av spisskompetanse på prioriterte områder.
 - videreutvikle de barnehagebaserte kompetansetiltakene i samsvar med kompetansebehov som følge av ny rammeplan.
 - styrke fagskoletilbudet innenfor prioriterte områder i samsvar med kompetansebehov som følge av ny rammeplan.
 - legge til rette for at personalet har nødvendig kompetanse for å skape et godt og trygt omsorgs- og læringsmiljø og bekjempe mobbing i barnehagen.
- videreføre ordningen med økonomisk tilrettelegging av deltakelse på studier for ansatte i barnehage.
- styrke kvaliteten i barnehagelærerutdanningen.
- samarbeide med Sametinget om kompetanse- og rekrutteringstiltak rettet mot ansatte i den samiske barnehagesektoren.

6 Systemet rundt barnehagen

Dette er en melding om barnehagens innhold, jf. kapittel 4. Når dette innholdet skal realiseres, er man helt avhengig av kompetente ansatte og god ledelse, jf. kapittel 5. Barnehagene er imidlertid ikke isolerte enheter uten samhandling med verden omkring.

Hver enkelt barnehage er en del av barnehagesektoren og inngår i en vertikal styringskjede opp til Stortinget som lovgivende og bevilgende myndighet. Barnehagene er også en del av et horisontalt og tverrsektorielt system, hvor de er en viktig del av et apparat som har ansvar for alle forhold knyttet til barns leveforhold og oppvekst. Dette gjelder ikke minst skolen, som er omtalt i kapittel 4, men også for eksempel helsetjenesten og barnevernet. Barnehagens innhold må videregås i lys av dens plass i disse systemene. Omgivelsene har forventninger til barnehagens arbeid og innhold. Samtidig inngår omgivelsene i barnehagens støtteapparat. Dette kapitlet gir en kortfattet omtale av dette systemet.

Rammeplanen er en forskrift til barnehageloven og en del av grunnlaget for det tilsynet som skal føres med barnehagene. Men tilsyn alene er ikke nok for å sikre at rammeplanens intensjoner blir oppfylt. Det må suppleres av god støtte og veiledning til barnehagesektoren. For å realisere innholdet i rammeplanen kreves det kontinuerlig, systematisk og langsiktig utviklings- og endringsarbeid på alle nivåer i sektoren. Rammeplanens innhold skal iverksettes i alle barnehager, og et mangfold av eiere har ansvaret for kvalitet og måloppnåelse. Rammeplanen skal sikre et godt barnehagetilbud for enkeltbarn og barnegrupper. Den skal gi rom for faglige tilpasninger i den enkelte barnehage slik at barna får et best mulig tilpasset tilbud.

Barn lever livet sitt på ulike arenaer; familien, barnehagen, skolen og fritiden. Regjeringen sier følgende i Sundvolden-plattformen: «Barn er sårbare og har et særlig behov for beskyttelse og omsorg. Regjeringen vil bidra til å etablere et tettere samarbeid mellom barnevern, helsestasjoner, barnehage, skole, politi og NAV for å unngå at barn blir kasteballer mellom offentlige etater.» Det er viktig for barn og barnefamilier at kommu-

nen tenker helhet og sammenheng i alle tjenestene som tilbys. Regjeringen er opptatt av at barn og unge skal møte et samordnet velferdstilbud i kommunene. Dette er et viktig kvalitetsaspekt for kommunens innbyggere.

6.1 Tilsyn, støtte og veiledning for å sikre god kvalitet

6.1.1 Tilsyn med kvaliteten i den enkelte barnehage

Tilsyn er et viktig styringsvirkemiddel for å sikre at lover og forskrifter blir fulgt, at barnehagebarns rettigheter blir ivaretatt og for høy kvalitet på barnehagetilbudet. Kommunen fører tilsyn med alle barnehager i kommunen, uansett eierskap. Barnehager som får pålegg om retting av brudd på barnehageloven med forskrifter, må etterkomme dette. Det føres også tilsyn etter annet lovverk, som forskriften om miljørettet helsevern med mer. I siste instans kan tilsyn føre til at en barnehage blir stengt.

Det er fylkesmannen i hvert fylke som i kraft av å være statens regionale ledd, gjennomfører tilsyn med kommunen som lokal barnehagemyndighet. Tilsyn, informasjon, veiledning av kommunen og behandling av klager på kommunens vedtak skal medvirke til å ivareta rettssikkerheten for barna og foreldrene.

Utdanningsdirektoratets spørring til barnehage-Norge høsten 2015 inneholdt spørsmål om barnehagenes samarbeid med fylkesmannen.¹ 48 prosent av eierne mener at fylkesmannen er en viktig medspiller i kvalitets- og utviklingsarbeidet, kommunale eiere mer enn private eiere. Når det gjelder kommunen som lokal barnehagemyndighet, er det 71 prosent som mener at fylkesmannen i stor eller svært stor grad er en viktig medspiller i arbeidet med å sikre god kvalitet og utvikling på barnehageområdet.

I alt har 85 prosent av barnehagestyrerne hatt kommunalt tilsyn i barnehagen etter barnehageloven i løpet av de siste tre årene. Det er ingen for-

¹ Haugset mfl. 2015

skjell mellom private og kommunale barnehager eller etter barnehagens størrelse. Det som hyppigst er tema for kommunalt tilsyn, er barnehagens formål og innhold og barn og foreldres medvirkning. Av 33 barnehagestyrere (5,1 prosent) som svarer at tilsynsrapporten påpekte lovbrudd, oppgir 29 at kommunen også fulgte opp om disse lovbruddene faktisk ble utbedret/rettet. 58 prosent av barnehagene opplever å ha fått veiledning eller informasjon om hvordan oppfylle barnehageloven fra kommunen, fylkesmannen eller andre utenom tilsynsbesøk.

Regjeringen har fremmet forslag for Stortinget om endringer i barnehageloven som gir fylkesmannen en utvidet myndighet til å føre tilsyn med den enkelte barnehage i særlige tilfeller, jf. Prop. 33 L (2015–2016). Lovforslaget innebærer at kommunen beholder sin hjemmel til å føre tilsyn med både kommunale og ikke-kommunale barnehager, men at også fylkesmannen kan føre tilsyn direkte med barnehagene i særlige tilfeller. I forslaget legges det også til grunn at fylkesmannen beholder sin hjemmel til å føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Ved å gi fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med barnehager innføres et uavhengig tilsynsorgan. Dette vil styrke tilsynets kvalitet og bidra til at alle barn i barnehagen mottar et tilbud i samsvar med barnehageloven.

Det er etter regjeringens vurdering en utfordring at dagens rammeplan ikke gir et godt nok grunnlag for tilsynsmyndighetens mulighet til å påse om krav er oppfylt. En ny og tydeligere rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver vil etter regjeringens vurdering gjøre det enklere for både kommune og fylkesmann å føre tilsyn med at kvaliteten på barnehagetilbudet er god nok og at barnas rettigheter blir oppfylt.

6.1.2 Støtte og veiledning

Kunnskapsdepartementet er øverste myndighet for barnehagesektoren og forvalter både juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler. Departementet utøver myndighet i barnehagesektoren gjennom forvaltning av barnehageloven og forskriftene til barnehageloven. Departementet tildeler midler over statsbudsjettet til blant annet kvalitetsutviklingstiltak i private og kommunale barnehager. Statlige myndigheter har ansvar for både støtte, veiledning og utarbeidelse av veiledningsmaterieell for å bistå barnehagene i det pedagogiske arbeidet og for å oppnå nasjonale målsettinger på barnehageområdet. Utdanningsdirekto-

ratet er delegert myndighet både på det juridiske, økonomiske og faglige området.

Tendensen internasjonalt er at utdanningsmyndigheter i større grad støtter og veileder barnehageeiere og barnehager i arbeidet med å forbedre kvaliteten i barnehagen. OECD peker på betydningen av å støtte barnehagenes arbeid med å implementere rammeplanen i det daglige arbeidet og råder Norge til å ta i bruk flere virkemidler i implementeringsprosessen.² OECD peker også på at forskning og praksis i Norge ikke er tilstrekkelig koblet, at mye av forskningen er lite generaliserbar og at det fortsatt er få funn om prosesskvalitet fra store forskningsprosjekter. Rammeplanen som kom i 2006, ble fulgt av elleve temahefter. Ny rammeplan i 2017 skal også følges av støtte- og veiledningsmaterieell.

Utdanningsdirektoratet innhenter og tilgjengiggjør forskning og statistikk på barnehageområdet i tillegg til å utarbeide støtteressurser basert på ny kunnskap. Kunnskapsbaserte støtteressurser er eksempler på myke styringsvirkemidler som barnehageeier ikke er pålagt å bruke, men som kan bidra til å støtte barnehagesektoren i det pedagogiske og metodiske arbeidet. For å få i gang gode kvalitetsutviklingsprosesser er det nødvendig at kunnskapen, støtteressursene og verktøyene som utvikles, er i samsvar med sektorens behov.

De nasjonale sentrene har viktig kompetanse og bidrar til gjennomføring av nasjonale satsinger som *Språkløyper – Nasjonal strategi for språk, lesing og skriving i barnehage og skole* og realfagsstrategien *Tett på realfag – Nasjonal strategi for realfag i barnehagen og grunnpoplæringen (2015–2019)*. Sentrene bidrar til implementering og bruk av rammeplanen gjennom støtte, veiledning og kompetanseheving. Sentrene tilbyr blant annet nettsider med gode eksempler og ressurser rettet mot barnehagene.

Fylkesmannen er statens representant i fylkene, og det meste av kontakten mellom den sentrale statsforvaltningen og kommunene skjer via fylkesmannen. Fylkesmannen bidrar til gjennomføring av barnehagepolitikken gjennom forvaltning av enkelte statlige tilskudd, oppgaver etter barnehageloven og veiledning av kommuner. Fylkesmannen koordinerer og initierer utviklingsarbeid i kommuner og barnehager, inkludert en del tiltak innenfor kompetanseutvikling for de ansatte i barnehagen.

Kommunen som lokal barnehagemyndighet har et overordnet ansvar for å sikre at barna får et

² OECD 2013

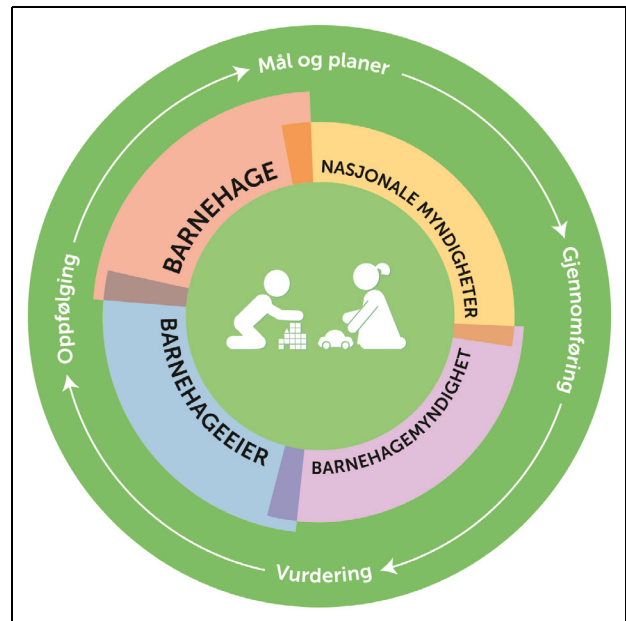
godt og forsvarlig barnehage tilbud. Aktiv og god veiledning er et viktig virkemiddel for å utvikle gode barnehager med forsvarlig drift. Kommunen kan søke statlige kompetansemidler fra fylkesmannen og må i den sammenhengen utvikle kompetanseplaner som omfatter både kommunale og private barnehager.

Sametinget er samefolkets folkevalgte organ og regjeringens fremste premissleverandør og dialogpartner i samepolitikken. Sametinget forvalter tilskudd til samiske barnehager, barnehager med samiske avdelinger og barnehager med tilbud om samisk språkopplæring. I tillegg kan tilskuddet brukes til veilednings- og utviklingsarbeid, støtte til prosjekter og utarbeidelse av pedagogisk materiell til bruk i barnehagene. Sametinget og Kunnskapsdepartementet har faste samarbeidsmøter på administrativt nivå. Det avholdes formelle konsultasjoner i saker som gjelder samiske barnehager, jf. *Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget*.

6.2 System for å følge med på kvaliteten i barnehagen

Foreldre skal føle seg trygge på at barnet får et godt og tilpasset tilbud uansett hvilken barnehage barnet har fått plass i. Årlige nasjonale foreldreundersøkelser viser en høy grad av tilfredshet med barnehagen, og andelen har steget for hvert år siden første undersøkelse i 2009.³ Foreldre med barn i private barnehager har litt høyere skår for tilfredshet enn foreldre med barn i kommunale barnehager, henholdsvis 81,1 prosent mot 76,3 prosent i 2015. 86 prosent med barn i privat barnehage og 83 prosent med barn i kommunal barnehage er enig i at kommunikasjonen med barnehagen fungerer godt. 84 prosent med barn i privat barnehage og 81 prosent med barn i kommunal barnehage er enig i at de holdes godt informert om hvordan barnet har det. 82 prosent med barn i privat barnehage og 76 prosent med barn i kommunal barnehage er fornøyd med det pedagogiske innholdet. Regjeringen er fornøyd med at barnehager får en så høy skår. Det er like fullt viktig at foreldre gis et bedre grunnlag for å vurdere kvaliteten på tilbudet deres barn mottar.

Utdanningsdirektoratet er i gang med å utvikle et system for å følge med på kvaliteten i barnehagesektoren. Systemet skal etter planen være ferdigstilt og implementert innen utgangen av 2017. Systemet omfatter statistikk og forsknings-



Figur 6.1 Kvalitetshjulet

resultater og skal sikre at alle aktører, inkludert foreldre, får tilgang til god informasjon om tilstanden i sektoren. Systemet inneholder også verktøy for vurdering av kvalitet og kvalitetsutvikling i barnehagene. Dette kan bidra til et mer likeverdig barnehage tilbud for alle barn gjennom å gi støtte til systematisk vurdering og utvikling av kvalitet i barnehagen.

Barnehageloven, rammeplanen og sektormålene gir rammene for hva som er kvalitet i barnehagen. Kvalitetsarbeid handler om å oppfylle disse målene. Dialog og samarbeid om kvalitetsutvikling mellom myndighet, eier, styrer og øvrige ansatte er viktig for å forankre og tilpasse nasjonale mål og føringer til lokale forhold. Den enkelte virksomhet har ansvar for å utarbeide konkrete mål og planer for virksomheten i samsvar med målene i barnehageloven og rammeplanen. Arbeidet med kvalitet er en kontinuerlig systematisk prosess hvor de vurderingene som gjøres, følges opp med justeringer og nye mål. Denne prosessen kan illustreres som en sirkel med noen «stoppsteder» som viser hva som må gjøres før man går videre; mål og planer – gjennomføring – vurdering – oppfølging, jf. figur 6.1. Sirkelen indikerer at det er et kontinuerlig arbeid som ikke har noe endepunkt (kvalitetshjulet).

6.3 Forskning på barnehageområdet

Barnehageområdet er et ungt forskningsfelt i Norge, men forskning om og for barnehager er betydelig styrket de siste årene. Nordisk institutt

³ Direktoratet for forvaltning og IKT 2015

Boks 6.1 Nærmere om innholdet i kvalitetssystemet

Et godt kunnskapsgrunnlag, formidling av dette og kvalitetsverktøy utgjør innholdet i kvalitetssystemet. Kunnskap om tilstanden i sektoren danner grunnlaget for alt kvalitetsvurderingsarbeid på alle nivåer. Utdanningsdirektoratet bidrar til kunnskapsgrunnlaget gjennom innhenting av statistikk, kartlegginger og forskning. I tillegg vil annen lokal informasjon og kunnskap, for eksempel tilsynsrapporter, kartlegginger, barnesamtaler og praksisfortellinger, kunne inngå i kunnskapsgrunnlaget i den enkelte barnehage og kommune.

Utdanningsdirektoratet utvikler kvalitetsverktøy som barnehagen frivillig kan ta i bruk i sitt kvalitetsvurderings- og -utviklingsarbeid. Alle disse verktøyene vil være en støtte i barnehagens arbeid med å oppfylle intensjonene i rammeplanen. Verktøyene er:

- Ståstedsanalysen for barnehagen er et refleksjons- og prosessverktøy som barnehager kan bruke som et utgangspunkt for å sette i gang et helhetlig kvalitetsarbeid.
- Foreldreundersøkelsen for barnehagen vil bli åpnet til bruk for alle barnehager høsten 2016, og resultatene fra denne integreres i Ståstedsanalysen for de som bruker den.
- I tillegg vil Utdanningsdirektoratet utvikle verktøy/veileder for dokumentasjon og ekstern barnehagevurdering, som etter planen skal være ferdigstilt til høsten 2016.

- Utdanningsdirektoratet utvikler også et verktøy for kommunen som barnehagemyndighet – RefLex. RefLex er et digitalt egenvurderingsverktøy som skal bidra til at barnehagemyndigheten kan vurdere om de oppfyller sine plikter i barnehageloven.

Tilgjengeliggjøring og formidling av det kunnskapsgrunnlaget direktoratet har til de ulike aktørene i systemet, til foreldre og til samfunnet for øvrig, inngår også i kvalitetssystemet. Økt tilgjengelighet og åpenhet om kvaliteten i barnehagen kan bidra til diskusjoner om kvalitet og økt oppmerksomhet for og motivasjon til å drive kvalitetsutvikling.

Publikasjonen Utdanningsspeilet og særtrykket Barnehagespeilet gir en årlig rapport om tilstanden i barnehagesektoren. Vetuva er et årlig magasin som formidler forskningsbasert kunnskap til alle ansatte i barnehagene. Nasjonalt barnehageregister gir en oversikt over alle barnehager i Norge. Barnehagefakta er en nettside som presenterer utvalgte indikatorer og statistikk om alle barnehager og kommuner i Norge. Barnehagefakta er primært for foreldre som ønsker å orientere seg i barnehagetilbudet før de skal søke barnehageplass, men vil også kunne bidra til diskusjoner om kvalitet i barnehagen. Indikatorene er basert på barnehagenes egne rapporteringer og oppdateres en gang i året.

for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) har etter avtale med Norges forskningsråd jevnlig kartlagt ressurser og resultater innenfor utdanningsforskning. I en rapport fra 2015 har NIFU sett nærmere på utviklingen innen barnehageforskningen.⁴ Barnehageforskningen utgjorde 11 prosent av total utdanningsforskning i 2013, mot 13 prosent to år tidligere. I 2013 hadde 44 miljøer utdanningsforskning på barnehageområdet, og de fleste av disse var pedagogiske miljøer eller lærerutdanninger. Det har vært en positiv utvikling i retning av flere store kvantitative forskningsprosjekter om barnehager og barns utvikling, jf. kapittel 2.

Rapporten viser at antallet utdanningsforskere på barnehageområdet har økt fra 292 i 2009 til 482 i 2013. Antallet barnehageforskere med professor-

kompetanse er mer enn fordoblet i perioden 2009 til 2013, fra 19 til 43. Kvinneandelen blant barnehageforskere er betydelig høyere enn for utdanningsforskning totalt, 77 mot 61 prosent, og professorandelen på feltet er fem prosentpoeng lavere enn for utdanningsforskning totalt. Andelen barnehageforskere med doktorgrad er også betydelig lavere.

Til tross for en sterk økning av nyere forskning, tilgjengelig blant annet gjennom den nordiske forskningsdatabasen *Nordic Base of Early Childhood Education and Care*, gjenspeiles dette ikke i pensumlistene på barnehagelærerutdanningene.⁵

Selv om det i dag foreligger et bedre kunnskapsgrunnlag om barnehager enn noen gang, og den barnehagerelevante forskningen i Norge er i

⁴ Gunnes og Rørstad 2015

⁵ Bjerkestrand mfl. 2015

fremgang, er det fortsatt et stort potensial for en bedre samlet forskningsinnsats og bruk av denne. Den barnehagerelevante forskningen er fragmentert og preges av mange og små miljøer. Forskning er viktig både for praksis i barnehagen, kvalitet i barnehagelærerutdanningene og som grunnlag for politiske beslutninger. Regjeringen vil derfor vurdere om det er behov for ytterligere styrking av barnehagerelevant forskning i Norge. Det er naturlig å se dette i sammenheng med langtidsplanen for forskning og høyere utdanning der et av de langsiktige prioriterte områdene er «Bedre og mer effektive velferdstjenester i offentlig sektor».⁶

6.4 Tverrfaglig samarbeid

6.4.1 Tverrfaglig samarbeid generelt

I Sundvolden-plattformen står det at regjeringen vil bidra til å etablere et tettere samarbeid mellom barnevern, helsestasjoner, barnehage, skole, politi og NAV for å unngå at barn blir kasteballer mellom offentlige etater. Regjeringen vurderer at det er viktig å se på hvordan flere kommuner kan bli bedre på tverrfaglig samarbeid og hvordan barnets foreldre kan ivaretas i dette samarbeidet. I dagens rammeplan heter det at:

Kommunen har ansvar for at de ulike tjenestene for barnefamiliene er godt koordinert. For

⁶ Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024*

at barn og foreldre skal få et mest mulig helhetlig tilbud til beste for barns oppvekst og utvikling, kreves det at barnehagen samarbeider med andre tjenester og institusjoner i kommunen. Tverrfaglighet og helhetlig tenkning bør derfor stå sentralt. Både foreldre og barnehage kan ha behov for å samarbeide med ulike hjelpeinstanser. Ved samarbeid må bestemmelsene om taushets- og opplysningsplikt i barnehageloven og annet regelverk overholdes.

I Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet* påpekes følgende ulike utfordringer knyttet til samarbeid:

En forklaring på det manglende flerfaglige samarbeidet, kan være at føringene ikke er tilstrekkelig klare. Dette er en utfordring som både kommunens ledelse, helsetjenestene, skolene, barnehagene og barnevernstjenesten må ta tak i. En annen grunn kan være at de ulike aktørene som møter barnet, ser barnet med ulike øyne. Mens skolene snakker om lærevesker, snakker helsetjenestene om diagnoser og helseutfordringer. Det tilsier at det både er organisatoriske, faglige og kulturelle utfordringer i samarbeidet om målgruppen.

Tidligere offentlige utvalg har vist til problemet med manglende tverrfaglig samarbeid om barnefamilier og har foreslått tiltak. Mange kommuner har gode tiltak for å sikre tverrfaglig samarbeid i dag som kan og bør deles.

Boks 6.2 Samarbeid på tvers av sektorgrenser – Skedsmo kommune

Skedsmo kommune har et eget system for tverrfaglig og tverrsektoriell samhandling for aldersgruppen 0–24 år. Systemet skal supplere linjeorganisasjonen, hindre «utette skjøter» mellom ansvarsområdene og sikre at oppgaver som ikke uten videre faller innenfor eksisterende faggrenser, blir fulgt opp på en adekvat måte. Målet er avklarte ansvarsforhold og så godt koordinerte og forebyggende tjenester som mulig.

Arbeidet innenfor denne strukturen ledes av en permanent tverrsektoriell styringsgruppe bestående av kommunaldirektørene for utdanning, kultur og helse- og sosialsektoren. Gruppen ledes av kommunaldirektør for utdanning. Under styringsgruppen er det et såkalt tverrsektorielt samarbeidsforum sammensatt av fagle-

dere fra de tre sektorene og politiet og NAV. For å gi systemet operativ kraft er det etablert tre stillinger som tverrsektorielle koordinatører, én for hver av aldersgruppene 0–6, 6–16 og 16–24 år. Disse har linjeforankring til hver av de tre sektorene helse- og sosial, utdanning og kultur. Det innebærer at helse- og sosialsektoren har koordineringsansvaret for 0–6-årsgruppen, mens utdanningssektoren har tilsvarende ansvar for barn mellom 6 og 16. Koordinator for 16–24-årsgruppen er også kommunens SLT-kontakt.¹

¹ SLT står for «Samordningsmodell for lokale, forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet». SLT sikrer at de ressursene som allerede finnes hos kommunen og politiet, blir mer samkjørte og målrettede.

I en undersøkelse om kvalitet i barnehagen svarte 87 prosent av barnehagene som ble spurt, at de har etablert rutiner for kontakt med andre hjelpeinstanser i kommunen. PP-tjenesten skilte seg ut som den tjenesten nesten alle barnehagene i undersøkelsen hadde etablert kontakt med. Mange barnehager hadde også etablert rutiner for kontakt med helsestasjonen og barnevernet. Det var også en del barnehager som hadde rutiner for kontakt med spesialisthelsetjenesten, BUP og andre instanser.⁷

6.4.2 Koordinert og tverrfaglig hjelp til utsatte barn og unge under 24 år (0–24-samarbeidet)

Det pågående tverrdepartementale 0–24-samarbeidet som Kunnskapsdepartementet har initiert, er et tiltak som skal bidra til å sikre et bedre tverrfaglig samarbeid. Samarbeidet omfatter i tillegg til Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet. Utdanningsdirektoratet koordinerer de andre berørte direktoratenes involvering, og Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) følger prosessen for å fasilitere direktoratenes arbeid. Målet med 0–24-samarbeidet er å sørge for at flere barn og unge utvikler god helse, gjennomfører utdanningsløpet og gis det nødvendige grunnlaget for en god tilknytning til arbeidslivet. For å nå målet er det avgjørende at utsatte barn og unge oppdages og hjelpes så tidlig som mulig.

Den tidlige innsatsen bør være tverrfaglig når det er til det beste for barnet. Derfor er det viktig at de ulike kommunale tjenestene som helsestasjon, barnehage, barnevern, skole og NAV utvikler et bedre samarbeid om samtidig bruk av tiltak og tjenester i kombinasjon.

Departementene samarbeider nå tett med sine fagdirektorater for å tilrettelegge og tilpasse de ulike sektorenes virkemidler, ved en bedre samordning av regelverk, systematisk direktoratsarbeid og samordning av tilsyns- og tilskuddsforvaltningen. Hensikten er å gjøre det enklere for kommunene å samarbeide på tvers av faggrenser og regelverk som i dag kan oppleves som hindre for tverrfaglige tiltak for utsatte barn og unge.

De involverte departementene har gitt alle fylkesmennene felles, koordinerte og likelydende oppdrag om å bidra inn i 0–24-samarbeidet på lokalt nivå. Økt bruk av tverrfaglige tjenester/

koordinerte tiltak fra ulike tjenesteytere skal føre til at:

- flere utsatte barn og unge oppdages tidligere og gis bedre koordinert hjelp i barnehage- og skolealder
- flere utsatte ungdommer utenfor skole og arbeid følges opp med tverrfaglige tiltak, herunder helse-, sosial-, arbeids- og opplæringstiltak
- flere utsatte elever gis tilbud om praktisk opplæring i videregående skole
- flere elever gjennomfører videregående opplæring
- færre faller utenfor arbeidslivet

De berørte direktoratene i 0–24-samarbeidet fikk mai 2015 i oppdrag å arbeide videre med en rekke tiltak som gjelder tverrfaglig samarbeid. Følgende tiltak er særlig relevante for tverrfaglig samarbeid på barnehageområdet:

- Kartlegge hvordan gjeldende regelverk forstås og etterleves, herunder hva som oppfattes som gråsoner og samarbeidsområder for sektorene. Oppdraget må ses i sammenheng med forslaget om å tydeliggjøre oppgave- og ansvarsfordelingen mellom skole og øvrige tjenester, særlig helse- og omsorgstjenesten, barnehage, barneverntjenesten og NAV, innenfor dagens regelverk.
- Utrede hvordan utsatte barn og unge kan få støtte fra skole, helsetjenester, NAV og barnevern så tidlig som mulig for å få bedre utbytte av opplæringen og bidra til å forhindre frafall. Samt iverksette tiltak i sektor.
- Utarbeide veiledningsmaterieell om etablering av forpliktende samarbeidsavtaler mellom ulike fagsektorer for å styrke og systematisere samarbeidet om målgruppen.
- Vurdere mulighetene for å samordne retningslinjer, veiledere og ressursmaterieell og felles innsats for å gjøre disse kjent.
- Styrke samarbeidet på direktoratsnivå for å løse utfordringer som går på tvers av sektorer knyttet til opplæring av asylsøkere i målgruppen for 0–24 samarbeidet.

Tverrfaglig samarbeid er spesielt viktig når det gjelder barn med særlige behov. Et tilrettelagt barnehagetilbud for barn med særlige behov vil ofte kreve utstrakt samarbeid mellom barnehagen, andre sektortjenester og foreldre. Hjelpen barn får av det kommunale hjelpeapparatet skal blant annet bidra til at forhold utenfor barnehagen ikke er til hinder for barnets deltakelse. Forutsetninger for godt samarbeid fremmes blant annet av

⁷ Gulbrandsen og Eliassen 2013

realistiske mål, klart definerte roller, sterk ledelse og styring på tvers av tjenester og gode systemer for deling av informasjon. De ansatte i barnehagen må ha god kjennskap til eget ansvar og rolleforståelse.

Regjeringen har foreslått endringer i barnehageloven som klargjør reglene om samtykke når barnehagen skal dele personopplysninger med instanser utenfor barnehagen og barnehagens generelle håndtering av personopplysninger. Regjeringen vil i ny rammeplan tydeliggjøre ansvar og oppgaver og barnehagens rolle i det tverrfaglige samarbeidet for å hjelpe barn med særlige behov.

6.4.3 Samarbeid med barneverntjenesten

Alle barnehageansatte er pålagt opplysningsplikt uten hinder av taushetsplikt overfor barnevernet når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt, jf. barnehageloven § 22. Statistikk fra SSB for barnevernssaker som gjelder barn i barnehagealder, viser at en økende andel saker meldes av barnehagen. Tall for 2014 viser at av 11 507 undersøkelsessaker startet av barnevernet for 1–5-åringer, hadde barnehagen meldt 1 970 saker, det vil si 17 prosent. Tilsvarende tall for 2007 var 500 av 6 100 saker, altså 8 prosent. I og med at 90 prosent av barn i alderen 1–5 år går i barnehage, kan det stilles spørsmål ved om en andel på 17 prosent er for lav og om barnehagene har tilstrekkelig kompetanse og gode nok rutiner for å avdekke og varsle om barnevernssaker.

I dagens rammeplan står det at det er viktig med et godt samarbeid mellom barnevernet og barnehagen, både der barnehageplass er benyttet som et tiltak etter barnevernloven og i andre tilfeller der barnevernet har behov for bistand fra barnehagen vedrørende et konkret tilfelle. Det står videre at:

Det bør etableres et generelt og systematisk samarbeid mellom barnehage og barnevern. Den enkelte kommune må finne hensiktsmessige løsninger på hvordan barnehage og barnevern skal samarbeide. Et samarbeid basert på jevn og formalisert kontakt, på felles mål i forhold til barnet og på kunnskap om hverandres arbeidsoppgaver og arbeidsform bør tilstrebes. Barnehagen og barnevernet er to av flere aktører som bidrar til å skape trygge oppvekstvilkår for små barn.

OECD påpekte i sin rapport om norsk barnehagepolitikk at det burde etableres såkalte *one stop shops* slik at barnefamilier fikk «én dør» inn til hjelpetjenestene.⁸

Under Justisdepartementets ansvarsområde er det opprettet ti Statens barnehus i Norge. De ligger i Bergen, Hamar, Tromsø, Trondheim, Kristiansand, Oslo, Stavanger, Ålesund, Bodø og Sandefjord. Barnehusene er et tilbud til barn og ungdom som kan ha vært utsatt for, eller vært vitne til, vold eller seksuelle overgrep, og der det foreligger en politianmeldelse. Ved behov sikrer barnehusene kontakt med lokalt hjelpeapparat for videre oppfølging. Barnehusene arbeider for å formidle kunnskap innen feltet og fremme samarbeid med andre instanser. Privatpersoner og offentlige instanser kan kontakte barnehusene for råd og veiledning ved mistanke om vold eller overgrep. Barnehusene gir også råd og veiledning til privatpersoner og offentlige instanser i anonyme saker som er uavklarte.

Utdanningsdirektoratets spørring til barnehage-Norge høsten 2015 omfatter flere spørsmål om samarbeidet med barnevernet.⁹ På spørsmålet om hva som kan være årsaken til at det ikke sendes bekymringsmelding til barnevernet, ga styrerne svaralternativene skår, jf. tabell 6.1.

Det er systematiske forskjeller mellom styrere i private og kommunale barnehager i spørsmålet om hindringer for bekymringsmeldinger. Private barnehagestyrere opplever i større grad følgende hindringer enn kommunale styrere:

- For lite kunnskap om hva barnevernet i kommunen forventer.
- For lite kunnskap om følgene av en bekymringsmelding.
- For liten mulighet til å diskutere med fagpersoner.
- Barnevernet og barnehagen mangler faste rutiner for dialog, informasjon og opplæring med barnehagene.

De fleste rapporterer imidlertid om gode samarbeidsforhold og rutiner. Mer utdypende kommentarer fra styrerne gir et sammensatt bilde av barnehagens forhold til barnevernet. Det gis en god del kritikk av og eksempler på dårlige erfaringer og manglende samarbeid. Styrerne påpeker at foreldresamarbeidet kan være krevende i saker der barnehagen vurderer å melde foreldrene til barnevernet. Styrernes kommentarer omhandler det de oppfatter som uheldige konsekvenser av å

⁸ OECD 2015a

⁹ Haugset mfl. 2015

Tabell 6.1 Oppgitt årsak til at det ikke sendes bekymringsmelding til barnevernet

	Andel (n=850)
Barnevernet gir for lite tilbakemelding på barnehagens meldinger og henvendelser	57,4 %
For lite kompetanse til å snakke med barn og foreldre i en vanskelig situasjon	50,2 %
Beslutningsvansker – vanskelig å beslutte om bekymringen skal meldes til barnevernet	48,5 %
Frykt for å ødelegge forholdet/samarbeidsrelasjonen med foreldrene	45,6 %
Barnevernet og barnehagen mangler faste rutiner for dialog, informasjon og opplæring av barnehagen	42,6 %

Kilde: Haugset mfl. 2015

sende bekymringsmelding i saker der foreldrene ikke er enige i bekymringen. Dette kan føre til at foreldrenes tillitsforhold til personalet brytes, og at barnet blir skadelidende ved at barnet eventuelt tas ut av barnehagen og mister et trygt miljø der. Styrerne påpeker også at en årsak til få bekymringsmeldinger fra barnehagen knytter seg til et forhold som ikke kommer frem i statistiske oversikter, nemlig at barnehagen kan bidra til at foreldrene selv tar kontakt med barnevernet. Dette poenget, samt at barnehagen gjør et forebyggende arbeid med foreldreveiledning og tett oppfølging som kan avverge ugunstig atferd og omsorgssvikt, utdypes av flere. Av mer bekymringsfulle kommentarer nevnes det at foreldre kan «snakke personalet rundt», at tett foreldresamarbeid og veiledning kan gjøre at personalet mister barnets perspektiv av syne og at barn som er utsatt for vold og overgrep, fungerer på sitt beste i barnehagen slik at varselsignalene derfor ikke er tydelige nok.

I 2009 utga Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet veilederen *Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten* for å styrke samarbeidet. 77 prosent av barnehagestyrerne kjenner til veilederen, noen flere i kommunale enn i private barnehager, men forskjellen er liten. 46 prosent av private og 55 prosent av kommunale barnehagestyrere som kjenner til veilederen, har hatt behov for å bruke den. I 2012 var det 22 prosent av alle barnehagestyrere som svarte at de hadde hatt behov for veilederen.¹⁰ Barnehagestyrerne som kjenner til veilederen og har hatt behov for å bruke den, er bedt om å vurdere hvor nyttig den var. 23 prosent svarte at den ga meget nyttige svar, 62 prosent svarte at den ga ganske nyttige svar, men ikke på alt man lurte på. Om lag 15 prosent svarte av veilederen ga lite ut over det man allerede visste fra før. Det er ingen forskjeller mel-

lom store og små barnehager eller etter eierskap. Resultatene kan samlet tyde på at det er et potensial for å forbedre veilederen.

Både barnehagestyrere, barnehageeiere og kommunen som barnehagemyndighet er blitt spurt om hva de mener om ulike tiltak for å styrke samarbeidet mellom barnehage og barnevern. Et gjennomgående funn er at barnehagemyndigheten har mer positive erfaringer med tiltakene enn barnehagestyrere og eiere. Det tiltaket som et flertall av alle de tre respondentgruppene er positive til, er økt kunnskap om hvordan man melder bekymring til barnevernet.

Mer utdypende kommentarer fra barnehagestyrerne gir et bilde som viser at tverrgående tiltak er udelt positivt. De kan bidra til å styrke samarbeid både med barnevernet og andre instanser og kan fungere som et lavterskeltilbud, bidra til kompetanseheving og trygge barnehagepersonalet i tvilstilfeller for bekymringsmeldinger. Følgende sitat fra en styrer er interessant:

Vi skal ha stor respekt for forelderrettsprinsippet og være bevisst taushetsplikten. Samtidig har jeg sett at det å ha mulighet til å drøfte bekymringssaker anonymt i tverrfaglig team har ført til at saker er meldt, ofte opplever vi at personalet vet og ser hva som må gjøres, og at bekreftelsen fra teamet gir den faglige tryggheten som skal til for å gå videre med saken.

I rapporten fra spørringen vises det til at det kom inn gjentagende positive ytringer om muligheten til å drøfte saker anonymt med barnevernet og muligheten til å ha lavterskeltilbud for familier. Flere av styrerne tar opp på mer generell basis at barnevernet har for få ressurser og liten kapasitet, og at dette er til hinder for å styrke samarbeidet med barnehagen. Videre kan det fra barnehagens side oppleves at enkelte saker ikke følges godt nok opp. Til tross for flere kritiske momenter er inntrykket at barnehagestyrerne ønsker tettere

¹⁰ Guldbrandsen og Eliassen 2013

kontakt og dialog for å styrke samarbeidet mellom barnehage og barnevern. Flere kommentarer tar opp forhold som har hindret eller kan hindre dette. Barnevernets taushetsplikt nevnes av flere som et hinder for åpenhet.

Kunnskapsdepartementet vil sammen med Utdanningsdirektoratet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet se på hvordan rapporten kan brukes til å bedre barnehagens samarbeid med barnevernet.

6.4.4 Samarbeid med helsestasjonen og tannhelsetjenesten

Helsestasjonene har en unik kontaktflate. De følger over 95 prosent av barna fra fødselen av og kan også nå grupper som ikke fanges opp av øvrige tjenester. Helsestasjonene undersøker hvordan barnet utvikler seg både fysisk, psykisk og sosialt, med standardiserte undersøkelsesmetoder. Slik kan helsestasjonene fange opp tidlige signaler på mistrivsel, omsorgssvikt og utviklingsavvik og sette inn tiltak eller henvise videre. Helsestasjonene har også en viktig oppgave i å styrke foreldrene i foreldrerollen. Forskning har vist at det er lavere antall omsorgsovertakelser i kommuner og bydeler der helsestasjonene fungerer godt.¹¹

I rammeplanen står følgende om samarbeidet mellom barnehage og helsestasjon:

Helsestasjonen har ansvar for å drive generelt forebyggende og helsefremmende arbeid for å trygge barns oppvekstvilkår i kommunen. Helsestasjonen kan foreslå at det søkes barnehageplass for barn som har særskilt behov for pedagogisk tilbud og være sakkyndig instans ved tilråding om prioritet ved opptak. Helsestasjonen kan være en samarbeidspart for å tilrettelegge tilbudet for barn med særskilte behov. Helsestasjonen skal kunne bidra med råd og veiledning knyttet til legemiddelhåndtering i barnehager og i forhold til smittevern. Videre er helsestasjonen sentral i kartlegging av barns språk.

Flatø-utvalget påpekte følgende i sin utredning i 2009:

Mulighetene for å få en god sammenheng mellom kartlegging og tiltak er først og fremst til stede i barnehagen. I barnehagen oppholder pedagogisk personale og barna seg daglig, slik

at tiltak kan settes inn i en naturlig sammenheng i lek og ulike aktiviteter. I barnehagen er det gode muligheter for å skape et rikt språkmiljø. Det forutsetter imidlertid kompetente voksne som kan bygge på barnets erfaringer, nysgjerrighet, initiativ og naturlige læringsformer.

Helsedirektoratets nasjonale retningslinjer beskriver et program for helsekontroller for aldersgruppen 0–6 år og presiserer hva som skal undersøkes når. I 2013 gjennomførte Statens helsetilsyn et landsomfattende tilsyn med helsestasjonstjenester til barn i alderen 0–6 år.¹² Tilsynet omfattet helsestasjoner i 78 kommuner og bydeler, og det ble i 56 kommuner funnet minst ett lovbrudd. Av disse kan nevnes følgende funn:

- Nær halvparten av kommunene hadde redusert programmet og/eller slått sammen kontroller – uten medisinskfaglig vurdering eller risikoanalyse.
- Flere kommuner hadde strøket 17/18-månederskontrollen av programmet. Det kan føre til at det tar mange måneder før man oppdager problemer med for eksempel sansene, språk, gange og samspillet i familien.
- Toårskontrollen og/eller fireårskontrollen blir enkelte steder utsatt. Noen kommuner slår fireårskontrollen sammen med skolestartundersøkelsen. Konsekvensene av slike innskrenkninger kan være at feilutvikling vedrørende språk, motorikk, organstatus og samspill ikke blir oppdaget.
- Skolestartundersøkelsen skal sikre barn med problemer som vil gi lærevansker, hjelp før skolestart. Enkelte steder ble ikke skolestartundersøkelsen gjennomført før et stykke ut i 1. klasse, av og til så sent som i 2. klasse – eller ikke i det hele tatt.
- Hørselsundersøkelse, som skulle vært utført da barnet var 4 år eller ved skolestartundersøkelsen, ble ikke foretatt før barnet hadde gått en tid på skolen. Det kan føre til at barn med redusert hørsel kan få svakere språkutvikling, fordi de ikke har fått hjelp tidnok.
- Tilsynet avdekket mangelfullt samarbeid om barn med særlige behov, som uklare ansvarsforhold, manglende avtaler og mangelfulle samarbeidsrutiner mellom helsestasjoner og fastleger. Slike mangler kan føre til at barnet faller mellom to stoler og at ingen tar oppfølgingsansvar.

¹¹ Helsetilsynet 2014

¹² Helsetilsynet 2014

Det pågående 0–24-samarbeidet skal bidra til bedre tverrfaglig samarbeid mellom blant annet barnehage og helsestasjon, jf. 6.4.2.

Helsemyndighetene rapporterer at barns tannhelse henger sammen med familiens sosioøkonomiske status, og god tannpleie er derfor særlig viktig for utsatte barn. Barnehagen kan bidra til dette. Den fylkeskommunale tannhelsetjenesten har viktig kompetanse om tannpleie og forebyggende tiltak som barnehagen kan nyte godt av. Tannhelsetjenesten utøver også en viktig funksjon i å avdekke omsorgssvikt mot barn og har et godt samarbeid med barnevernet.

6.4.5 Samarbeid med PP-tjenesten og Statped

Den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PP-tjenesten) er sakkyndig instans ved tilråding om spesialpedagogisk hjelp. Dersom barnehagen ønsker samarbeid om og hjelp til enkeltbarn i barnehagen, må foreldrene ha gitt sitt samtykke. Foreldrene må trekkes aktivt med i dette samarbeidet.

Det er i dag ikke særskilt fastsatt i opplæringsloven eller barnehageloven at PP-tjenesten skal arbeide systemrettet i barnehagesektoren. Tilgjengelig kunnskapsgrunnlag viser imidlertid at PP-tjenestene i betydelig grad arbeider systemrettet i barnehagesektoren. En undersøkelse fra 2012 om kvalitet i barnehagen viser at 95 prosent av barnehagene som ble spurt, har etablert rutinemessig kontakt med PP-tjenesten.¹³ Flere ansatte i PP-tjenesten ser behov for å arbeide enda mer systemrettet overfor barnehagene. Et lovforslag som blant annet innebærer at barnehageloven gir PP-tjenesten en plikt til å arbeide systemrettet i barnehagesektoren, har vært på høring, jf. kap. 4.4.2.

Statped (statlig spesialpedagogisk støtte-system) er en virksomhet underlagt Utdanningsdirektoratet og skal støtte kommuner og fylkeskommuner i deres arbeid med å tilrettelegge tilbudet både på individ- og systemnivå i samarbeid med PP-tjenesten. Statped gir sine tjenester til kommuner og fylkeskommuner når disse enten har utredet og iverksatt tiltak uten ønskede resultater, ikke kan forventes å ha kompetanse eller når Statped vurderer at det lokalt bør bygges opp kompetanse. I tillegg til å levere tjenester til kommuner og fylkeskommuner, skal Statped være et kunnskaps- og ressurscenter for det spesialpedagogiske området. Dette innebærer for eksempel

at ansatte i skoler og barnehager har tilgang til spesialpedagogisk informasjon i Statpeds kommunikasjonskanaler. Ressursene har et praksisnært perspektiv og skal være anvendelig i arbeidet med kompetansespredning om likeverdig, tilpasset og inkluderende opplæring. Statped arbeider tverrfaglig på de seks fagområdene døvblindhet/kombinert syns- og hørselsvansker, ervervet hjerne-skade, hørselsvansker, språk- og talevansker, sammensatte lærevansker og synsvansker. Statped er inndelt i fire regioner og et hovedkontor og er i perioden 2012–2016 i en omstillingsfase for å bidra til å sikre:

- likeverdig tilgang til Statpeds tjenester for kommuner og fylkeskommuner («tettere på»)
- mer enhetlig strategi for å utvikle og bruke spisskompetanse
- tydelige forventninger til Statped som en 3. linjetjeneste
- tydeligere profil for brukere og ansatte.

6.5 Implementering av ny rammeplan

En vellykket implementering av ny rammeplan forutsetter en tydelig og god ledelse på alle nivåer, og at det på lokalt plan foretas en operasjonalisering og konkretisering av innholdet. En systematisk og målrettet implementeringsprosess er viktig for å skape endring i sektoren. Regjeringen vil med ulike virkemidler støtte barnehagenes arbeid med å implementere rammeplanen i det daglige arbeidet. Utdanningsdirektoratet vil få ansvar for å bidra med informasjon og veiledning fra statens side. Ny rammeplan i 2017 skal følges av støtte- og veiledningsmateriell.

Hvordan rammeplanen arbeides med lokalt, avhenger i stor grad av hvordan eier legger til rette for og samarbeider med styrer om utvikling av barnehagen som en lærende organisasjon, med god kultur for utvikling og endringsarbeid. For å realisere innholdet i rammeplanen må det være god sammenheng mellom rammeplanen og det lokale planarbeidet. Denne sammenhengen kan underbygges med virkemidler som for eksempel veiledning, kompetanseheving og opprettelse av nettverk knyttet til utviklings- og endringsarbeid.

For at implementeringen skal oppfattes som tydelig fra aktørenes side, må målene som myndighetene setter, oppleves som relevante og gjenkjennbare hos aktører på de ulike nivåene. Mål og utfordringer med tilhørende strategier, tiltak og virkemidler må kommuniseres tydelig til alle aktørene i sektoren. I implementeringsprosessen må det tas hensyn til at utfordringene kan være ulike i

¹³ Gulbrandsen og Eliassen 2013

ulike barnehager. Lokalt handlingsrom og forankring er derfor viktig. Barnehagebasert kompetanseutvikling er et viktig bidrag for å skape endring. Dersom lederne ikke har nødvendig kompetanse, må det settes i gang kompetanseutvikling. Det er ikke tilstrekkelig å planlegge, beslutte og

legge til rette for implementering. Implementering av rammeplanen må være en kontinuerlig og systematisk prosess. Det er derfor viktig å sette av tid og ressurser til god planlegging og evaluering av måloppnåelse i endringsprosesser.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Regjeringen vil gi alle barn en trygg og god tid i barnehagen. Regjeringen har klare ambisjoner om å utvikle innholdet i barnehagetilbudet slik at alle barn får et tilbud av god kvalitet som er tilpasset det enkelte barns behov og at barna skal trives, utvikle seg og lære. Når barna begynner på skolen skal de kunne snakke norsk, samarbeide og samhandle med andre og ha lyst til å lære mer.

Det er dokumentert gjennom norsk og internasjonal forskning at et godt pedagogisk tilbud i førskolealder har betydning for barns kognitive, sosiale og emosjonelle utvikling. Effekten av utdanning på lang sikt, inkludert barnehage, er entydig positiv i forskningen og viser at barnehager med høy kvalitet bidrar til at flere fullfører videregående skole, tar høyere utdanning og kommer i arbeid, i tillegg at færre mottar trygd fra det offentlige. Forskningen viser også at offentlige investeringer i barnehage kan gi en fremtidig gevinst som er om lag ti ganger større enn kostnadene.¹

I denne meldingen presenteres ulike tiltak for styrke kvaliteten på innholdet i barnehagene. Tiltakene i meldingen er primært konsentrert om overordnede føringer for det kommende arbeidet med ny rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, i tillegg til enkelte andre tiltak. Tiltakene som er foreslått, vil kunne dekkes innenfor vedtatt statsbudsjett for 2016.

Regjeringen foreslår i denne meldingen hvilke overordnede føringer som bør ligge til grunn for arbeidet med ny forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (rammeplanen), for å sikre et innhold av god kvalitet. Departementet legger til grunn at forslagene ikke vil få vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for barnehageeiere.

Regjeringen vil særlig fremheve behovet for å sikre at alle barnehager arbeider godt med utviklingen av barns språk. For å sikre at barn i barnehage omgås gode norskspråklige rollemodeller

tar regjeringen sikte på å lovfeste et krav til norskspråklig kompetanse hos ansatte i barnehagen. Forslaget vil bli utformet slik at det ikke har vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for barnehagene.

Forslaget om å endre innretningen av det øremerkede statstilskuddet på kap. 231 post 63 til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder vil i noen grad innebære omfordeling av midler mellom kommunene. Kommuner med mange minoritetsspråklige barn i barnehage vil få økt tilskudd, mens kommuner med få minoritetsspråklige barn i barnehage ikke lenger vil få tildelt statstilskudd til dette formålet. Siden tilskuddsbeløpet har vært lavt for kommuner med få minoritetsspråklige barn i barnehage, vil imidlertid inntektstapet for disse kommunene ikke være vesentlig. Forslaget medfører ikke vesentlige administrative konsekvenser.

Regjeringen har styrket bevilgningene til økt kvalitet i barnehagene mer enn noen tidligere regjering, og totalt i 2016 vil det bli brukt opp mot 410 millioner kroner for å fremme kvalitet i barnehagen. Som ledd i denne satsingen, foreslår regjeringen å videreføre en ordning med økonomisk tilrettelegging for deltakelse på studier for barnehageansatte. Utgiftene til denne ordningen vil bli dekket innenfor gjeldende budsjetttramme på kap. 231 post 21. Hvor mye av den totale rammen av midler til kvalitetstiltak på kap. 231 post 21 som skal disponeres til dette formålet, vil vurderes årlig. Varigheten og omfanget av tiltaket vil bli vurdert i lys av deknningen av faglært arbeidskraft i barnehagen og handlingsrommet i de årlige budsjettene.

Regjeringen vil legge frem en revidert kompetansestrategi i 2017, utformet slik at prioriteringene i denne meldingen og de kommende endringene i ny rammeplan blir styrende for statens bidrag til kompetanseutvikling i barnehagene fremover. Tiltakene i den reviderte strategien vil dekkes innenfor gjeldende budsjetttramme på kap. 231 post 21.

¹ Barnett og Nores 2015, Barth 2005, Bhuller mfl. 2011

Regjeringen vil gjennomgå regelverket om overgangen fra barnehage til skole og vurdere en lovfesting av samarbeidsplikt for barnehageeiere og skoleeiere. De fleste kommuner har rutiner for overgangen mellom barnehage og skole i dag. Regjeringen vil komme tilbake til de administrative og økonomiske konsekvensene i gjennomgangen av regelverket og et eventuelt forslag om lovfesting av en slik plikt.

De øvrige foreslåtte tiltakene i meldingen vil ikke ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 11. mars 2016 om Tid for lek og læring – Bedre innhold i barnehagen blir sendt Stortinget.

Litteraturliste

- Abrahamsen, G. (2015): *Tilknytningsbaserte barnehager*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Alasuutari, M. og Markström, A.-M. (2011): «The Making of the Ordinary Child in Preschool», *Scandinavian Journal of Educational Research* 55(5), 517–535.
- Andersen, C.E., Engen, T.O., Gitz-Johansen, T., Kristoffersen, C.S., Obel, L.S., Sand, S. og Zachrisen, B. (2011): *Den flerkulturelle barnehagen i rurale områder. Nasjonal surveyundersøkelse om minoritetsspråklige barn i barnehager utenfor de store byene*. Rapport nr. 15/2011, Høgskolen i Hedmark.
- Aukrust, V.G. (2005): *Tidlig språkstimulering og livslang læring – en kunnskapsoversikt*. Rapport utarbeidet for Utdannings- og forskningsdepartementet, Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.
- 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.
- Baker, C. (2006): *Foundations of bilingual education and bilingualism*, 4. utgave, Clevedon: Multilingual Matters.
- Bakken, A. (2009): *Ulikhet på tvers. Har foreldres utdanning, kjønn og minoritetsstatus like stor betydning for elevers karakterer på alle skoler?* Rapport 8/09, NOVA.
- Bakken, A. og Elstad, J.I. (2012): *For store forventninger? Kunnskapsløftet og ulikhetene i grunnskolekarakterer*. Rapport 7/12, NOVA.
- Barac, R. og Bialystok, E. (2012): «Bilingual Effects on Cognitive and Linguistic Development: Role of Language, Cultural Background, and Education», *Child Development* 83(2), 413–422.
- Barne- og familiedepartementet (2005): *Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små*. Rapport fra arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagesektoren.
- Barnett, W.S. og Nores, M. (2015): «Investment and productivity arguments for ECEC» i Marope, P.T.M. og Kaga, Y. (red.): *Investing against Evidence. The Global state of Early Childhood Care and Education*. UNESCO Publishing 2015.
- Barth, E. (2005): *Den samfunnsmessige avkastning av utdanning*. Utdanning 2005, SSB.
- Bergrem, O.K., Goodchild, S., Henriksen, E.K., Kolstø, S.D., Nordtvedt, G.A. og Reikerås, E. (2015): *REALFAG. Relevante – Engasjerende – Attraktive – Lærerike. Rapport fra Ekspertgruppa for realfagene*, oppnevnt av Kunnskapsdepartementet 2014.
- Bhuller, M., Mogstad, M. og Salvanes, K.G. (2011): *Life-cycle bias and the returns to schooling in current and lifetime earnings*. Discussion Papers No. 666, October 2011, Statistics Norway.
- Bialystok, E. og Craik, F.I.M. (2010): «Cognitive and Linguistic Processing in the Bilingual Mind», *Current Directions in Psychological Science* 19(1), 19–23.
- Birkelund, G.E. og Mastekaasa, A. (red.) (2009): *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv*. Oslo: Abstrakt forlag 2009.
- Bjerkestrand, M., Fiske, J., Hernes, L., Samuelson, I.P., Sand, S., Simonsen, B., Stenersen, B., Storjord, M.H. og Ullmann, R. (2014): *Frå førskulelærer til barnehagelærer. Den nye barnehagelærerutdanninga – muligheter og utfordringer*. Rapport frå Følgjegruppa for barnehagelærerutdanning til Kunnskapsdepartementet. Senter for utdanningsforskning ved Høgskolen i Bergen: BLU Rapport nr. 1, 2014.
- Bjerkestrand, M., Fiske, J., Hernes, L., Samuelson, I.P., Sand, S., Simonsen, B., Stenersen, B., Storjord, M.H. og Ullmann, R. (2015): *Barnehagelærerutdanninga. Meir samanheng, betre heilskap, klarare profesjonsretning?* Rapport frå Følgjegruppa for barnehagelærerutdanning til Kunnskapsdepartementet. Senter for utdanningsforskning ved Høgskolen i Bergen: BLU Rapport nr. 2, 2015.
- Bjørnstad, E., Gulbrandsen, L., Johansson, J.-E. og Os, E. (2013): «Metodiske idealkrav og nødvendige tilpasninger». Foreløpig tilstandsrapport fra prosjektet *Better provision for Norway's children in ECEC: A study of Children's*

- well-being and Development in ECEC*, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Bjørnstad, E. og Os, E. (2015) (upublisert): Presentasjon av foreløpige resultater fra GoBaN-prosjektet på Høgskolen i Oslo og Akershus. <https://blogg.hioa.no/betterprovision/2015/10/27/bra-nok-konferanse-pa-kvalitet-26-27-oktober/>.
- Bjørnstad, E. og Samuelsson, I.P. (2012): *Hva betyr livet i barnehagen for barn under tre år. En forskningsoversikt*. Høgskolen i Oslo.
- Björnsson, M. og Hörnqvist, B. (2015): *Analys av kompetenser i styrdokument för barnehagen i Norge*. Ett uppdrag för Kunnskapsdepartementet.
- Blair, C. og Raver, C.C. (2015): «School Readiness and Self-Regulation: A Developmental Psychological Approach», *Annual Review of Psychology* 66(1), 711–731.
- Bloom, L. og Lahey, M. (1978): *Language Development and Language Disorders*. New York, John Wiley & Sons.
- Borgonovi, F., Phair, R. og Piacentini, M. (2015): *Helping immigrant students to succeed in school – and beyond*. Paper based on a forthcoming report, OECD 2015.
- Brandlistuen, R.E., Helland, S.S., Evensen, L., Schjølberg, S., Tambs, K., Aase, K. og Wang, M.V. (2015): *Sårbare barn i barnehagen – betydningen av kvalitet*. Rapport 2/2015, Folkehelseinstituttet.
- 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.
- Bråten, B., Drange, N., Haakestad, H. og Telle, K. (2014): *Gratis kjernetid i barnehager. Sluttrapport*. Fafo-rapport 2014:44.
- Bråten, B. og Sandbæk, M.L. (2014): *Å være seg sitt ansvar bevisst. Språktilbud til 3–5-åringer med minoritetsspråklig bakgrunn som ikke går i barnehage*. Fafo-rapport 2014:23.
- Bråten, B., Hovdenak, I.M., Haakestad, H. og Søsterudbråten, S. (2015): *Har barn det bra i store barnehager?* Fafo-rapport 2015:48.
- Bråten, M. og Tønder, A. H. (2014): *Barne- og ungdomsarbeiderens stilling i arbeidslivet. En kunnskapsstatus*. Fafo-notat 2014:10.
- Bush, E.S., Ladd, G.W. og Herald, S.L. (2006): «Peer Exclusion and Victimization: Processes That Mediate the Relation Between Peer Group Rejection and Children's Classroom Engagement and Achievement?», *Journal of Educational Psychology* 90(1), 1–13.
- Børhaug, K. og Lotsberg, D.Ø. (2010): «Barnehaageledelse i endring», *Nordisk barnehaageforskning* 3 (2010) 79–94.
- Castro, M., Exposito-Casas, E., Lopez-Martin, E., Lizasoain, L., Navarro-Asencio, E. og Gaviria, J.L. (2015): «Parental involvement on student academic achievement: A meta-analysis», *Educational Research Review* 14 (2015) 33–46.
- Chambers, B., Cheung, A. og Slavin, R.E. (2015): *Literacy and Language Outcomes of Balanced and Developmental Approaches to Early Childhood Education: A Systematic Review*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University, Center for Research and Reform in Education.
- Christoffersen, M.N., Højer-Sørensen, A.-K. og Laugesen, I. (2014): *Daginstitutionens betydning for barns utvikling. En forskningsoversigt*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 14:23.
- Cunha, F. og Heckman, J.J. (2007): «The Economics of Human Development: The Technology of Skill Formation», *American Economic Review Papers and Proceedings* 97, 31–47.
- Dickinson, D.K. og Tabors, P.O. (red.) (2001): *Beginning Literacy with Language: Young Children Learning at Home and School*. Baltimore: Paul H. Brookes.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2015): *Innbyggerundersøkelsen 2015. Hva mener brukerne?* Difi-rapport 2015:6.
- Drange, N. og Havnes, T. (2015): *Child care before age two and the development of language and numeracy. Evidence from a lottery*. Discussion Papers No. 808, Statistics Norway.
- Drugli, M.B. (2012): *Relasjonen lærer og elev: avgjørende for elevenes læring og trivsel*. Oslo: Cappelen Damm.
- Drugli, M.B. (2014): *Liten i barnehagen. Forskning, teori og praksis*. Oslo: Cappelen Damm.
- Duncan, G.J., Dowsett, C.J., Claessens, A., Magnuson, K., Huston, A.C., Klebanov, P., Pagani, L.S., Feinstein, L., Engel, M., Brooks-Gunn, J., Sexton, H., Duckworth, K. og Japel, C. (2007): «School readiness and later achievement», *Developmental Psychology* 43(6), 1428–1446.
- Dønnestad, J. og Strandmyr, A. (2014): *Folkehelseprosjekt i barnehager. August 2013 – januar*

2014. Avdeling for barn og unge, bydel Gro-rud, Oslo.
- Engge-Hoveid, K. og Sandnes, T. (2015): *Innvandrere og norskfødte med innvandrereforeldre i et kjønns- og likestillingsperspektiv. Utdanning, arbeid og samfunnsdeltakelse*. Rapporter 2015/26, SSB.
- Elango, S., García, J.L., Heckman, J.J. og Hojman, A. (2015): *Early Childhood Education*. Discussion Paper No. 9476, November 2015, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Engen, T.O. og Kulbrandstad, L.A. (2008): *Tospråklighet, minoritetsspråk og minoritetsundervisning*. Oslo: Gyldendal.
- Engvik, M., Evensen, L., Gustavson, K., Fufen, J., Johansen, R., Lekhal, R., Schjølberg, S., Wang, M.V. og Aase, H. (2014): *Sammenhenger mellom barnehagekvalitet og barns fungering ved 5 år. Resultater fra Den norske mor og barnundersøkelsen*. Rapport 2014:1 Folkehelseinstituttet.
- European Commission (2014): *Study on the effective use of early childhood education and care (ECEC) in preventing early school leaving. Final report*. No. EAC/17/2012, European Union 2014.
- Evertsen, C., Tveitereid, K., Plischewski, H., Hancock, C. og Størksen, I. (2015): *På leit etter læringsmiljøet i barnehagen*. En synteserapport fra Læringsmiljøsentret ved Universitetet i Stavanger.
- Fabian, H. og Dunlop, A.-W. (2006): *Outcomes of good practice in transition processes for children entering primary school*. Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2007, Strong foundations: early childhood care and education.
- Felfe, C. og Lalive, R. (2014): *Does early child care help or hurt children's development?* Working paper 2014:22, Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (IFAU), Sweden.
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2011): *Handlingsplan for samiske språk – status 2010 og videre innsats 2011*.
- Gabrielsen, E. (2013): «Leseferdigheten til minoritetsspråklige elever» i Gabrielsen, E. og Solheim, R.G. (red.): *Over kneiken? Leseferdighet på 4. og 5. trinn i et tiårsperspektiv*. Oslo: Akademika.
- Gjems, L. (2013): «Teaching in ECE: Promoting children's language learning and cooperation on knowledge construction in everyday conversations in kindergarden», *Teaching and Teacher Education* Vol. 29, January 2013, 39–45.
- Gjervan, Marit (red.) (2006): *Temahefte om språklig og kulturelt mangfold*. Kunnskapsdepartementet.
- Gotvassli, K.-Å. (2010): «Førskolelærere som styre – utvikling av lederidentitet» i Hoel, T.L., Engvik, G. og Hanssen, B. (red.) (2010): *Ny som lærer – sjansespill og samspill*. Trondheim: Tapir Akademiske Forlag.
- Gravaas, B.C., Hægeland, T., Kirkebøen, L.J. og Steffensen, K. (2008): *Skoleresultater 2007. En kartlegging av karakterer fra grunn- og videregående skoler i Norge*. SSB-notat 2008/24, Statistisk sentralbyrå.
- Greve, A. (1995): *Førskolelæreren historie: på vei mot yrkesidentitet*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Gulbrandsen, L. (2005): Data og statistikk i barnehagesektoren. Vedlegg 3 i *Klar, ferdig, gå: tyngrer satsing på de små*, rapport fra en arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagesektoren, Barne- og familiedepartementet, 2005.
- Gulbrandsen, L. (2015): *Barnehagelærerne. Yrkesgruppen som sluttet å slutte*. Notat nr. 1/15, NOVA.
- Gulbrandsen, L. og Eliassen, E. (2013): *Kvalitet i barnehager. Rapport fra en undersøkelse av strukturell kvalitet høsten 2012*. Rapport 1/2013, NOVA.
- Gulløv, E. og Bundgaard, H. (2008): *Forskel og fellesskap. Minoritetsbørn i daginstitution*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Gunnes, T. og Knudsen, P. (2015): *Tilbud og etter-spørsel for ulike typer lærere mot 2040: Framskrivninger basert på LÆRERMOD*. Rapporter 2015/41, Statistisk sentralbyrå.
- Gunnes, H. og Rørstad, K. (2015): *Utdanningsforskning i Norge 2013. Ressurser og resultater*. Nifu-rapport 2015:8.
- Haakestad, H., Bråten, M., Jensen, R.S. og Svalund, J. (2015): *Tidsbruk i barnehager. Rapportering, organisering og ledelse*. Fafo-rapport 2015:43.
- Hagen, Å., Melby-Lervåg, M. og Lervåg, A. (2014): «Barn som strever med språk og leseferdigheter: Hvilke tiltak virker?», *Norsk Tidsskrift for Logopedi* 4/2014.
- Hagtvett, B.E., Lyster, S.-A.H., Melby-Lervåg, M., Næss, K.-A.B., Hjetland, H.N., Engevik, L.I., Hølland, S., Karlsen, J., Klem, M. og Kruse, J. (2011): «Ordforråd i førskolealder og senere leseferdigheter – En metaanalytisk tilnærming», *Spesialpedagogikk* 01/2011, 34–49.
- Hagtvett, B.E., Rygg, R.F. og Skulstad, R.N. (2014): «Et vindu til barns språklige kompetanse: Oppdagende skriving i barnehage og skole», *Bedre Skole* 2/2014.

- Hammer, A.S.E. (2012): «Undervisning i barnehagen?» i Ødegaard, E.E. (red.): *Barnehagen som dannelsesarena*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hammer, C.S., Davison, M.D., Lawrence, F.R. og Miccio, A.W. (2009): «The Effect of Maternal Language on Bilingual Children's Vocabulary and Emergent Literacy Development During Head Start and Kindergarten», *Scientific Studies of Reading* 13(2), 99–121.
- Haugset, A.S., Nilsen, R.D. og Haugum, M. (2015): *Spørsmål til Barnehage-Norge 2015*. TfoU-rapport 2015:19, Trøndelag Forskning og Utvikling.
- Havnes, T. og Mogstad, M. (2009): *No Child Left Behind: Universal Child Care and Children's Long-Run Outcomes*. Discussion Paper 582, Statistisk sentralbyrå.
- Heckman, J.J. (2006): «Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children», *Science* 312(5782), 1900–1902.
- Helsetilsynet (2014): *Helsestasjonen – hjelp i rett tid? Oppsummering av landsomfattende tilsyn med helsestasjoner 2013*. Rapport fra Helsetilsynet 4/2014.
- Hogsnes, D.H. og Moser, T. (2014): «Forståelser av gode overganger og opplevelse av sammenheng mellom barnehage, skole og skolefritidsordning», *Tidsskrift for nordisk barnehageforskning* 7(6), 1–24.
- Huttenlocher, J., Vasilyeva, M., Cymerman, E. og Levine, S. (2002): «Language input and child syntax», *Cognitive Psychology* 45 (2002) 337–374.
- Høigård, A., Mjør, I. og Hoel, T. (2009): *Temahefte om språkmiljø og språkstimulering i barnehagen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Jensen, N.R., Petersen, K.E. og Wind, A.K. (2012): *Daginstitutionens betydning for utsatte barn og deres familier i ghetto-lignende boligområder*. Institut for Utdannelse og Pædagogik, Aarhus Universitet.
- Johansson, E. og Samuelsson I.P. (2011): *Læreri leg – børns læring gjennom samspil*. Fredrikshavn: Dafolo.
- Johansson, E. (2012): «Læringskulturer i spenningsfeltet mellom 'vi og de andre'» i Vist, T. og Alvestad, M. (red.): *Læringskulturer i barnehagen: flerfaglige forskningsperspektiver*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Karlsen, J. (2014): *Språk og lesing hos minoritets-språklige barn i barnehage og skole. Faktorer som støtter språk og lesing på andrespråket hos barn med urdu/panjabi som morsmål: en longitudinell oppfølging fra barnehage til andre klasse*. Ph.D.-avhandling, Universitetet i Oslo.
- Killén, K., Klette, T. og Arnevik, E. (2006): «Tidlig mor-barn samspill i norske familier», *Tidsskrift for norsk psykologiforening* 43/2006, 694–701.
- Kristoffersen, K.E., Simonsen, H.G., Eiesland, E.A. og Henriksen, L.Y. (2012): «Utvikling og variasjon i kommunikative ferdigheter hos barn som lærer norsk – en CDI-basert studie», *Norsk tidsskrift for logopedi* 58(1), 34–43.
- Kunnskapsdepartementet (2008): *Fra eldst til yngst. Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole*. Veileder.
- 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.
- Kunnskapsdepartementet (2013): *Kompetanse for framtidens barnehage. Strategi for kompetanse og rekruttering 2014–2020*.
- Kunnskapsdepartementet (2015): *REALFAG. Relevante – Engasjerende – Attraktive – Lærerike*. Rapport fra Ekspertgruppa for realfagene.
- Lekhal, R. (2013): *The relationship between children's attendance in Norwegian childcare centers and language and behavioral development during early childhood*. Ph.D.-avhandling, Universitetet i Oslo.
- 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 datainnsamling fra barnehagene*. Rapport, Folkehelseinstituttet, januar 2013.
- 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.
- Lillejord, S., Børte, K., Halvorsrud, K., Ruud, E. og Freyr, T. (2015): *Tiltak med positiv innvirkning på barns overgang fra barnehage til skole: En systematisk kunnskapsoversikt*. Oslo: Kunnskapscenter for utdanning.
- Lund, I. (red), Godtfredsen, M., Helgeland, A., Nome, D.Ø., Kovac, B.V. og Cameron, D.L. (2015): *Hele barnet, hele løpet; Mobbing i barnehagen*, Oslo: Foreldreutvalget for barnehager.

- Løvgren, M. (2012): *Meistring av førskulelærarrolla i eit arbeidsfelt med lekmannspreg (MAFAL) – En frekvensrapport*, Senter for profesjonsstudier, Høgskolen i Oslo og Akershus. Arbeidsnotat 1/2012.
- McClelland, M.M., Acock, A.C., Piccinin, A., Rhea, S.A. og Stallings, M.C. (2013): «Relations between preschool attention span-persistence and age 25 educational outcomes», *Early Childhood Research Quarterly* 28(2), 314–324.
- McClelland, M.M., Cameron, C.E., McDonald Connor, C., Farris, C.L., Jewkes, A.M., og Morrison, F.J. (2007): «Links Between Behavioral Regulation and Preschoolers' Literacy, Vocabulary, and Math Skills», *Developmental Psychology* 43(4), 947–959.
- Markström, A-M. og Simonsson, M. (2011): «Constructions of Girls in Preschool Parent-Teacher Conferences», *International Journal of Early Childhood*, 43(1), 23–41.
- Meland, A.T., Kaltvedt, E.H. og Reikerås, E. (2015): «Toddlers Master Everyday Activities in Kindergarten: A Gender Perspective», *Early Childhood Education Research Journal*, published online: 26 June 2015.
- Meld. St. 6 (2012–2013) *En helhetlig intergeringspolitikk. Mangfold og fellesskap*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 24 (2012–2013) *Framtidens barnehage*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 7 (2014–2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. 5 (2015–2016) *Sametingets virksomhet 2014*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Meld. St. 7 (2015–2016) *Likestilling i praksis – Like muligheter for kvinner og menn*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Melby-Lervåg, M. (2011): «Effekten av språkstimulering i førskolealder på senere leseforståelse: hva kan forskning fortelle oss?», *Spesialpedagogikk* 02/2011, 41–51.
- Melby-Lervåg, M. og Lervåg, A. (2009): «Muntlig språk, ordavkodning og leseforståelse hos tospråklige: En sammenfatning av empiriske studier», *Norsk pedagogisk tidsskrift* 04/2009.
- Melby-Lervåg, M. og Lervåg, A. (2011a): «Cross-linguistic transfer of oral language, decoding, phonological awareness and reading comprehension: a meta-analysis of the correlational evidence», *Journal of Research in Reading* 34(1) 114–135.
- Melby-Lervåg, M. og Lervåg, A. (2011b): «Hvilken betydning har morsmålsferdigheter for utviklingen av leseforståelse og dets underliggende komponenter på andrespråket?», *Norsk pedagogisk tidsskrift* 95(5), 330–341.
- Melby-Lervåg, M. og Lervåg, A. (2014): «Reading Comprehension and its Underlying Components in Second Language Learners: A Meta-analysis of Studies Comparing First and Second Language Learners», *Psychological bulletin* 140(2), 409–433.
- Mitchell, L., Wylie, C. og Carr, M. (2008): *Outcomes of Early Childhood Education: Literature Review*. New Zealand: Ministry of Education.
- Moafi, H. og E.S. Bjørkli (2011): *Barnefamiliers tilsynsordninger*, Rapport 34/2011, SSB.
- Moffitt, T. E., Arseneault, L., Belsky, D., Dickson, N., Hancox, R.J., Harrington, H., Houts, R., Poulton, R., Roberts, B.W., Ross, S., Sears, M.R., Thomson, W.M. og Caspi, A. (2011): «A gradient of childhood self-control predicts health, wealth, and public safety», *Proceedings of the National Academy of Sciences* 108(7), 2693–2698.
- Mogstad M. og Rege, M. (2009): «Tidlig læring og sosial mobilitet: Norske barns muligheter til å lykkes i utdanningsløpet og arbeidsliv», *Samfunnsøkonomen* nr. 5-09.
- Moser, T. og Röthle, M. (red.) (2007): *Ny rammeplan – ny barnehagepedagogikk?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Myrvold, H.B. (2014): *Fra pedagogiske ledere til likestilte barnehagelærere. En kvalitativ undersøkelse om økt antall pedagoger og omorganisering av roller og funksjoner i Kanvas-barnehagene*. Institutt for barnehagelærerutdanning (BLU), på oppdrag for Kanvas.
- NICHD – National Institute of Child Health & Human Development (2000): «The relation of child care to cognitive and language development», *Child development* 71, 960–980.
- Nielsen, A.A. og Christoffersen, M.N. (2009): *Børnehavens betydning for børns utvikling. En forskningsoversikt*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Nielsen, T.K., Tiftikci, N. og Larsen, M. S. (2013): *Virkningsfulde tiltag i dagtilbud. Et systematisk*

- review av reviews.* Clearinghouse – Forskningsserien 2013 nr. 16, Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning IUP, Aarhus Universitet.
- NOKUT (2010): *Evaluering av førskolelærerutdanning i Norge 2010*. Del 1: Hovedrapport og Del 2: Institusjonsrapporter. NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen).
- 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 dagtilbudet – set med børneøjne*. Rapport 1-2012 LSP, Aalborg.
- Nordahl, T., Qvortrup, L., Skov Hansen, L. og Hansen, O. (2013): *Resultater fra Kartleggingsundersøkelse i Kristiansand Kommune*. Laboratorium for forskningsbasert skoleutvikling og pedagogisk praksis (LSP), Institut for Læring og Filosofi, Aalborg Universitet.
- Norges forskningsråd (2012): *Funn i praksis. Ny kunnskap om barnehagen*.
- NOU 2007: 6 *Formål for framtida*. (Bostad-utvalget) Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget*. Finansdepartementet.
- NOU 2009: 18 *Rett til læring*. (Midtlyng-utvalget) Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*. (Flatø-utvalget) Barne- og likestillingsdepartementet.
- NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring – Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*. (Østberg-utvalget) Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2010: 8 *Med forskertrang og lekelyst. Systematisk pedagogisk tilbud til alle førskolebarn*. (Brenna-utvalget) Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2011: 14 *Bedre integrering – Mål, strategier, tiltak*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- NOU 2012: 1 *Til barnas beste. Ny lovgivning for barnehagene*. (Barnehagelovutvalget) Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2014: 7 *Elevenes læring i fremtidens skole. Et kunnskapsgrunnlag*. (Ludvigsen-utvalgets kunnskapsgrunnlag) Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2015: 2 *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. (Djupedal-utvalget) Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2015: 8 *Fremtidens skole – Fornylse av fag og kompetanser*. (Ludvigsen-utvalget) Kunnskapsdepartementet.
- OECD (2010): *Revised Literature Review for the 7th Meeting of the Network on Early Childhood Education and Care*. OECD Directorate for Education.
- OECD (2012): *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD.
- OECD (2013): *Quality matters in early childhood education and care: Norway*. OECD.
- OECD (2015a): *Early Childhood Education and Care Policy Review, Norway*.
- OECD (2015b): *Starting Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care*, OECD.
- Ot.prp. nr. 68 (1993–1994) *Om lov om barnehager (barnehageloven)*.
- 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)*.
- Palludan, C. (2005): *Børnehaven gør en forskel*. København: Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag.
- Petriwskyj, A., Thorpe, K. og Tayler, C. (2005): «Trends in construction of transition to school in three western regions», 1990–2004. *International Journal of Early Years Education* 13(1), 55–69.
- Pianta, R. C., Howes, C., Burchinal, M., Bryant, D., Clifford, R., Early, D. (2005): «Features of pre-kindergarten programs, classrooms, and teachers: Do they predict observed classroom quality and childteacher interactions?», *Applied Developmental Science* 9(3), 144–159.
- Prop. 1 S (2015–2016) for Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2015–2016) for Helse- og omsorgsdepartementet.
- Prop. 33 L (2015–2016) *Endringer i barnehageloven (tilsyn m.m.)*.
- Rambøll (2010): *Kartlegging av det pedagogiske innholdet i i skoleforberedende aktiviteter i barnehager*.
- Rambøll (2011): *Kartlegging av spesialpedagogisk hjelp i barnehagen etter opplæringsloven § 5-7*.
- Rambøll (2014a): *Evaluering av tilskuddsordningen 'Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetspråklige barn i førskoleal-*

- der'. Sluttrapport januar 2014 til Utdanningsdirektoratet.
- Rambøll (2014b): *Kunnskapsgrunnlag – Realfag i barnehagen*. Rapport desember 2014 til Utdanningsdirektoratet.
- Rambøll (2015): *Evaluering av veiledningsordningen for nyutdannede pedagoger i barnehage og skole*. Delrapport, 31. oktober 2015.
- Reikerås, E., Moser, T. og Tønnessen, F.E. (2015): «Mathematical skills and motor life skills in toddlers: do differences in mathematical skills reflect differences in motor skills?», *European Early Childhood Education Research Journal* 24. juli 2015.
- Roth, A.-C.V. (2014): *Bedømmning i førskolans dokumentasjonspraktiker: fenomen, begrepp og reglering*. Göteborgs universitet, Institutionen for pedagogik og didaktik.
- Sametinget/Sámediggi (2013): Sametingsmelding om samisk barnehagetilbud/Sámediggediedáhus sámá mánaidgárdefálaldaga birra.
- Sandberg, A. og Ottosson, L. (2010): «Pre-school teachers, other professionals, and parental concerns on cooperation in pre-school – all around children in need of special support: the Swedish perspective», *International Journal of Inclusive Education* 14:8, 741–754.
- Sandseter, E.B.H. (2014): «Boblende glede og sug i magen: Risikofyllt lek i barnehagen» i Sandseter, E.B.H. og Jensen, J. (red.): *Vilt og farlig – om barn og unges bevegelseslek*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sandseter, E.B.H og Seland, M. (2015): *Barns trivsel i Oslobarnehagen*, Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning, Trondheim desember 2015.
- Sandvik, M. og Spurkland, M. (2012): *Lær meg norsk før skolestart! Språkstimulering og kartlegging i den flerkulturelle barnehagen*. Cappelen Damm akademisk.
- Sandvik, M., Garmann, N.G. og Tkachenko, E. (2014): *Synteserapport om skandinavisk forskning på barns språk og språkmiljø i barnehagen i tidsrommet 2006–2014*, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- 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, Folkehelseinstituttet.
- Schweinhart, L.J., Montie, J., Xiang, Z., Barnett, W.S., Belfield, C.R., og Nores, M. (2005): *Lifetime effects: The High/Scope Perry Preschool Study through Age 40*. Ypsilanti, MI: High/Scope Press.
- Seeberg, M.L. (2010): *Siste skanse: En undersøkelse om 3–5-åringene som ikke går i barnehage*. Rapport 7/10, NOVA.
- Simonsson, M. (2006): «Pedagogers møte med bilderböcker i förskolan», *Skapande vetande* nr. 48, 2006.
- Simonsson, M. (2007): «Barndom och kulturella artefakter: platsen som skapas runt bilderboken» i Halldén, G. (red.) (2007): *Den moderna barndomen och barns vardagsliv*. Stockholm: Carlssons.
- SINTEF (2014): *Rapport. Ledelse i barnehage og skole. En kunnskapsoversikt*. SINTEF A26525.
- Sivertsen, H., Haugum, M., Haugset, A.S., Carlsson, E., Nilsen, R.D. og Nossum, G. (2015): *Spørsmål til Barnehage-Norge 2014*. Rapport 1/2015, Trøndelag Forskning og Utvikling.
- Skolverket (2010): *Läroplan för förskolan (Lpfö 98)*. Reviderad 2010. Stockholm 2011.
- Smeby, J.-C. (2011): «Profesjonalisering av førskolelæreryrket?» *Arbetsmarknad & Arbetsliv* 17(4).
- Solheim, E. (2013): *Effects of Childcare on Child Development: Time in Care, Group Size, and the Teacher – Child Relationship*. Ph.D.-avhandling, NTNU, Trondheim.
- Solstad, K.J. (2012): *Samisk språkundørsøkelse*. NF rapport nr. 7/2012, Nordlandsforskning.
- Solstad, M. og Nylund, I. (2015): *Samisk i barnehagen? Ei evaluering av Sametingets tilskudsordning til barnehager*. NF rapport nr. 2/2015, Nordlandsforskning.
- Solstad, M. og Dankertsen, A. (2015): «Språk må inn ørene og ut munnen». *Ei evaluering av Fylkesmannen i Nordlands språktiltak i sør-, lule- og markasamiske områder*. NF rapport nr. 5/2015, Nordlandsforskning.
- Sommersel, H.B., Vestergaard, S. og Larsen, M.S. (2013): *Kvalitet i barnehager i skandinavisk forskning 2006–2011. En systematisk forskningskartlegging*. København: Danish Clearinghouse for Educational Research.
- Statped og Gol kommune (2015): *Felles løft for tidlig innsats i Hallingdal – steg 2 overgang barnehage – skole*. Anne Aglen Brendmoe, Statped og Wenche E. Olsen, Gol kommune, 2015.
- Steinnes, G.S. (2014): *Profesjonalitet under press? Ein studie av førskulelærarar si meistring av rolla i lys av kvalifiseringa til yrket og arbeidsdeling med assistentane*, Høgskolen i Oslo og Akershus, avhandlinger 2014 nr. 2.
- Steinnes, G. S. og Haug, P. (2013): «Consequences of staff composition in Norwegian kindergar-

- ten», *Nordic Early Childhood Education Research Journal* 6 (13), 1–13.
- St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen — *Tidlig innsats for livslang læring*. Kunnskapsdepartementet.
- Storjord, M.H. (2008): *Barnehagens liv i en samisk kontekst. En arena for kulturell meningsskaping*. Ph.D.-avhandling, Universitetet i Tromsø.
- Støren, L.A. (2006): «Nasjonalitetsforskjeller i karakterer i videregående opplæring», *Tidskrift for ungdomsforskning* 6(2) 59–86.
- Sylva, K., Ereky-Stevens, K. og Aricescu, A.-M. (2015): *Overview of European ECEC curricula and curriculum template*, ECEC-CARE, <http://ecec-care.org/resources/publications/>.
- Utdanningsdirektoratet (2015a): Statistikk fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI)
- Utdanningsdirektoratet (2015b): Gjennomføringsbarometeret 2015. Nøkkeltall fra gjennomføringsindikatorene.
- Valvatne, H. og Sandvik, M. (2008): *Barn, språk og kultur. Språkutvikling fram til sjuårsalderen*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Vibe, N. (2012): *Spørsmål til Skole-Norge 2011. Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere*. Rapport 5/2012. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU), Oslo.
- Wendelborg, C., Caspersen, J., Kittelsaa, A.M., Svendsen, S., Haugset, A.S., Kongsvik, T. og Reiling, R.B. (2015): *Barnehagetilbudet til barn med særlige behov. Undersøkelse av tilbudet til barn med særlige behov under opplæringspliktig alder*. NTNU Samfunnsforskning, Trøndelag Forskning og Utvikling og Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU).
- Wichstrøm, L., Belsky, J., Jozefiak, T., Sourander, A. og Berg-Nielsen, T.S. (2013): «Predicting Service Use for Mental Health Problems Among Young Children», *Pediatrics* 133, 1054–1060.
- Wilhelmsen, M., Holth, B.A., Kleven, Ø. og Risberg, T. (2013): *Minoritetsspråk i Norge. En kartlegging av eksisterende datakilder og drøfting av ulike fremgangsmåter for statistikk om språk*. Notater 8/2013, SSB.
- Winsvold, A. og Gulbrandsen, L. (2009): *Kvalitet og kvantitet. Kvalitet i en barnehagesektor i vekst*. Rapport 2/09, NOVA.
- Winther-Lindqvist, D., Ringsmose, C. og Allerup, P. (2012): «Kvaliteter ved det sproglige læringsmiljø i børnehaven» i Svinth, L. og Ringsmose, C. (red.): *Læring og utvikling i daginstitutioner*. Viborg: Dansk Psykologisk Forlag.
- Wollscheid, S. (2010): *Språk, stimulans og læringslyst. Tidlig innsats og tiltak mot frafall i videregående opplæring gjennom hele oppveksten. En kunnskapsoversikt*. Rapport 12/10, NOVA.
- Zambrana, I.M. (2015): *Betydningen av barnehage for barns språkutvikling og betydningen av overgangen fra barnehage for barns tilpasning på skolen*, innlegg på FINNUT-konferanse 17.09.15, foreløpig upublisert artikkel basert på den norske studien *Barns sosiale utvikling* (BONDS).
- Ødegaard, E.E., Aukland, S., Gjems, L., Pålerud, T., Seland, M. og Røys, H.G. (2014): *Tekstforslag til revidert rammeplan for barnehagen*, levert til Utdanningsdirektoratet 14. februar 2014.
- 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 hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart*. Rapport 1/2009, Høgskolen i Vestfold.
- Aagre, W. (2011): «Hva slags innsikt om barnets språk formidles i foreldresamtaler?» i Gjems, L. og Løkken, G. (red.): *Barns læring om språk og gjennom språk. Samtaler i barnehagen*. Oslo: Cappelen Damm.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsbilde: Fra Nyjordet barnehage. Foto: Anne Schjelderup

Trykk: 07 Aurskog AS – 03/2016

