

**NOU**

Norges offentlige utredninger

2010:8

# Med forskertrang og lekelyst

Systematisk pedagogisk tilbud til alle førskolebarn



# Norges offentlige utredninger 2010

Seriens redaksjon:  
Departementenes servicesenter  
Informasjonsforvaltning

---

1. Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet.  
*Arbeidsdepartementet.*
2. Håndhevelse av offentlige anskaffelser.  
*Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.*
3. Drap i Norge i perioden 2004–2009.  
*Helse- og omsorgsdepartementet.*
4. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2010.  
*Arbeidsdepartementet.*
5. Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering.  
*Arbeidsdepartementet.*
6. Pensjonslovene og folketrygdreformen I.  
*Finansdepartementet.*
7. Mangfold og mestring.  
*Kunnskapsdepartementet.*
8. Med forskertrang og lekelyst.  
*Kunnskapsdepartementet.*

Omslagsbilde:

Barn og voksne fra Sinsenparken barnehage i Oslo kommune. De voksne har lest "Pulverheksa lager bursdagsfest" for barna. I historien blåser tyven melis ut over alle gjestene, og dette ønsket barna å prøve ut. Hele bordet ble dekket av melis og barna blåste og smakte. Fotograf Hanna Abebe.

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2010:8**

# Med forskertrang og lekelyst

Systematisk pedagogisk tilbud til alle førskolebarn

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 19. juni 2009.  
Avgitt til Kunnskapsdepartementet 1. oktober 2010.

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-1061-4

---

07 Aurskog AS

## Til Kunnskapsdepartementet

Utvalget om pedagogisk tilbud til førskolebarn ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 19. juni 2009. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo 1. oktober 2010

Loveleen Rihel Brenna  
Leder

Mimi Bjerkestrand

Stig Broström

Bente Fagerli

Ingrid Hernes

Øivind Hornslien

Magne Mogstad

Thomas Moser

Terje Ogden

Magne Raundalen

Eli Rygg

Björg Tørresdal

---

Hege Sevatdal  
Sekretariatsleder

Aase Gimnes  
Katrine Giæver  
Lene Karlstad  
Mette Lund  
Elisabeth Løvaas

# Innhold

<b>Del I</b>	<b>Mandat, verdier og utfordringer</b> .....	9	4.1.2	Barnehageutvikling på 2000-tallet	38
			4.1.3	Barnehageutbygging og deltakelse .....	38
<b>1</b>	<b>Mandat, sammensetning og arbeidsmåte</b> .....	11	4.2	Reform 97 og Kunnskapsløftet .....	39
1.1	Bakgrunn .....	11	4.2.1	Fra lek til læring for seksåringene	39
1.2	Utvalgets sammensetning .....	11	4.2.2	Reform 97 – bakgrunn, gjennomføring og evaluering .....	39
1.3	Mandat .....	11	4.2.3	Kunnskapsløftet – bakgrunn og videre oppfølging .....	40
1.4	Utvalgets arbeid .....	13	4.3	Tidligere offentlige utredninger om barnehager .....	41
<b>2</b>	<b>Formål, verdier og utfordringer</b> .....	15	4.3.1	NOU 1996:13 Offentlige overføringer til barnefamilier .....	41
2.1	Alle barn .....	15	4.3.2	NOU 2003:16 I første rekke .....	41
2.1.1	Barns rettigheter og behov .....	16	4.3.3	Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små! .....	41
2.1.2	En mangfoldig og sammensatt barnegruppe .....	17	4.3.4	NOU 2009:10 Fordelingsutvalget .	41
2.2	Danning, omsorg, lek og læring ..	19	4.3.5	NOU 2010:7 Mangfold og mestring .....	42
2.2.1	Omsorg .....	19			
2.2.2	Lek .....	20			
2.2.3	Læring .....	22			
2.2.4	Erfaringene former hjernen .....	23	<b>5</b>	<b>Dagens tilbud til førskolebarn</b>	43
2.3	Systematisk pedagogisk tilbud .....	24	5.1	Barnehagens mandat .....	43
2.3.1	Hva er et systematisk pedagogisk tilbud? .....	24	5.1.1	Norsk barnehagetradisjon og den nordiske barnehagemodellen .....	44
2.3.2	Barnehagen – et systematisk pedagogisk tilbud? .....	25	5.2	Barnehagens innhold .....	44
2.4	Sosiale forskjeller, utjevning og tidlig innsats .....	27	5.2.1	Lov og rammeplan .....	44
2.4.1	Sosiale forskjeller og utjevning ....	27	5.2.2	Barnehagens innhold i endring ....	45
2.4.2	Tidlig identifisering som grunnlag for tidlig innsats .....	30	5.2.3	Barnehagenes vektlegging av innholdet i rammeplanen .....	46
2.4.3	Et godt utgangspunkt for å klare seg i skolen, samfunnet og senere i livet .....	31	5.2.4	Utvalgets vurderinger .....	47
<b>3</b>	<b>Sammendrag</b> .....	32	5.3	Personalet i barnehagen .....	48
3.1	Oppbygging .....	32	5.3.1	Krav til personalet i barnehagen ...	48
3.2	Avgrensinger for utvalgets arbeid	32	5.3.2	Barnehagens innhold og personalets rolle .....	48
3.3	Vurdering av ulike ordninger .....	33	5.3.3	Førskolelærerutdanningen .....	50
3.4	Utvalgets tilrådinger .....	33	5.3.4	Kompetanse i barnehagen .....	50
			5.3.5	Utvalgets vurderinger .....	51
<b>Del II</b>	<b>Dagens tilbud til førskolebarn</b> .....	35	5.4	Finansiering og styring .....	51
<b>4</b>	<b>Pedagogisk tilbud til førskolebarn fram til i dag</b> .....	37	5.4.1	Finansiering av barnehagene .....	51
4.1	Barnehagehistorikk – kvalitet og deltakelse .....	37	5.4.2	Krav til innhold og tilsyn .....	53
4.1.1	Utvikling av barnehagesektoren på 1970–1990-tallet .....	37	5.4.3	Utvalgets vurderinger .....	54
			5.5	Andre tilrettelagte tilbud .....	54
			5.5.1	Åpen barnehage .....	55
			5.5.2	Gratis kjernetid i barnehage .....	55
			5.5.3	Andre tilbud til barn utenfor barnehage .....	57
			5.6	Pedagogisk tilbud til førskolebarn i andre land .....	58
			5.6.1	Sverige .....	58
			5.6.2	Danmark .....	60

5.6.3	Finland .....	62	8.2.3	Stortingsmeldingen om kvalitet i barnehagen .....	96
5.6.4	Frankrike .....	64	8.3	Kunnskap om overgangsproblematikken .....	97
5.6.5	Storbritannia (England) .....	65	8.4	Skoleforberedende aktiviteter .....	99
5.6.6	Utvalgets vurderinger .....	67	8.4.1	Rammebetingelser for skoleforberedende aktiviteter .....	100
5.7	Internasjonale organisasjoners syn på barnehager/førskole .....	68	8.4.2	Skoleforberedende tiltak i barnehager .....	101
5.7.1	OECD .....	68	8.5	Utvalgets vurderinger .....	104
5.7.2	EU-kommisjonen .....	68			
<b>6</b>	<b>Barnehagens betydning</b> .....	<b>70</b>	<b>9</b>	<b>Samarbeid med andre instanser</b> .....	<b>106</b>
6.1	Barnehagens betydning i et her-og-nå-perspektiv .....	70	9.1	Hovedutfordringer .....	106
6.1.1	Sosiale og språklige opplevelser og erfaringer .....	70	9.2	Økt fokus på forholdet mellom de ulike tjenestene .....	106
6.1.2	Matematiske, estetiske og kreative erfaringer .....	72	9.2.1	Helsestasjonstjenesten .....	106
6.1.3	Kroppslige erfaringer .....	73	9.2.2	Barneverntjenesten .....	107
6.1.4	Demokrati og medvirkning .....	73	9.2.3	Den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PP-tjenesten) .....	108
6.2	Barnehagens betydning for barns læring og utvikling .....	74	9.3	Barns psykiske helse .....	109
6.2.1	Avgrensninger og metodiske utfordringer .....	74	9.4	Individuell plan .....	109
6.2.2	Forskning om førskoletiltak for barn fra vanskeligstilte familier ....	75	9.5	Utvalgets vurderinger .....	110
6.2.3	Universelle ordninger .....	78	<b>10</b>	<b>Foreldresamarbeid</b> .....	<b>111</b>
6.3	Barnehagens betydning for barn med særlige behov .....	81	10.1	Om barnehagens samarbeid med foreldre .....	111
6.3.1	Barn med særlige behov .....	81	10.2	Forankring i styringsdokumenter .....	112
6.3.2	Barnehagens muligheter og betydning for barn med særlige behov .....	82	10.2.1	Ulike former for samarbeid .....	112
6.3.3	Barnehagens mulighet til å hjelpe barn med særlige behov .	83	10.2.2	Verdikonflikter .....	113
6.3.4	Utfordringer i barnehagene i dag .....	84	10.3	Hva samarbeidet bør handle om ...	113
6.4	Utvalgets vurderinger .....	85	10.3.1	Sosial kompetanse .....	113
<b>7</b>	<b>Barn som ikke går i barnehage</b> .....	<b>87</b>	10.3.2	Språkutvikling .....	113
7.1	Kjennetegn ved familier til barn som ikke går i barnehage .....	87	10.3.3	Inkluderende fellesskap og barns medvirkning .....	114
7.2	Barn i barnehage – foreldrebakgrunn og utvikling de seneste årene .....	89	10.3.4	Dokumentasjon .....	115
7.2.1	Bakgrunnen for ikke å velge barnehage .....	90	10.4	Foreldreveiledning .....	115
7.2.2	Foreldrenes synspunkter .....	91	10.5	Foreldreutvalg for barnehager .....	115
7.3	Utvalgets vurderinger .....	92	10.6	Eksempler på ulike tiltak .....	116
<b>8</b>	<b>Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole</b> .....	<b>94</b>	10.7	Utvalgets vurderinger .....	116
8.1	Betydningen av samarbeid og sammenheng .....	94	<b>Del III</b>	<b>Vurderinger og anbefalinger</b> .....	<b>117</b>
8.2	Forankring i styringsdokumenter .....	95	<b>11</b>	<b>Vurdering av ulike ordninger</b> .	<b>119</b>
8.2.1	lover og forskrifter .....	95	11.1	En obligatorisk pedagogisk ordning før skolestart .....	119
8.2.2	Veilederen fra eldst til yngst .....	95	11.1.1	Et tilbud som omfatter alle barn, og muligheten for tidlig innsats ....	119
			11.1.2	Foreldrenes valgfrihet .....	120
			11.1.3	Administrative og økonomiske konsekvenser .....	121
			11.2	Tilbud til barn utenfor barnehage .....	122
			11.3	Analyse av alternative ordninger .	122

11.4	Gratis pedagogisk tilbud til førskolebarn .....	124	12.4	Barnehagens innhold og oppgaver .....	136
11.4.1	Gratis førskoletilbud i dag .....	124	12.4.1	Målformuleringer i rammeplanen	136
11.4.2	Fordeler og ulemper ved et gratis tilbud .....	125	12.4.2	Fra plan til praksis .....	137
11.5	Drøfting av barnehagens innhold og mål .....	126	12.4.3	Skoleforberedende aktiviteter .....	138
11.5.1	Innhold, struktur og lærings- situasjoner .....	127	12.4.4	Tilpasset tilbud og identifisering av barn med særlige behov .....	138
11.5.2	Mål for det pedagogiske tilbudet .	128	12.4.5	Særmerknad .....	139
11.6	Drøfting av målgruppe .....	129	12.5	Personalet i barnehagen .....	139
11.6.1	Barn i alderen 3-5 år .....	129	12.6	Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole .....	141
11.6.2	Barn i alderen 1-2 år .....	130	12.7	Styring av sektoren og foreldre- betaling .....	141
11.6.3	Barn med særlige behov .....	131	12.8	Kunnskap om barnehagens betydning .....	142
11.7	Samfunnsøkonomisk analyse av barnehage- og førskoletiltak .....	131	<b>13</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	144
11.7.1	Samfunnsøkonomisk analyse .....	132	13.1	Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag	144
<b>12</b>	<b>Utvalgets anbefalinger</b> .....	133	13.2	Andre konsekvenser .....	147
12.1	Obligatorisk barnehage .....	133	<b>Litteraturliste</b> .....		148
12.2	Gratis barnehage .....	133			
12.3	Organisering av tilbudet .....	134			
12.3.1	Samarbeid med andre instanser ...	135			
12.3.2	Samarbeid med foreldre .....	135			



*Del I*  
*Mandat, verdier og utfordringer*



## Kapittel 1

# Mandat, sammensetning og arbeidsmåte

I dette kapitlet blir først mandatet for utvalgets arbeid og utvalgets sammensetning presentert. Deretter gis det en oversikt over hvordan utvalget har arbeidet for å oppfylle sitt mandat, og hvilke personer og institusjoner utvalget har samarbeidet med underveis.

### 1.1 Bakgrunn

---

Ved kongelig resolusjon oppnevnte regjeringen 19. juni 2009 et offentlig utvalg for å vurdere pedagogisk tilbud til alle førskolebarn.

Bakgrunnen for utvalget er St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen*, som ble lagt fram våren 2009. Regjeringen er opptatt av å sikre alle barn like gode muligheter og et godt utgangspunkt for å klare seg i skolen og samfunnet ellers. Forskning viser at et godt pedagogisk tilbud i førskolealder er viktig for utviklingen av grunnleggende ferdigheter og for å lykkes videre i skolen og samfunnet.

Fordelingsutvalget la i 2009 fram grundig dokumentasjon på forskning som viser at førskoletiltak er viktige og kostnadseffektive.<sup>1</sup> Tiltak rettet mot barn i førskolealder er svært viktige, fordi barnehagedeltakelse ser ut til å ha en sterk positiv innvirkning på barns utdanning og yrkesaktivitet som voksne. Fordelingsutvalget er særlig opptatt av å sikre at de mange barna fra lavinntektsfamilier som i dag ikke går i barnehage, får reell tilgang til et kvalitativt godt barnehagetilbud. Fordelingsutvalget foreslo blant annet gratis kjernetid i barnehage og obligatorisk førskole på sikt.

### 1.2 Utvalgets sammensetning

---

Utvalget har hatt 12 medlemmer:

---

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

- Leder: Loveleen Rihel Brenna, bachelor i sosialpedagogikk, konsulent, leder av Foreldreutvalget for grunnopplæringen
- Ingrid Hernes, utdanningsdirektør, Fylkesmannen i Troms
- Thomas Moser, professor, forskningsleder ved Barnehagesenteret, Høgskolen i Vestfold
- Stig Broström, førskolelærer (pædagog), ph.d., lektor ved Danmarks Pædagogiske Universitetsskole, Aarhus Universitet
- Eli Rygg, barnepleier, næringsarbeider i barnevernet, forfatter og frilanser
- Magne Mogstad, ph.d., forsker ved Statistisk sentralbyrå og Universitet i Oslo
- Bente Fagerli, kommunaldirektør i byrådsavdeling for kultur og utdanning, Oslo kommune
- Magne Raundalen, psykolog, Senter for Krisepsykologi, Bergen
- Bjørg Tørresdal, allmennlærer, tidligere stortingsrepresentant KrF, nå fagansvarlig for grunnskolen i Levanger kommune
- Mimi Bjerkestrand, førskolelærer, tidligere seksjonsleder for barnehager i Utdanningsforbundet, nå leder for Utdanningsforbundet
- Øivind Hornslien, førskolelærer, styrer i Betha Thorsen Kanvas-barnhage, Oslo
- Terje Ogden, professor, forskningsdirektør ved Atferdssenteret, Universitet i Oslo

Utvalget har hatt et fast sekretariat som har bestått av

- Hege Sevatdal, sekretariatsleder
- Mette Lund, seniorrådgiver
- Aase Gimnes, seniorrådgiver
- Lene Karlstad, rådgiver
- Katrine Giæver, rådgiver
- Elisabeth Løvaas, førstesekretær

### 1.3 Mandat

---

Utvalget har fått følgende mandat av regjeringen:

### Boks 1.1 Mandat

#### Bakgrunn

I dag er det aukande krav til at kvar og ein skal ha gode dugleikar og god kompetanse. Barn har interesse for å lære lenge før skulestart. I Rammeplan for innhald og oppgåver i barnehagen heiter det at barn er nyfikne og spørjelystne, og at dei har stor lærelyst. Dette er kvalitetar ein skal ta var på og stå opp under. Her ligg sjølve grunnlaget for livslang læring. Forsking frå Storbritannia viser at både kvaliteten på barnehagetilbodet og kor lenge barna har gått der, spelar ei stor rolle for lese- og reknedugleikane når barna tek til på skulen. Den norske Morbarnundersøkinga fortel oss at dei barna som har gått i barnehage, har betre språkutvikling enn dei barna som ikkje har gått i barnehage. Tidleg språkutvikling hos barnet er viktig for utvikling av sosiale dugleikar og seinare for evna til å lære å lese og skrive. Forsking har òg vist at gutar som har gått i barnehage, har fleire vener som vaksne samanlikna med dei som ikkje har denne erfaringa. Det er derfor viktig at barn i førskulealder får eit tilbod av høg kvalitet. Tilbodet skal gi dei eit godt grunnlag for utvikling av sosial kompetanse. Dei skal òg oppleve gode relasjonar til andre barn. Det gir eit godt fundament for læring i skulen.

Barnehagen er ein frivillige del av utdanningsløpet. I dag har 96 pst. av alle barn erfaring frå barnehage når dei startar skulegangen. For at barn skal få utvikle seg best mogleg i tida før skulestart, er det viktig at alle, uavhengig av funksjonsnivå og sosial bakgrunn, får eit likeverdig pedagogisk tilbod som dei har eit best mogleg utbytte av. Det meste av dei pedagogiske tilboda som barn får før skulestart, får dei i barnehagen. Dei barna som ikkje går i barnehagen, får dermed ikkje det same tilbodet.

#### Formål

Formålet er å sikre at alle førskulebarn, uavhengig av funksjonsnivå og sosial bakgrunn, får moglegheit til å delta i eit systematisk pedagogisk tilbod. Dette skal sikre at alle barn har erfaringar frå samvere med andre barn i et sosialt nettverk, kjennskap til omgrep og grunnleggjande dugleikar i språk og i andre emne før skulestart. Dette skal gi alle førskulebarn eit godt utgangspunkt for å klare seg i skulen og i samfunnet elles.

#### Oppgåver/avgrensingar for utvalet

Utvalet får dette mandatet:

- Gjere greie for, vurdere og analysere korleis det organiserte tilbodet før skulestart er i dag, basert på forskning om barn i førskulealder.

- Gjere greie for det pedagogiske tilbodet til førskulebarn i land det er naturleg å samanlikne oss med.
- Vurdere ulike ordningar for eit pedagogisk tilbod som kan tilbys alle barn i målgruppa, og peike på fordelar og ulemper ved ulike løysingar.
- Greie ut innhaldet i dei ulike alternativa, som skal inkludere:
  - Tilbod i samsvar med rammeplan for innhald og oppgåver i barnehagen og/eller læreplanen i skulen.
  - Målgruppe og omfang av tilbodet (månader og kor mange timar i veka tilbodet skal vere).
- Vurdere korleis tilbodet til førskulebarna bør organiserast, m.a. samarbeid med barnevernet og andre instansar.
- Vurdere kva for konsekvensar det vil få for tilbodet til dei andre barna i barnehagen at nokre barn får eit systematisk pedagogisk tilbod.
- Vurdere kva for kvalifikasjonar det personalet bør ha som skal syte for tilbodet til førskulebarna, og vurdere kor stort behovet for pedagogar vil bli om eit slikt tilbod blir gitt.
- Utvalet skal òg gjennomføre ei samfunnsøkonomisk analyse av dei ulike alternativa.
- Dersom utvalet, på bakgrunn av analysar og vurderingar, vurderer det som formålstenleg å leggje fram forslag til eit pedagogisk tilbod før skulestart, skal det gjerast nærmare greie for innhaldet i, rammene for og organiseringa av tilbodet. Utvalet skal i tilfelle ei slik tilråding vurdere om tilbodet bør vere gratis eller betalingsbasert.
- Eit av alternativa som utvalet legg fram, skal kunne setjast i verk innanfor dei økonomiske rammene vi har i dag.
- Utvalet kan vurdere andre pedagogiske tilbod til førskulebarna enn dei som er nemnde i mandatet.

#### Økonomiske og administrative konsekvensar

Utvalet skal vurdere økonomiske, administrative, juridiske og andre viktige konsekvensar av forslaga, sjå elles «Utredningsinstruksjonen med veileder om utredningsarbeid» som gjeld for arbeidet med offentlege utgreiingar.

#### Tidsfrist

Utvalet skal leggje fram utgreiinga si innan 1. juni 2010.

Da utvalget ikke kom i gang med sitt arbeid før i august 2009, ba utvalget Kunnskapsdepartementet om å få utsatt fristen for levering av utredningen. Fristen ble utsatt til 1. oktober 2010.

## 1.4 Utvalgets arbeid

Utvalget har i løpet av perioden hatt 11 utvalgsmøter, hvorav fire ble avholdt i 2009 og seks i 2010. Ett utvalgsmøte ble avholdt i Tromsø, ett i Stockholm, ett på Gardermoen, ett i Son og sju i Oslo. Innstillingen ble avgitt 1. oktober 2010.

Utvalget har i perioden besøkt flere barnehager og kommuner i Norge for å få informasjon om hvordan ansatte i barnehagesektoren jobber systematisk for å gi barna et godt pedagogisk tilbud. Det har i hovedsak vært utvalgslederen og sekretariatet som har gjennomført disse besøkene. Utvalget har vært spesielt oppmerksom på de eldste barna ved disse besøkene.

Ved valg av barnehager og kommuner har utvalget blant annet lagt vekt på bredde i tilbudet, størrelse på kommune og barnehage, geografisk spredning, pedagogisk profil og eierform. Utvalget har satt stor pris på den gjestfrihet og interesse sektoren har hatt for utvalgets arbeid. Utvalget har besøkt følgende barnehager og kommuner/bydeler:

- Alna bydel i Oslo, Tveten gård og Lohøgda barnehage (hele utvalget)
- Grorud bydel i Oslo og Ammerudlia barnehage (hele utvalget)
- Trollskogen barnehage i Ski kommune
- Notodden kommune og Kattekleiv barnehage
- Torshovtoppen barnehage i Oslo kommune
- Granåsen barnehage i Skien kommune
- Førde kommune og barnehagene Vieåsen og Tusenfryd
- Kristiansand kommune og Veslefrikk barnehage
- Vennesla kommune og Klokkarstua barnehage
- Mortenåsen barnehage i Tønsberg kommune
- Mølleplassen spesialbarnehage i Oslo kommune
- Betha Thorsen Kanvas-barnehage i Oslo kommune
- Svartlamoen kunstbarnehage og Majorstuen barnehage i Trondheim kommune
- Læringsverkstedet Skogmo barnehage i Jessheim kommune
- Guovssahas mánáidgárdi (samisk barnehage) i Tromsø kommune (hele utvalget)

I mandatet er utvalget bedt om å gjøre greie for det pedagogiske tilbudet til førskolebarn i land det er naturlig at Norge sammenlikner seg med. Deler av utvalget og sekretariatet har i denne forbindelse besøkt Finland, England og Frankrike, i tillegg til at hele utvalget har vært i Sverige. På disse turene har utvalget hatt møter med utdanningsmyndigheter og fagmiljøer og vært på barnehagebesøk.

For å belyse temaer av betydning for utvalgets arbeid har utvalget i tillegg hatt kontakt og møter med eksterne fagmiljøer, fagpersoner og organisasjoner, deltatt på fagkonferanser med mer.

- Utvalget har hatt egne møter med
- ansatte ved førskolelærerutdanningen ved Høgskolen i Vestfold
  - ansatte ved førskolelærerutdanningen ved Høgskolen i Oslo
  - ansatte ved Dronning Mauds Minne Høgskole for førskolelærerutdanning
  - ansatte ved førskolelærerutdanningen i Østfold
  - KS
  - Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
  - Statens råd for likestilling av funksjonshemmede
  - Senter for atferdsforskning, Universitetet i Stavanger
  - leder av Østbergutvalget, Sissel Østberg

I tillegg har følgende vært invitert på utvalgsmøter:

- statsråd Kristin Halvorsen, Kunnskapsdepartementet
- statssekretær Lisbet Rugtvedt, Kunnskapsdepartementet
- ekspedisjonssjef Dag Thomas Gisholt, Barnehageavdelingen i Kunnskapsdepartementet
- avdelingsdirektør Hanne Yssen, Barnehageavdelingen i Kunnskapsdepartementet
- seniorrådgiver Kari Jacobsen, Barnehageavdelingen i Kunnskapsdepartementet
- professor Peder Haug, Høgskolen i Volda
- førsteamanuensis Solveig Østrem og høgskolelektor Turid Torsby Jansen, Høgskolen i Vestfold
- professor Peter Moss, University of London
- professor Berit Bae, Høgskolen i Oslo
- professor Ann-Mari Knivsberg og førsteamanuensis Elin Reikerås, Universitetet i Stavanger, virksomhetsleder Bente Sjøthun, Auglend barnehage og daglig leder Siri Kverneland, Regnbuen barnehage i Stavanger kommune
- forsker Lars Gulbrandsen, NOVA

- professor Gunilla Dahlberg, Stockholms universitet
- styrer Trine Danielsen Kielland og rektor Bente Gebhardt, Kvaløysletta bydel i Tromsø
- Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) ved Christopher Beckham og Tone Simonnes

Utvalget ønsket å innhente noe ny kunnskap i forbindelse med sin utredning, og utlyste to undersøkelser. Den ene undersøkelsen omhandlet skoleforberedende aktiviteter i barnehagen. Denne undersøkelsen ble gjennomført av Rambøll og resulterte i rapporten *Kartlegging av det pedagogiske innholdet i skoleforberedende aktiviteter i barnehager*.<sup>2</sup> Den andre undersøkelsen kartla årsaker til at noen familier ikke bruker barnehage for sine 3–5 år gamle barn. Denne undersøkelsen ble gjennomført av NOVA v/Marie Louise Seeberg, og resulterte i rapporten *Siste skanse. En undersøkelse om 3-5-åringene som ikke går i barnehage*.<sup>3</sup>

Utvalget sendte ut et brev til ulike aktører i september 2009 og inviterte dem til å komme med innspill til utvalgets arbeid. Utvalget har fått innspill fra ulike aktører:

- ADHD Norge
- Adopsjonsforum
- Astma og allergiforbundet
- Cerebral Parese-foreningen
- Dronning Mauds Minne, Høgskole for førskolelærerutdanning
- Fellesorganisasjonen (FO)

<sup>2</sup> Rambøll 2010

<sup>3</sup> Seeberg 2010

- Førde kommune v/kommunalsjef Helge Sæterdal
- Høgskolen i Østfold
- Hørselshemmedes landsforbund
- Klokkerstua barnehage
- Mental Helse
- Norges Blindforbund og Assistanse interesseforeningen for barn og ungdom med synshemming
- Norges Døveforbund
- Norsk Cøliakiforening (NCF)
- Norsk Interesseforening for Kortvokste (NiK)
- OMEP (World Organization for Early Childhood Education)
- Sametinget
- Stabekk barnehage, Bærum kommune
- Statens råd for likestilling av funksjonshemmede
- Steinerbarnehageforbundet i Norge
- Utdanningsforbundet Lørenskog
- Åpen barnehage Treffpunktet i Fredrikstad

Utvalget gjennomførte også en foreldrehøring hvor det ba foreldre gi generelle innspill eller synspunkter på hva som kan være et godt pedagogisk tilbud til alle førskolebarn. Høringen ble sendt ut til 50 representative kommuner, og utvalget mottok svar fra om lag 40 barnehager fra om lag 20 kommuner.

Utvalget har hatt en side på [www.regjeringen.no/brennautvalget](http://www.regjeringen.no/brennautvalget), der informasjon om mandatet, utvalgets sammensetning, kontaktinformasjon til sekretariatet, møter i Brenna-utvalget og rapporter har vært lagt ut.

## Kapittel 2

# Formål, verdier og utfordringer

Formålet med Brenna-utvalgets arbeid er å sikre at alle førskolebarn, uavhengig av funksjonsnivå og sosial bakgrunn, får mulighet til å delta i et systematisk pedagogisk tilbud. Dette skal sikre at alle barn har erfaringer fra samvær med andre barn i et sosialt nettverk, kjennskap til begreper og grunnleggende ferdigheter i språk og i andre emner før skolestart. Dette skal gi alle førskolebarn et godt utgangspunkt for å klare seg i skolen og i samfunnet ellers.

Utvalget vil i dette kapitlet komme nærmere inn på hvordan vi forstår sentrale begreper i formålet for utvalgets arbeid. Det gjelder primært begrepene *alle førskolebarn*, *systematisk pedagogisk tilbud* og *et godt utgangspunkt for å klare seg i skolen og i samfunnet ellers*. Innledningsvis er det viktig for utvalget å fastsette noen felles verdier og prinsipper når det gjelder synet på barn og barndom i dag. Utvalget tar også for seg begrepene danning, omsorg, lek og læring som barnehagens helhetlige læringssyn baserer seg på. Utvalget vil dessuten se nærmere på tidlig innsats og sosial utjevning, siden ikke alle barn har like godt utgangspunkt for utvikling og læring.

### 2.1 Alle barn

Utvalget ønsker å utdype sitt syn på barnet og barndommen. Voksnes syn på barn og tenkningen om hva som er bra for barn og til barns beste, styrer holdninger og handlinger, både i dagliglivets oppdragelse og i planleggingen av politikken. Dette gjelder ikke minst i den delen av politikken som er direkte rettet mot barns oppvekst.

I utvalgets mandat blir det framhevet at man ønsker å sikre at alle førskolebarn, uavhengig av funksjonsnivå og sosial bakgrunn, skal få mulighet til å delta i et systematisk pedagogisk tilbud. Før utvalget begynner å gjøre rede for sine vurderinger, vil vi presisere våre grunnleggende verdier og vår forståelse av *alle barn*.

Det er viktig å rette oppmerksomheten mot hvordan barn blir forstått og møtt i hverdagen i

barnehagen, og hvilke konsekvenser dette kan få, både for enkeltbarn og familien deres og i neste omgang for hele samfunnet. Synet på barn har historisk sett vært preget av både religion og kultur. Først i det 20. århundret fikk vi mer systematisert kunnskap, blant annet med framveksten av barnpsykologien. Den lange tradisjonen som kan kalles *lydighetsbarnet*, var fortsatt ledende gjennom hele mellomkrigstiden, men etter andre verdenskrig ble synet på lydighetsbarnet erstattet av en tenkning rundt barns behov og etter hvert barns rettigheter. Synet på barn har utviklet seg via behov for grensesetting til et syn som tar utgangspunkt i det *kompetente barnet* med forskertrang og lærelyst, og dette synet har dominert de to siste tiårene.

Det som i hovedsak preger dagens syn på barn i førskolealder, er at de sees på som subjekter helt fra begynnelsen av livet, og ikke bare som objekter som skal påvirkes og formes.<sup>1</sup> Å anerkjenne barn som subjekter vil si å møte det enkelte barn som et individ som kan forholde seg til seg selv, med rettigheter når det gjelder egne tanker og følelser. Også den nye barndomssosiologien legger stor vekt på betydningen av å se barn som subjekter. I stedet for å være mest opptatt av det som mangler, på det uferdige eller det som ikke er blitt utviklet ennå, rettes oppmerksomheten mot barn som deltakere og aktører i sitt eget liv.<sup>2</sup> Utvalget mener at barn må møtes som fullverdige mennesker med tanker, meninger og følelser i det livet de lever som barn, og samtidig mennesker som skal vokse opp og utvikle seg.

Utvalget vil presisere at vi ikke trekker fram enkelte grupper barn i denne utredningen, men at barn med minoritetsspråklig/flerspråklig bakgrunn, samiske barn, barn med læreversker, barn med utviklings- og funksjonshemninger samt barn med sosiale og emosjonelle vansker er inkludert i begrepet alle barn. Denne utredningen skal

<sup>1</sup> Bae 2009

<sup>2</sup> James m.fl. 1998

favne alle barn, uavhengig av bakgrunn og forutsetninger.

### 2.1.1 Barns rettigheter og behov

Endringen i synet på barn har vært med på å frambringe internasjonale konvensjoner om barns rettigheter, samtidig som disse konvensjonene har hatt stor gjennomslagskraft for synet på barn i førskole- og skolepedagogikk, forskning og politikk i mange land. Det har blant annet medført endringer i nasjonale lovgivninger, også i Norge. Utvalget vil løfte frem fire prinsipper:

- Staten skal sørge for at ingen barn diskrimineres (artikkel 2)
- Ved alle handlinger som angår barn som foretas av myndigheter og organisasjoner skal barnets beste være et grunnleggende hensyn (artikkel 3)
- Staten plikter så langt som mulig å sørge for at barn overlever og får utvikle seg (artikkel 6)
- Barnet har rett til å si sin mening i alt som vedrører det, og barnets mening skal tillegges vekt (artikkel 12)

Utvalget er opptatt av at hvert individ er unikt, samtidig som barn også har mange likheter som det må tas hensyn til når det gjelder et systematisk pedagogisk tilbud til alle førskolebarn. Alle barn har behov for *trivsel*. Trivsel oppstår når barnet får brukt følelsesmessige, intellektuelle og fysiske sider ved seg selv på en meningsfylt måte. Et barnehage- og skolemiljø som er fritt for mobbing og krenkelser er viktig for alle barn, uavhengig av funksjonsnivå, sosial bakgrunn, religion og språklig og kulturell bakgrunn. For å utvikle trivsel trenger alle barn voksne som sørger for at det er trygghet og forutsigbarhet i omgivelsene rundt barnet. Alle barn har også behov for *omsorg*. Det betyr at barnet blir sett, at noen lytter til det barnet sier, viser interesse og tar barnet på alvor. Barn i utsatte situasjoner, for eksempel barn med nedsatt funksjonsevne, barn som kommer fra en vanskelig familiesituasjon og barn med atferdsproblematikk, kan oppleve å bli sett på, men ikke sett.<sup>3</sup> Når barn blir sett på uten å bli sett, blir de usynliggjort, som om de ikke har verdi og rett til å synliggjøre sine ressurser, perspektiver eller hvem de egentlig er.

*Tilhørighet* til et fellesskap er viktig for selvildet og identitetsutviklingen. Et inkluderende fellesskap betyr at alle barn får en opplevelse av å høre til en gruppe. Også barn som ikke behersker

et felles språk, eller av andre årsaker ikke kan delta i aktiviteter, er avhengig av at de voksne i barnehagen legger til rette for at de blir inkludert og møtt på en likeverdig måte. Tilhørighet handler også om å se at man betyr noe for hverandre og beriker hverandres hverdag gjennom samspill og dialog.

I rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver (del 1, side 7) slås det fast at

«... Sosiale, etniske, kulturelle, religiøse, språklige og økonomiske forskjeller i befolkningen medfører at barn kommer til barnehagen med ulike erfaringer. Barnehagen skal støtte barn ut fra deres egne kulturelle og individuelle forutsetninger.»

Dette blir også understreket i barnehageloven § 2, tredje og fjerde ledd:

«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.»

Dette er med på å understøtte betydningen av at alle barn får delta på sine egne premisser og blir møtt med respekt og anerkjennelse, uavhengig av funksjonsnivå og sosial bakgrunn. Samtidig må barn lære seg å ta hensyn til andre og lære hvordan de skal avveie egne behov i forhold til andres behov. For noen barn er barnehagen deres første møte med et miljø der de må lære seg å være del av en større gruppe, der de må vente på tur, stå i kø eller oppleve at egne ønsker må vike av hensyn til fellesskapet. Hvordan barnehagen ivaretar, støtter og inkluderer hvert barn og skaper trygghet, trivsel og omsorg for alle, er avgjørende for barnets læring og utvikling.

Ansatte som arbeider med barn, skal møte alle barn som likeverdige. Barn har ulike forutsetninger, noe som krever at de ansatte møter barna ut fra deres individuelle behov, interesser, erfaringer og muligheter. Barna må dermed behandles ulikt. Denne forskjellsbehandlingen er nødvendig for å gi alle barn like muligheter. Ulik behandling er en forutsetning for at barnet blir behandlet som likeverdig, da alle barn kan utvikle seg positivt dersom de får tilpasset oppfølging og opplever både mestring og utfordringer.

Dersom barn over tid blir oppfattet som et problem, svekkes deres rett og mulighet til å definere seg selv, og dermed til å synliggjøre spennvidden

<sup>3</sup> Brenna 2008



av deres muligheter, mangfold og ressurser. Dette kan gjøre det vanskelig å skape et godt møte mellom dem og andre barn. Måten barnehagens ansatte og barnehagemyndighetene definerer barn og deres familier på, vil være avgjørende for hvordan de blir møtt av de ansatte, og ikke minst hvordan de blir i stand til å finne sin plass i fellesskapet.<sup>4</sup> En stigmatiserende kategorisering av barn og foreldre kan føre til at man mister blikket for individet. I sitt arbeid ser utvalget derfor ikke bare på de sosiale forholdene, men det legger også vekt på barnet som individ. Utvalget ønsker å ha fokus på mangfoldet, som skal gi hvert enkelt barn en opplevelse av verdi, trygghet, tilhørighet og omsorg.

Barn trenger stabile og gode sosiale relasjoner for å få en sunn og positiv utvikling, enten det er snakk om trygg tilknytning til foreldre, gode relasjoner til andre voksne eller vennskap med andre barn. Det er gjennom samhandling med andre at barn lærer om verden rundt seg og former sin oppfatning av seg selv. Sosiale relasjoner påvirker utviklingen gjennom hele livet, men hva slags påvirkninger som er viktige, vil variere, avhengig av alder, interesser, sosiokulturell bakgrunn og individuell utviklingsstatus. Barn kan også ha stort utbytte av trygge relasjoner med flere omsorgspersoner, og de sosiale relasjonene til omsorgspersoner utenfor familien synes ikke å gå på bekostning av tilknytningen til foreldrene.<sup>5</sup> Både forskningslitteraturen og politiske dokumenter (blant annet NOU 2009:22 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge* og St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen*) understreker betydningen og verdien av tidlig innsats for barn. Tidlig identifisering og intervensjon i forbindelse med språk- og lærevansker eller sosiale, emosjonelle og atferdsmessige vansker er viktig både av hensyn til hvert enkelt barn, og for å kunne skape et inkluderende og støttende miljø i barnehagen.

### 2.1.2 En mangfoldig og sammensatt barnegruppe

Mandatet sier: *Formålet er å sikre at alle førskolebarn, uavhengig av funksjonsnivå og sosial bakgrunn, får mulighet til å delta i et systematisk pedagogisk tilbud.* For det første definerer utvalget dette til å gjelde alle barn, uavhengig av om de går i barnehage eller ikke. Begrepet *førskole* viser til årene før barn begynner på skolen. En vid forstå-

else vil dermed være at begrepet *alle førskolebarn* inkluderer alle barn fra 0 til 5 år. Utvalget mener at det er uaktuelt å involvere barn under ett år i en diskusjon om pedagogisk tilbud til alle førskolebarn. Dette fordi det norske permisjonssystemet sikrer de fleste foreldre opp til ett år lønnet fødselspermisjon. I tillegg gjelder retten til barnehageplass for barn fra de er ett år. Utvalget legger derfor til grunn at begrepet *alle førskolebarn* omfatter alle barn i alderen 1–5 år, uavhengig av funksjonsnivå og sosial bakgrunn.

Barnehagen er per i dag en systematisk pedagogisk virksomhet rettet inn mot alle barn i alderen 1–5 år. I 2009 gikk 88,5 prosent av alle barn i alderen 1–5 år i barnehagen. For alderen 1–2 år var den tilsvarende andelen 77,2 prosent og for alderen 3–5 år 96,2 prosent.

Flere har uttalt seg kritisk til begrepet *førskolebarn* som en fellesbetegnelse for barn i barnehagealder,<sup>6</sup> særlig med argumentasjon om at en slik betegnelse definerer livsfasen som en forberedelse til noe annet, underforstått noe viktigere som kommer senere, altså skolen. Det blir framhevet at småbarnsalderen har en verdi i seg selv, og at begreper som *førskolebarn* og *førskolelærer* er ladet med holdninger og verdier som ikke er forenlige med dagens barndomsforståelse og barnehagepedagogikk. I St.meld. nr. 41 (2008–2009) foreslår regjeringen blant annet å endre yrkestittelen fra *førskolelærer* til *barnehagelærer* med den argumentasjon at tittelen i større grad viser direkte til profesjonens kompetanseområde og det arbeidslivsområdet som utdanningen kvalifiserer for. Videre argumenteres det for at samsvar mellom betegnelsen på arbeidslivsområdet og yrkestittelen kan bidra til at barnehagen får en tydeligere og mer selvstendig plass i utdanningssystemet.

Begrepet *førskolebarn* kan også forstås slik at det viser til året eller de siste årene før barnet begynner på skolen. Flere land som det er naturlig å sammenlikne Norge med, har et eget førskoletilbud til barn det siste året før de begynner på skolen, jamfør kapittel 5.6. I Norge var det mange steder et eget førskoletilbud til seksåringene før skolestarten ble senket i 1997, jamfør kapittel 4.2.

Utvalget forstår begrepet *førskolebarn* som alle barn i alderen 1–5 år, men vil i denne utredningen se nærmere på tiltak rettet inn mot aldersgruppen 3–5 år. Mandatet viser til at utvalget skal se på et tilbud før skolestart, og utvalget forstår dette som at det i utgangspunktet ønskes en utredning med fokus på et systematisk pedagogisk tilbud de siste årene før barna begynner på skolen. Utvalget øn-

<sup>4</sup> Nordahl 2007

<sup>5</sup> NSCDC 2004a

<sup>6</sup> Kibsgaard 2009, Juell 2010

sker ikke å begrense dette til bare å gjelde femåringene, da det er viktig at tiltak settes i gang tidlig for å bidra til at barn får et godt utgangspunkt når de skal klare seg i skolen, i samfunnet og senere i livet.

Barnehagen er i dag et tilbud for nesten alle barn, og rommer en mangfoldig og sammensatt gruppe av barn med sterkt varierende forutsetninger og behov. Noen behov er felles for alle barn (for eksempel trygghet, omsorg, mestring, tilhørighet, meningsfull hverdag), noen behov er felles for visse grupper av barn (for eksempel barn med astma eller allergi, barn som ikke snakker norsk hjemme, eller barn med definerte former for utviklings- eller læringsproblemer) og noen behov er individuelle (for eksempel hos barn med store og sammensatte funksjonshemninger). Det vil derfor være til dels store variasjoner i hvordan barn opplever barnehagen, og hvordan de mestrer barnehagens forventninger, normer, aktiviteter og miljø.

Barn er i ulik grad sårbare for stress og belastninger. Barnehagen står derfor overfor nye utfordringer når det gjelder å legge til rette for et tilpasset pedagogisk tilbud og et miljø som ivaretar barn som trenger noe annet eller mer enn de øvrige barna. En nærmere omtale av barn med særlige behov finnes i kapittel 6.3.

Barn er særlig mottakelige, men også sårbare, for inntrykk i de første leveårene, og overvældende negative erfaringer kan ha store og varige virkninger.<sup>7</sup> Små barn kan ha dype og intense følelser, som tristhet, sorg, angst og sinne, men også glede og lykke. Noen barn får emosjonelle vansker allerede tidlig i førskolealder, og disse vanskene kan vedvare og senere føre til psykiske helseproblemer. Hvis barn ikke klarer å mestre følelsene sine, kan det føre til at de får problemer på andre områder, som blant annet det å konsentrere seg, planlegge, løse problemer og ta beslutninger.

Barns emosjonelle helseproblemer er nært knyttet til foreldrene, men også til deres øvrige sosiale nettverk og nærmiljø. En familie eller et oppvekstmiljø som gir dårlig omsorg og stimulans utgjør en risikofaktor for barns utvikling. Barn som utsettes for traumer, stress og omsorgssvikt, er særlig utsatt. Langvarig og utilsiktet separasjon fra viktige omsorgspersoner utgjør også en risikofaktor, og gjentatte brudd og etablering av stadig nye kontakter er emosjonelt belastende for barn.<sup>8</sup> Det er viktig at en ikke overser eller undervurde-

rer betydningen av brå forandringer som skyldes hyppig utskiftning av omsorgspersoner. Men selv om barn har hatt en dårlig start, kan omsorg og andre miljøpåvirkninger tidlig i utviklingen, blant annet et kvalitativt godt barnehagetilbud, bidra til at de blir mer kompetente, motstandsdyktige og motiverte for læring.

Vi vet i dag at ubearbejdede påkjenninger og traumer kan få store, negative konsekvenser både for framtidig læringsevne og livskvalitet. I FN-rapporten om vold mot barn<sup>9</sup> blir barnehagen og skolen sett på som helt sentrale instanser til å oppdage og dermed medvirke til å redusere skadevirkningene av påkjenninger i de formative årene.

En av barnehagens grunnleggende funksjoner i kunnskapssamfunnet er å integrere barn med problematferd sosialt og dermed bidra til utviklingen av sosial kompetanse og dempe problematferd.<sup>10</sup> Ifølge Frønes må barnehagen utvikle systematiske metoder og strategier for å støtte de barna som befinner seg i en risikosone, og en rekke pedagogiske program og systemer er rettet inn mot dette arbeidet. Barnehagen er det beste stedet å jobbe med disse barna, fordi den representerer et miljø hvor barn kan få utvikle sine ferdigheter gjennom samhandling med andre barn.

I arbeidet med risikoutsatte barn blir arbeidet med å styrke og stimulere de sosiale ferdighetene ofte oversett, både fordi det er vanskelig å observere hvordan barn fungerer sosialt, og fordi andre problemer lett kommer mer i forgrunnen, som språk- og talevansker, utviklingshemming, somatiske eller psykiske helseproblemer. Prevalenstill fra Norge mangler, men Asher<sup>11</sup> estimerte at om lag 10 prosent av alle barn i et årskull har sosiale problemer. Slike problemer er langt mer framtrædende i risikogrupper og kan kjennetegne så mange som halvparten av alle barn med autisme, epilepsi og hjerneskade.<sup>12</sup> Barn med nevrologiske og utviklingspsykologiske vansker, kronisk medisinske vansker eller psykiske vansker har ofte sosiale samhandlingsproblemer. Mye av kunnskapen om betydningen av sosial kompetanse og sosiale ferdigheter kommer nettopp fra studier av marginale eller risikoutsatte barn. Slike problemer kan også oppstå hos barn som har foreldre med psykiske helseproblemer, eller hos barn som blir utsatt for miljømessig understimulering.

<sup>9</sup> Pinheiro 2006

<sup>10</sup> Frønes 2010

<sup>11</sup> Asher 1990

<sup>12</sup> Beauchamp og Anderson 2010

<sup>7</sup> NSCDC 2010

<sup>8</sup> NSCDC 2008, 2010

## 2.2 Danning, omsorg, lek og læring

Barnehagens innhold skal bygge på et helhetlig læringssyn hvor danning, omsorg, lek og læring står sentralt. I barnehagen er samhandlingsprosesser i lek og læring og det å ta hensyn til hverandre forutsetninger for barnets danning. Danning handler om å få et aktivt og bevisst forhold til omgivelsene og å reflektere over det en gjør i samspill med andre. Danning er en forutsetning for meningsdanning, kritikk og demokrati. Barn må få utfordringer, muligheter til å utvikle kunnskaper og ferdigheter og støtte for å handle omsorgsfullt og gjøre etisk begrunnede valg. Gjennom utforskning og samtale om verden og fenomener skaffer barn seg kunnskap og innsikt på mange områder. Danning er en kontinuerlig prosess som er tett sammenvevd med og danner grunnlaget for omsorg, lek og læring.

### 2.2.1 Omsorg

Omsorg i barnehagen handler både om relasjonen mellom personalet og barna og om barnas omsorg for hverandre. Med omsorg menes en særlig relasjon mellom mennesker som kjenneegnes ved at et menneske retter sin oppmerksomhet mot et annet menneske og handler på en måte som tjener det andre menneskets velbefinnende/trivsel.<sup>13</sup> Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver påpeker at det å gi og ta imot omsorg er grunnlaget for utvikling av sosial kompetanse og et viktig bidrag i et livslangt læringsperspektiv.

Omsorg kan sees på fra både et filosofisk, et psykologisk og et pedagogisk perspektiv. Innenfor en filosofisk betraktning er omsorg et grunnleggende trekk ved menneskers liv. Den amerikanske filosofen Nel Noddings ser på omsorg som en relasjon mellom to mennesker, en omsorgsgiver og en omsorgstaker, hvor hovedspørsmålet er hvordan mennesket møter det andre mennesket moralsk.<sup>14</sup> Det krever et subjekt-subjekt-forhold hvor omsorgsgiveren uttrykker et særlig følelsesmessig forhold til mottakeren. Forholdet preges av mottakelighet, ansvarlighet, gjensidighet, likhet og følsomhet. I barnehagen vil dette dreie seg om at pedagogen føler, tenker og handler omsorgsfullt fordi hun/han ser at barnet har behov som det ikke selv er i stand til å håndtere for å skape trivsel, læring, utvikling og danning. Det handler også om at barna må bli i stand til å ta en an-

nens perspektiv og lære seg å forstå andres følelser, vise omsorg og utvikle empati. Det er gjennom den omsorgen og oppdragelsen som blir gitt i barnehagen, at personalet er med på å styrke barns forutsetninger for å utvikle tillit til seg selv og andre, til å skape gode relasjoner og til gradvis å ta større ansvar for seg selv og fellesskapet.

Også en psykologisk og pedagogisk tilnærming til omsorg stiller krav om en omsorgfull, kjærlig, empatisk og følelsesmessig relasjon til barnet. Tilknytningsteorier hevder at mennesker har behov for omsorg. Særlig har Daniel Sterns teorier om betydningen av tidlig tilknytning vært viktig for hvordan man har jobbet med omsorg i barnehagene. Empiriske undersøkelser viser at kvaliteten på barns tilknytning til primære omsorgsgivere, som foreldre og pedagoger, har stor betydning for barns sosioemosjonelle utvikling og deres muligheter for å inngå i sosiale relasjoner til andre.<sup>15</sup> Ifølge Sroufe uttrykker barn i barnehagealder med sikker tilknytning en personlig og sosial kompetanse, de har god selvtilit og er populære hos både voksne og barn. Barn med usikker tilknytning oppleves enten som stille, innadvendte, isolerte og ensomme, og er ofte barn som blir utsatt for mobbing og plages av andre, eller de oppleves som utagerende, aggressive og fiendtlige og er ofte barn som plager andre.

Måten personalet møter barns uttrykk på, tilskrives særlig betydning for gode læringsprosesser. Moser påpeker hvordan omsorgsrelaterede aspekter trekkes inn når rammeplanen påpeker at personalet skal *vektlegge en anerkjennende væremåte i forhold til barns læring*.<sup>16</sup> Videre understreker Moser og Tholin<sup>17</sup> at omsorg framheves i rammeplanen som en grunnleggende betingelse for læringsprosesser. Den konkrete omsorgspraksisen vil kunne frambringe et mangfold av spesifikke læringsprosesser i forhold til egen person, for eksempel læring om egen verdi og betydning. Omsorg vil også påvirke læring knyttet til andre mennesker, for eksempel læring av tillit og trygghet. Utvalget mener at det er viktig at de ansatte i barnehagen inngår i relasjoner til barnet på en slik måte at de ivaretar barnets behov for omsorg og tilknytning, at de hjelper barna med å tilegne seg normer, holdninger og atferdsmåter som barnet trenger for å kunne inngå i et sosialt liv med andre, og at de voksne gjennom sine handlinger støtter barnet i sin tilegnelse og konstruksjon av kunnskaper og ferdigheter.

<sup>15</sup> Sroufe 1989

<sup>16</sup> Moser 2010

<sup>17</sup> Moser og Tholin 2010

<sup>13</sup> Dieterichsen 1991

<sup>14</sup> Noddings 1992

Omsorg er ikke bare en følelsesmessig og kognitiv innstilling. Utvalget ønsker også å framheve betydningen av å videreutvikle omsorgsfull handlingskompetanse hos personalet i barnehagen. Dette er viktig i møte med enkeltbarn som har vært utsatt for sterke påkjenninger og traumatiske hendelser. Når barn blir aggressive og utagerende etter for eksempel et dødsfall i familien, bør nødvendig atferdskorrigerende gå hånd i hånd med omsorgsfulle handlinger som det å skjerme barnet, la det få muligheter til å bearbeide hendelsene og gi omsorgsfulle tilbakemeldinger og råd til foreldrene. Ny forskning har gitt oss påminninger om å ta barns frykt og engstelse, når den varer over tid, på alvor. Det henger sammen med at vedvarende frykt kan hemme og skade sentrale strukturer i hjernen.<sup>18</sup> Gode holdninger må følges av gode handlinger. Gode handlinger må bygge på erfaringer og systematisert kunnskap.

### 2.2.2 Lek

Lek har en framtrædende plass i barns liv og er derfor et viktig element når utvalget skal utrede et systematisk pedagogisk tilbud. Leken er en av barns viktigste uttrykksformer, og i lekende samspill med andre får barn mulighet til å uttrykke og kjenne at egen opplevelsesverden gjelder.<sup>19</sup> Ved at leken kan deles med andre, skaper den også fellesskap og tilknytning. Det er en fare for at leken ensidig sees som et instrument for annen læring, og at den dermed kan bli styrt og organisert slik at den mister noe av det selvstendige formgivningsaspektet som må være til stede for at den skal fungere optimalt som subjektiv erkjennelsesprosess.<sup>20</sup>

Utvalget mener at lek er en av barns viktigste læringsarenaer, men at leken først og fremst har en egenverdi. Barn leker i utgangspunktet for å leke og ikke for å oppnå noe bestemt resultat. Jo eldre barna blir, jo mer vil de imidlertid danne seg et læringsmotiv i leken. Likevel vil denne læringsmotivasjonen i stor grad fortsatt være rettet mot selve lekehandlingen, barna blir ivrige etter å lære og kunne mer av de ferdighetene som driver leken fram, gjør den morsom og gir mestringsfølelse. Dette skjer etter hvert som de lever seg mer og mer inn i rollene og ønsker å være de personene de leker, eller gjøre det som de leker at de gjør. Lek har videre stor betydning for barns følelses-

messige utvikling,<sup>21</sup> for å utvikle empati og ikke minst for å utvikle et rikt og allsidig språk.<sup>22</sup>

Barnehagens formålsparagraf sier:

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

Barneheloven § 1, 1. ledd

Gjennom leken lærer barnet å kjenne seg selv og omverdenen. Voksne som greier å forholde seg til leken på barnas egne premisser, kan bidra til utvikling av demokratiske holdninger.<sup>23</sup> Siden lek oftest skjer i samspill med andre, er det også den viktigste arenaen for utvikling av språk og begreper. Har barnehagen en aktiv holdning til barns læring gjennom lek, vil de voksne se mulighetene for at barna tilegner seg kunnskaper gjennom alle områder.<sup>24</sup> De fleste barn vil naturlig begynne å leke når de møter jevnaldrende i barnehagen. Fordi leken er av stor betydning for barns læring i førskolealder, ser utvalget det som meget viktig at alle som jobber med barn i denne alderen, har kompetanse som gjør at de kan sørge for at alle barn blir inkludert. *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* understreker at barn som ikke deltar i lek, holdes utenfor eller ødelegger andres lek, må gis særskilt oppfølging.

#### 2.2.2.1 Barn som ikke deltar i lek

Lek er sett på som en svært viktig del av barns læreprosesser. Det er imidlertid ikke alle barn som deltar naturlig i lek. En studie viser at 12–16 prosent av barna jevnlig ble avvist og ignorert i lek.<sup>25</sup> Det er ulike årsaker til at barn ikke deltar i lek. Det kan være fordi de ikke mestrer sosialt samspill, men det kan også dreie seg om at barn i barnehagen har ulike erfaringer, og at barnehagen ikke fungerer godt nok som en felles arena for de barna som går der. Det er bestemte sosiale ferdigheter som må mestres for å få delta i lek, og de barna som mestrer disse, blir premissleverandører i leken. Avvisning fra lek dreier seg ofte om manglende kognitive ferdigheter og/eller gode erfaringer fra samhandling og tilknytning. Følelsesregulering og mestringsopplevelse er også viktige kriterier for å kunne fungere godt i lek.<sup>26</sup> En

<sup>18</sup> Gunnar og Quevedo 2007

<sup>19</sup> Bae 2009

<sup>20</sup> Bae 2009

<sup>21</sup> Dale 2008

<sup>22</sup> Vedeler 1987

<sup>23</sup> Bae 2004

<sup>24</sup> Lillemyr 2001

<sup>25</sup> Ladd 2005

undersøkelse viser at de barna som oftest fikk adgang til leken, var de som var i stand til å observere først, for så å ta en rolle som kunne berike leken. Sosial kompetanse er en forutsetning for å klare det.<sup>27</sup> Med dette følger en dobbel forpliktelse for personalet: sosiale lekesituasjoner skal tilrettelegges slik at de er mest mulig inkluderende, og barna som sliter med å delta i leken, skal dyktiggjøres til å tilegne seg de sosiale, kognitive, emosjonelle og motoriske ferdighetene som trengs for å være en attraktiv person å leke sammen med.

Synet på at barn utvikler seg bare de leker, kan være dominerende i nordiske barnehager. Undersøkelser har vist at pedagoger ofte holder seg utenfor barns lek.<sup>28</sup> Med bakgrunn i det ovennevnte om barn som ikke deltar i lek, vil utvalget understreke betydningen av at personalet har tilstrekkelig kompetanse og deltar i lek for å gi støtte til disse barna. Ruud understreker for eksempel betydningen av små lekegrupper ledet av en voksen, og henviser til Stern som mener at endring – i dette tilfellet å snu en ond sirkel for barn som ikke deltar i lek – kan skje gjennom intersubjektive møter mellom mennesker «her og nå».<sup>29</sup> Stern understreker viktigheten av at det er en voksen som har en god relasjon til barnet som leder lekegruppen.

Avvisning av barn i lek kan også dreie seg om sosiokulturelle forskjeller.<sup>30</sup> Barnehagen kan være godt tilrettelagt for noen barn, mens den virker ekskluderende på andre. Den danske forskeren Palludan viser at det kan være store forskjeller i hvordan barn blir behandlet av voksne i barnehagen.<sup>31</sup> Hun beskriver to ulike språktoner som voksne bruker overfor barn i barnehagen, *utvekslingstonen* og *undervisningstonen*. Utvekslingstonen er karakterisert av gjensidig dialog der partene utveksler opplevelser, tolkninger, meninger, erfaringer og viten. Ifølge Palludan er det i stor grad barn med høyt utdannede foreldre i jobb, og med et verdisyn som likner på barnehagepersonalets verdisyn, som blir møtt med utvekslingstonen. Barn som ikke har den samme fornemmelsen for rytmen i barnehagen og kunsten å samtale, blir i større grad utsatt for undervisningstonen, som karakteriserer situasjoner der den voksne legger vekt på innføring, forklaring og instruering. På

denne måten hevder Palludan at det som sies og gjøres i interaksjon mellom barnehagebarn og pedagoger, kan rekonstrueres som sosiokulturelle differensieringsprosesser og produksjon av ulikhet. Barn som har en bakgrunn som likner på personalets bakgrunn, blir gitt større mulighet for medvirkning.

Lek er som regel basert på kommunikasjon som fordrer at barna behersker koder, kjenner sjangeren for rollelek og kjenner de andre barnas referanser.<sup>32</sup> Noen barn har erfaring hjemmefra når det gjelder aktiviteter som er vanlige i barnehagen, som å lese bøker, legge puslespill, bygge med legoklosser og gå på tur. De mestrer disse aktivitetene når de begynner i barnehagen, og får optimale forutsetninger for læring ved å bygge videre på det de kan fra før. Andre barn lærer ting hjemme som barnehagepersonalet kan ha mindre kjennskap til, og får dermed ikke samme mulighet for videre utvikling. Det kan være en risiko for at disse barna ikke blir gitt samme forutsetninger for motivasjon til å lære i barnehagen. Gulløv og Bundgaard påpeker at pedagogene tar utgangspunkt i barnas motivasjon i arbeid med barns læring i barnehagen, men de stiller spørsmål ved om det jobbes med barnas forutsetninger for å være motivert.

Pedagogiske aktiviteter kan være samlende og bidra til å utjevne forskjeller i utgangspunktet, men de kan også bidra til oppsplitting, fordi barnas forskjellige forutsetninger kan gi forskjellig grad av deltakelse. Felles referanser gjør samværet lettere, og både barn og voksne har en tendens til å søke sammen med dem man deler referanser med. Personalets gjenkjennelse har betydning for oppmerksomheten de gir barna, og oppmerksomhet og anerkjennelse henger sammen. Både Gulløv, Bundgaard og Palludan viser til at noen typer lek ubevisst rangeres som mer verdt av de voksne i barnehagen, og at enkelte barn derfor får mer positiv oppmerksomhet enn andre.

Forskjellige erfaringer kan føre til sosiale oppdelinger også i barnehager som går inn for å jobbe med å skape fellesskap. Disse erfaringene kan påvirke tilgang til vennskap og pedagogiske aktiviteter framover. Oppdelingene kan være selvforsterkende. Gulløv og Bundgaard konkluderer med at institusjonsopphold ikke nødvendigvis betyr at forskjeller utjevnes.<sup>33</sup>

Som nevnt tidligere, bør det tas utgangspunkt i barns motivasjon og interesse når det gjelder barns læring i førskolealder. Barn kommer til bar-

<sup>26</sup> Ruud 2010

<sup>27</sup> Ruud 2010

<sup>28</sup> Vejleskov 1997, Knutsdotter 1992

<sup>29</sup> Ruud 2010

<sup>30</sup> Hundeide 2003

<sup>31</sup> Palludan 2005

<sup>32</sup> Gulløv og Bundgaard 2008

<sup>33</sup> Gulløv og Bundgaard 2008

### Boks 2.1 Bjerke-prosjektet

Bjerke-prosjektet vektlegger blant annet språkstimulering gjennom litteraturformidling. Prosjektet bruker et bevisst valg av bøker med et vidt spekter av tekster, som eventyr, rim, regler, fantasifortellinger og realistiske hverdagsfortellinger. Bøkene skal handle om større temaer som for eksempel vennskap, mestring og mot i en mangfoldig verden. Gjennom lek, dramatisering og tegning bearbeider barna fortellingene og støttes på den måten i å utvide sitt perspektiv og utvikle både morsmål og norsk. Prosjektet inkluderer alle barn på like premisser, det øker leselyst og stimulerer til videre læring gjennom lek. Videre er prosjektet med på å gi barna felles referanser. Det er viktig å konstruere miljøet og omgivelsene slik at det fungerer som en god læringsarena for de barna som faktisk går i barnehagen. Dette innebærer at personalet er i stand til å observere og lytte, og om nødvendig sørge for at barnehagen kontinuerlig er i utvikling.

nehagen med ulike ferdigheter. Når de ikke mestrer aktiviteter som tas for gitt i barnehagen, kan motivasjonen synke dersom personalet ikke går aktivt inn for å jobbe med motivasjon og mestring. Det er derfor viktig å jobbe med hvert enkelt barns motivasjon for å lære.<sup>34</sup> Utvalget vil framheve Bjerke-prosjektet i Oslo som et eksempel på hvordan det kan jobbes med motivasjon.

### 2.2.3 Læring

Læringsprosesser foregår i et kontinuerlig samspill med det fysiske og sosiale miljøet. Flere læringsteorier kan anvendes for læring hos barn, blant annet sosial læringsteori, som forklarer hvordan barn lærer gjennom å observere og imitere andre. Med utgangspunkt i nyere teori om læring, såkalt sosial konstruktivistisk læringsteori, sees barn som aktive medkonstruktører av egen kunnskap. For at læringsprosesser skal bli konstruktive og føre til utvikling, må man ta hensyn til barns perspektiver og hvordan de lærer ut fra sine egne forutsetninger og selvkontrollerte handlinger. Måltrettet læring skjer gjennom måten miljøet er organisert på, hvilke oppgaver og utfordringer barnet møter, eller hvordan mønsteret for kommunikasjon mellom menneskene er.

<sup>34</sup> Gulløv og Bundgaard 2008

Barnehagelovens formålsparagraf sier følgende om læring:

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

Barnehageloven § 1, 1. ledd

«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.»

Barnehageloven § 1, 2. ledd

Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver understreker at barns egne interesser og spørsmål bør danne grunnlaget for læringsprosesser og temaer i barnehagen. I tillegg peker rammeplanen på at læring i barnehagen kan skje i både formelle og uformelle læringssituasjoner:

«Barnehagen skal styrke barns læring i formelle og uformelle læringssituasjoner. De formelle situasjonene er planlagt og ledet av personalet. Uformelle læringssituasjoner er nærmere knyttet til hverdagsaktiviteter og her-og-nå-situasjoner, i lek, oppdragelse og annen samhandling. Det er ikke hensiktsmessig å trekke et klart skille mellom formelle og uformelle læringssituasjoner. Begge har en pedagogisk hensikt.»

Rammeplanen, kapittel 2.3, side 27

I den nordiske tradisjonen har begrepet læring tidligere gjerne vært knyttet til skolefag og undervisning. Barnehagen har i motsetning til et slikt syn vært sterkere forankret i utviklingspsykologi, der tanken om læring har bygget på ideen om at når barnet blir møtt av tilgjengelige voksne i et godt organisert og tilrettelagt miljø, vil det utvikle seg fritt gjennom egen oppdragelse.<sup>35</sup> Bae hevder at i lys av hva som kommer fram i forskning om optimale læringsbetingelser, holder ikke denne forståelsen lenger. Det er i aktiv samhandling med ting og mennesker at barn skaper seg selv og sin kunnskap.<sup>36</sup> Østrem understreker imidlertid også betydningen av det felles tredje, altså den delte virkeligheten mellom barnet og andre barn eller voksne, som et sentralt kjennetegn for barnehagen som læringsarena.<sup>37</sup> Læringsens objekt «...

<sup>35</sup> Alvestad 2010

<sup>36</sup> Bae 2009

har relevans i forhold til barns liv i en kompleks og uoversiktlig verden» (side 49). Denne virkeligheten konstitueres gjennom samhandling rundt konkrete oppgaver (læringsobjekter) og ikke bare gjennom å være sammen. Det som barnet kan og vil gjøre, alene, sammen med andre barn eller sammen med personalet/voksne, er fundamentet i barnets lærings- og utviklingsprosesser.

Rammeplanen beskriver formell og uformell læring, der barnehagens formelle læringssituasjoner er planlagt og tilrettelagt av personalet for å oppnå en pedagogisk hensikt, mens uformelle læringssituasjoner er knyttet til hverdagens her-og-nå-situasjoner, som for eksempel barnas frie lek og hverdagsaktiviteter som påkledning og måltider. Grensene mellom de formelle og uformelle læringssituasjonene er flytende, og sammen utgjør de en helhetlig læringsforståelse.

Utvalget vil framheve viktigheten av læring i førskolealder, og særlig læring gjennom samspill med andre. Bruner bruker begrepet *stillas*, som innebærer at barn lærer gjennom at andre kompetente barn eller voksne hjelper til med en form for stillasbygging rundt dem i læringsprosessene, slik at de kommer videre i utviklingen av ny kunnskap.<sup>38</sup> Det de må ha hjelp til i dag, kan de etter hvert mestre på egenhånd. Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver peker på at læreprosesser skaper mening i barns liv, og barnehagen må styrke barns læring i formelle og uformelle læringssituasjoner. Dette skal gjøres med utgangspunkt i barnas nysgjerrighet, vitebegjær og lærelyst. Læring foregår i det daglige samspillet med andre mennesker og med miljøet, og er nært sammenvevd med lek, oppdragelse og omsorg.

#### 2.2.4 Erfaringene former hjernen

Utvalget har fått formidlet grunnleggende kunnskap om hjerneforskning, og da særlig om utvikling av barnehjernen i førskolealder. Hjernens oppbygging og funksjon påvirkes av erfaringer, og erfaringene knyttet til barns virksomhet i barnehagen spiller derfor en avgjørende rolle for alle læringsprosesser. Til tross for at man regner med at minst halvparten av barnets gener er reservert for hjernen og sentralnervesystemets utvikling, er mindre enn en femdel av hjernen ferdig ved fødselen. Hver enkelt av de over 100 milliarder hjernecellene kan inngå i mer enn 10 000 kontakter med andre celler. Hele prosessen med oppkobling av nerveceller skjer i et tett og kontinuerlig samspill

med erfaringene. Ifølge moderne hjerneforskning<sup>39</sup> finnes det ikke noe mer biologisk enn erfaringene. Det vil si at barnets opplevelser på makronivå, for eksempel samspillet med omsorgspersoner, legger føringer for utviklingen på mikronivå, det vil si byggingen av konkrete, biologiske nettverk i hjernen.

Mange av disse nettverkene skal vare hele livet, for eksempel de som gjelder morsmålet. Vi vet at dersom et barn ikke blir snakket til, vil det heller ikke utvikle noe språk. Det som er nytt i de siste tiårene, er detaljkunnskapen om at også andre deler av hjernen i stor grad er bruksavhengig. Store deler av storehjernen og den underliggende emosjonshjernen blir strukturert av erfaringene.

For utsatte barn kan dette perspektivet danne grunnlag for optimisme når det gjelder virkningen av kompensierende tiltak i barnehagen. Det er likevel slik at denne optimismen i de senere år er blitt ganske dempet. Hvor store kompensierende effekter som kan oppnås, vil være avhengig av ulike indre og ytre forhold, alt etter hvor mye av barndommen som er preget av forsømmelse, understimulering og påkjenninger for øvrig, og hvor massive og omfattende skadene eller funksjonsnedsettelsene i sentralnervesystemet er.

I utviklingen av hjernen vil de nervebanene som blir aktivisert, brukt og stimulert, bli større og mer funksjonsdyktige. De som er understimulert, neglisjert eller ubrukt, blir mindre og får redusert funksjonsdyktigheten.<sup>40</sup> For eksempel legges det «tråder» i hjernen til utformingen av lydene som senere skal bli språk. De grunnleggende lydene får rene kabler slik at de oppfattes raskt, uttrykkes raskt og settes sammen til et etter hvert velfungerende språk. På denne bakgrunn kan man si at barns erfaringer i de første leveårene forbedrer de grunnleggende nevroanatomiske og fysiologiske forutsetningene.

I dag finnes det ingen kunnskap innen feltet kognitiv nevrovitenskap som støtter en argumentasjon for at barnehagen ved å innføre systematiske, formelle læringsprogram kan garantere bedre læringsevne og læringskapasitet og dermed grunnlag for bedre skoleprestasjoner i framtiden. Det er likevel all grunn til å anta at systematiserte tiltak som stimulerer motivasjonen for læring, som skaper meningsfylte erfarings- og handlings-situasjoner for barna hvor de får brukt sansene og kroppen gjennom handling, og hvor språkutvikling og språkforståelse vektlegges, vil resultere i langvarige, positive effekter. Spørsmålet er derfor

<sup>37</sup> Østrem 2008

<sup>38</sup> Alvestad 2010

<sup>39</sup> Gopnik m.fl. 2004

<sup>40</sup> Perry 2009

om barnehagen i framtiden i større grad bør ta i bruk nevrovitenskapelig kunnskap for å bidra til en bedre motorisk, sosial, følelsesmessig og kognitiv utvikling hos de dårligst stilte barna. Med det menes det at barnehagen også må ta i bruk pedagogiske arbeidsmåter som er skreddersydd for barn med spesielle behov og/eller funksjonsnedsettelse. Dersom alle barn møter et lite tilpasset pedagogisk tilbud som ikke tar hensyn til de individuelle forutsetningene, vil antakelig forskjellen øke mellom de utsatte barna og barn som på grunn av genetiske eller sosiokulturelle forhold allerede har fortrinn. Med tanke på at alle barn vil møte kravene fra kunnskapssamfunnet i senere i livet, kan en barnehagepedagogikk som kan bidra til å øke forskjeller på bekostning av barn som i utgangspunkt har svakere forutsetninger, ikke aksepteres.

## 2.3 Systematisk pedagogisk tilbud

I mandatet pekes det på at alle førskolebarn skal få mulighet til å delta i et systematisk pedagogisk tilbud. Det kan være ulike oppfatninger av hva et systematisk pedagogisk tilbud innebærer. Utvalget vil derfor drøfte begrepet systematisk pedagogisk tilbud og fastslå noen prinsipper som danner grunnlag for den videre vurderingen i denne utredningen.

### 2.3.1 Hva er et systematisk pedagogisk tilbud?

På et overordnet nivå kan vi si at begrepet *systematikk* omfatter bestemte kjennetegn ved det pedagogiske tilbudet, som at det er kunnskapsbasert, planlagt, organisert, begrunnet, reflektert, målrettet og helhetlig. Utfordringene oppstår når denne overordnede forståelsen skal operasjonaliseres, det vil si brytes ned til praktisk pedagogisk handling. Innenfor pedagogikken lar innholdet i begrepet systematikk seg ikke operasjonalisere uten å ta med verdier, etiske vurderinger, normer, mellommenneskelige relasjoner, holdninger og pedagogiske idealer som blant annet finner uttrykk i forståelsen av barn og barndom.

Begrepet *pedagogisk* viser naturligvis til *pedagogikk*, altså læren om dannelse, oppdragelse og undervisning. Pedagogikk omhandler forutsetninger, betingelser, innhold og framgangsmåter for dannelse, oppdragelse og læring. I tillegg ønsker utvalget å trekke fram begrepet *didaktikk*. Vi tar utgangspunkt i en begrepsforståelse fra Imsen:

Pedagogikk handler om opplæring, oppdragelse og sosialisering i vid forstand, i hjemmet, blant venner, gjennom media.

Didaktikk handler om den opplæring, oppdragelse og sosialisering som skjer i skolen og i utdanningsinstitusjoner med nærmere bestemt pedagogisk mandat.

Imsen 1999, side 30

Utvalget forstår barnehagen som en pedagogisk utdanningsinstitusjon med et nærmere pedagogisk mandat, og mener at didaktikkbegrepet bør være sentralt i barnehagens pedagogiske arbeid. Begrepet didaktikk handler i videste forstand om tilrettelegging av lærings- og undervisningsprosesser. Sentrale momenter er undervisningens og læringens begrunnelse (mål), innhold (stoff), gjennomføring (metode, arbeidsmåter), dokumentasjon og evaluering, sosiale, kulturelle og fysiske rammer for læring (personalet, barna, rom, utstyr med mer) og sammenhengen mellom disse elementene.

Utvalget har utarbeidet en modell for didaktisk relasjonstenkning, inspirert av Bjørndal og Lieberg<sup>41</sup> og Him og Hippe, figur 2.1.<sup>42</sup> Et systematisk pedagogisk tilbud må forholde seg til alle elementene som inngår i modellen ved å ha både en hensikt og et innhold, ved å ha utarbeidet metoder og arbeidsmåter og ved å ta utgangspunkt i de menneskene som deltar i tilbudet. Videre må et systematisk pedagogisk tilbud utvikles, evalueres og dokumenteres. I tillegg må det utarbeides innenfor de sosiale, kulturelle, fysiske, politiske, økonomiske og organisatoriske rammene som samfunnet og barnehagen som institusjon gir. Utvalget mener at spørsmålet om intensjonene med tilbudet er særlig viktig, og derfor er det trukket fram som det sentrale i denne modellen.

Utvalget mener at et systematisk pedagogisk tilbud til alle førskolebarn må favne bredt, og at didaktisk relasjonstenkning gir et godt grunnlag for å konkretisere hva et slikt tilbud må være. Innenfor denne modellen kan man stille seg følgende spørsmål:

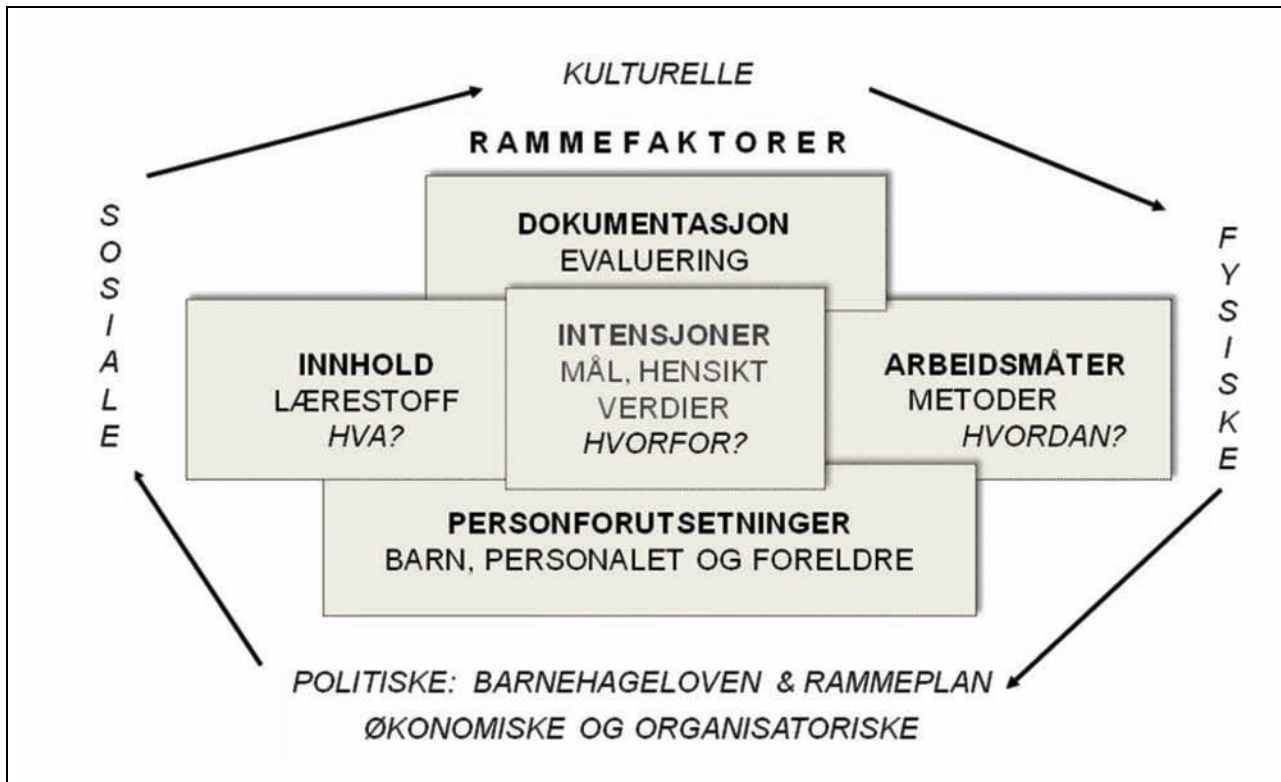
- Hva skal barna lære?
- Hvorfor skal de lære det?
- Hvordan skal de lære det?
- Kan de lære det?
- Har de lært det?

For utvalget betyr et systematisk tilbud

<sup>41</sup> Bjørndal og Lieberg 1978

<sup>42</sup> Him og Hippe 1998





Figur 2.1 Didaktisk relasjonsmodell

- at det finnes et *samfunnsoppdrag* med tilhørende *intensjoner og føringer*
- at det pedagogiske tilbudet er basert på grunnleggende *verdier og mål*
- at *målene* for institusjonens pedagogiske tilbud er klare og konkrete og i tråd med samfunnsoppdraget
- at institusjonen har definert og konkretisert *innhold* for det pedagogiske tilbudet
- at institusjonen gjør rede for *hvordan det skal arbeides* med innholdet for å oppnå målene, og hvordan tilbudet er *planlagt*
- at det finnes en *progresjon* i det pedagogiske tilbudet når det gjelder tid, innhold, arbeidsmåter, barnegruppe og det enkelte barn
- at institusjonen har klare retningslinjer for *kvalitetssikring, vurdering og utvikling* av det pedagogiske tilbudet med tanke på institusjonen som organisasjon og barnet/barna

### 2.3.2 Barnehagen – et systematisk pedagogisk tilbud?

Barnehageloven av 2005 fastslår at barnehagen skal være en *pedagogisk virksomhet*. Dette er en endring fra loven av 1995, som sa at barnehagen skulle være en *pedagogisk tilrettelagt virksomhet*. I

dette lå det en forståelse av at barnehagen skulle gi barna et miljø som sikret dem individuell og gruppevis omsorg og støtte, stimulering, utfoldelse, læring og etisk veiledning. Når man da valgte å fjerne begrepet *tilrettelagt*, var dette for å markere at både tilrettelegging, gjennomføring og vurdering er en del av barnehagepedagogikken. Det ble i Ot.prp. nr. 72 (2004–2005), jamfør Innst. O. nr. 117 (2004–2005), sagt at det ikke lenger er slik at pedagogene skal legge til rette, og at barna deretter fritt skal utfolde seg. Kravene til voksnes aktive deltakelse og bevissthet har økt, og rammeplanen bygger på denne forståelsen av pedagogikken. I den nye loven av 2005 kom en mer utfyllende bestemmelse om barnehagens innhold. Tidligere sa loven ikke noe om innholdet utover at barnehagen skulle være en pedagogisk tilrettelagt virksomhet. Denne lovteksten ble også endret i forbindelse med Stortingets behandling av Prop. 105 L (2009–2010) vedrørende følgeendringer som følge av ny formålsparagraf i barnehageloven. Nå er det følgende lovtekst i barnehageloven som gjelder:

#### § 2 Barnehagens innhold

Barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet.

Barnehagen skal gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfylte 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.

Hovedbegrunnelsen for denne endringen var at når nå flertallet av barna går i barnehage, bør Stortinget fastsette overordnede bestemmelser om innholdet. Dette innebærer at samfunnet tar et overordnet ansvar for barnehagens innhold, samtidig som det gis rom for lokal tilpasning og variasjon.

Utvalget mener at barnehagen per i dag er et systematisk pedagogisk tilbud, men at det kan stilles spørsmål ved om gjennomføringen av dette tilbudet er godt nok i forhold til utvalgets tolkning av mandatteksten og de krav som stilles i lov og forskrift. Etter utvalgets vurdering gir ikke barnehageloven og rammeplanen et entydig grunnlag for forståelsen av begrepet *systematisk*. Ut fra rammeplanen framstår barnehagen som et pedagogisk tilbud med stor metodefrihet, og personalet har også frihet i hvordan de tilrettelegger innholdet og arbeider med målene.

I rammeplanen står det blant annet:

«Barnehagen er en pedagogisk virksomhet som skal planlegges, dokumenteres og vurderes. Den enkelte barnehage står fritt til å velge metoder og omfang ut fra lokale forutsetninger og behov. Gjennomføringen av planene må være så fleksibel at det er rom for spontanitet og barns medvirkning.

Barnehagens styrer har et særlig ansvar for å iverksette og lede barnehagens arbeid med planlegging, dokumentasjon og vurdering. Pedagogisk leder har ansvar for planlegging, dokumentasjon og vurdering av arbeidet i barnegruppen han/hun har ansvar for. »

Rammeplanen, kapittel 4, side 47

I et systematisk perspektiv er det særlig interessant at didaktiske kategorier som planlegging, gjennomføring, vurdering og utvikling av barnehagens oppgaver og innhold defineres som et særlig ansvar for styrere og pedagogiske ledere. Disse utgjør bare om lag en tredel av barnehagens ansatte, og de har ansvar for at barnehagens mål og rammer er klarlagt for personalet, og at det utvikles en felles forståelse av målene blant medarbeiderne. I tillegg vet vi at om lag 23 prosent av dem som jobber i barnehage, kun har utdanning på grunnskolenivå.<sup>43</sup> Med utgangspunkt i dette er utvalget bekymret for om kompetansen i barnehagen er god nok til å sikre alle barn et godt systematisk pedagogisk tilbud.

Det kan likevel trekkes fram en rekke didaktiske elementer i rammeplanen som er viktige komponenter i den pedagogiske virksomheten, og som kan brukes som argumenter for at det er systematikk i barnehagens arbeid. Barnehagen skal

- støtte barn ut fra deres egne forutsetninger
- gi det enkelte barn og barnegruppen utfordringer
- gi et individuelt tilpasset og likeverdig tilbud
- ha en helhetlig tilnærming til omsorg, oppdrags- og læringsaktiviteter og læring
- være kulturskaper og kulturformidler
- selv utvikle en felles forståelse av barnehagens ansvar og oppgaver
- utarbeide en årsplan som skal inneholde informasjon om hvordan barnehagen vil arbeide for å sikre barn gode utviklings- og aktivitetsmuligheter, og sikre progresjon ut fra alder og modenhet.

Rammeplanen er nettopp en plan som kun setter rammer for virksomheten, og som derfor ikke setter minstekrav til hva barn skal lære. I stedet åpner den i stor grad for at den enkelte barnehage selv skal kunne velge innhold og lærestoff. Siden personalet selv skal definere innhold, oppgaver og arbeidsmåter, blir systematisk vurdering krevende, særlig i barnehager som mangler kvalifisert personale. Det foreligger ingen entydige kriterier eller indikatorer om hva et godt pedagogisk

<sup>43</sup> Gulbrandsen 2009

tilbud skal være. Hvis det er uklart hva som ønskes oppnådd for det enkelte barn, barnegruppen og virksomheten som helhet, og hvis lærings- og utviklingsprosesser og resultater for dette ikke er tilstrekkelig dokumentert, er det svært vanskelig å gjennomføre systemorientert kvalitetsvurdering.

Utvalget viser til de store kvalitetsforskjellene som er avdekket i barnehagesektoren gjennom ulike undersøkelser de siste årene, og er bekymret for om alle barnehager arbeider i tråd med de krav og føringer som gis i lov og rammeplan. Ikke alle barnehager arbeider i dag systematisk nok. Til det er føringene i rammeplanen ikke klare og tydelige nok, og det mangler også mye på kvaliteten og oppfølgingen av tilsynet med det pedagogiske tilbudet. I en undersøkelse gjennomført av NOVA hadde bare halyparten av barnehagene hatt tilsyn det siste året.<sup>44</sup> I en evaluering av hvordan rammeplanen er blitt innført, brukt og erfart, pekes det på at barnehagens personale i liten grad synes å ha en kritisk og analytisk tilnærming til rammeplanen, og at det er uklart om de ansatte i tilstrekkelig grad forstår kompleksiteten mellom plan og praksis.<sup>45</sup> Evalueringen viser også at førskolelærerne har lite kunnskap om læreplanteori. Informantene brukte begreper som *drøfte*, *diskutere* og *reflektere* når de skulle beskrive arbeidet sitt. Ingen brukte begrep som *tolke* og *analysere*, som kan assosieres med læreplanteoretisk kunnskap. I intervjuer med førskolelærerne svarer alle at de ikke har kjennskap til læreplanteori, og Østrem m.fl. stiller spørsmål ved hvordan de da kan omsette rammeplanens intensjoner i praksis. Det uttrykkes usikkerhet om hvordan rammeplanens intensjoner skal forstås, ved at et mangfold av fortolkninger kommer til uttrykk i evalueringen.

Østrem m.fl. påpeker:

«Myndighetenes intensjon slik den er nedfelt i en rammeplan, framstår gjerne som ambivalent og motsetningsfylt. Noe av det som kan sies å kjenne-tegne rammeplanen, er at den er et politisk dokument og dermed preget av flere stemmer og kompromisser. Samtidig er en tilsløring av motsetninger nødvendig for at planen skal få politisk aksept. [...] Det er opplagt at en rammeplan som er basert på motsetningsfylte verdier og tradisjoner, både kan framstå som utydelig og tas til inntekt for nokså ulike praksiser.»

Østrem m.fl. 2009, side 9

Utvalget mener at barnehagen er den riktige arena for et systematisk pedagogisk tilbud til alle førskolebarn, men vil i sine vurderinger i kapittel 12 komme tilbake til hvordan barnehagen i større grad kan bli et systematisk pedagogisk tilbud som skal sikre at alle barn får erfaringer med sosialt samspill med andre barn, kjennskap til begreper og grunnleggende ferdigheter i språk og andre emner før skolestart.

## 2.4 Sosiale forskjeller, utjevning og tidlig innsats

I bakgrunnen for utvalgets mandat står det blant annet at for at alle barn skal få utvikle seg mest mulig i tiden før skolestart, er det viktig at alle, uavhengig av funksjonsnivå og sosial bakgrunn, får et likverdig pedagogisk tilbud som de får et best mulig utbytte av.

Det er mange barn som av ulike årsaker ikke har et like godt utgangspunkt for å klare seg når de begynner på skolen. Et systematisk pedagogisk tilbud til alle førskolebarn kan bidra til at barn som trenger ekstra hjelp og støtte, får dette så tidlig som mulig, og at barna gjennom dette klarer seg bedre i barnehagen, i skolen og i samfunnet for øvrig. Utvalget mener at sosiale forskjeller, utjevning og tidlig innsats er viktige faktorer når man skal utrede et pedagogisk tilbud til alle førskolebarn, og vil derfor i dette kapitlet gjøre rede for disse faktorene.

### 2.4.1 Sosiale forskjeller og utjevning

Å bidra til å utjevne sosiale forskjeller har vært et sentralt mål for mange utdanningsreformer i Norge, og problemstillingen kan spores tilbake til 1970-årenes utdanningssosiologiske analyser av utdanning og ulikhet. Påstandene om at skolen reproducerer sosiale forskjeller i samfunnet, har vært både dokumentert, debattert og utfordret. I St.meld. nr. 16 (2006–2007) om tidlig innsats for livslang læring viser Kunnskapsdepartementet til forskning som tyder på at familiefaktorene er avgjørende, og at dagens skole mer forsterker enn reduserer sosiale forskjeller.<sup>46</sup>

St.meld. nr. 16 (2006–2007) signaliserer målsettingen om at utdanning bør være et verktøy for sosial utjevning i større grad enn tidligere. Et sosialt utjevningssystem skal tidligst mulig hjelpe, stimulere, veilede og motivere den enkelte til å strekke seg lengst mu-

<sup>44</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>45</sup> Østrem m.fl. 2009

<sup>46</sup> St.meld. nr. 16 (2006-2007) ... og ingen sto igjen

lig for å realisere sitt læringspotensial – uavhengig av hvilken bakgrunn barnet har. Fordelingsutvalget påpekte at barnehage- og utdanningssystemet påvirker fordeling og sosiale forskjeller, og understreket viktigheten av tiltak rettet mot barn i førskolealder.<sup>47</sup> Barnehagedeltakelse ser ut til å ha en sterk positiv innvirkning på barns senere utdanning og yrkesaktivitet, noe som også bekreftes av Havnes og Mogstad i en studie om langtidseffekter av den store barnehageutbyggingen på slutten av 1970-tallet i Norge, både med hensyn til barnas utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknytning i voksen alder.<sup>48</sup> Studier av barnehagenes langtidseffekter kan tyde på at det er de svakest stilte barna som tjener mest på å gå i barnehage, og at investeringer i de svakeste gruppene gir størst avkastning.<sup>49</sup>

I samme retning peker argumentasjonen i St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen*, der det vises til at barns utvikling påvirkes av foreldrenes levevilkår, utdanning og muligheter på arbeidsmarkedet, og at sosial bakgrunn synes å ha betydning for barns læringsutbytte i skolen og gjennomføringen av opplæringen. Barnehagen og skolen skal kunne danne en motvekt og utjevne noen av de forskjellene som sosial bakgrunn skaper.

Studier og analyser av sosial utjevning kan ha et korttidsperspektiv, for eksempel reduserte individuelle forskjeller i barndommen, altså i barnehagen eller i skolen, eller et langtidsperspektiv, altså reduserte forskjeller i utdanning og arbeidsliv. I samfunnsdebatten er det langtidsperspektivet som har dominert, og blant annet samfunnsøkonomer og politikere er opptatt av hvordan barnehagen kan bidra til å forebygge frafall i videregående opplæring, arbeidsledighet, utførepensjonering og andre negative konsekvenser av sosial ulikhet og fordelingsproblemer.

Hva skal så barnehagene bidra med? Utvalget mener det særlig er to forhold som bør framheves: for det første en generell kvalitetsheving av barnehagenes tilbud og for det andre tidlig hjelp og støtte til utsatte barn. Barnehagen kan i følge dette bidra til sosial utjevning ved å tilby et godt læringsmiljø for alle barn, og jo yngre barna er, desto større er mulighetene for å bryte uheldige utviklingsmønstre. Stortinget sa i sin innstilling til St.meld. nr. 41 (2008–2009) følgende:

«Med tidlig innsats menes både et godt pedagogisk tilbud fra barna er små, og at problemer forebygges eller løses tidlig i hele utdanningsløpet. Tidlig og god hjelp til barn som av ulike grunner trenger ekstra oppfølging, kan bidra til å forebygge senere vansker og sosial ulikhet. Alle barn må få like muligheter.»

Innst.162 S (2009–2010), side 1

Både i St.meld. nr. 41 (2008–2009), jamfør Innst. 162 S (2009–2010), sies det at barnehagens bidrag til sosial utjevning må bygge på kunnskap om faktorer som hemmer og fremmer læring og utvikling i alderen 0–6 år. Mens skolen bidrar gjennom kunnskap og kompetanse, knyttes barnehagens bidrag til tidlig språkstimulering i førskolealder og til økt kompetanse og kvalitet i barnehagen. Samlet kan dette på sikt føre til økt deltakelse i arbeidslivet, bedre økonomi og helse, større samfunnsintegrering og mindre kriminalitet. Med andre ord setter velferdspolitiske målsettinger sitt preg på utdanningspolitikken, og barnehagene skal som en del av utdanningssystemet bidra til livslang læring og sosial utjevning. Utvalget vil presisere at det i en utdanningskontekst er vel så viktig å hjelpe barna i deres sosiale utvikling. Det å kunne samhandle positivt med andre i ulike situasjoner er en ferdighet som tilegnes i samspill med andre barn og voksne. Forståelse for sosiale forhold og prosesser og mestring av sosiale ferdigheter er viktige elementer i en læringsprosess.

Hvis barnehagen skal bidra til sosial utjevning i samfunnet, er det en utfordring at visse grupper bruker barnehage i mindre grad enn andre. St.meld. nr. 41 (2008–2009) viser til at barn av foreldre med lav inntekt deltar i mindre grad i barnehage enn barn av foreldre med høy inntekt. En rapport fra EUs utdanningsnettverk Eurydice hevder at barn i risikogrupper vil ha bedre mulighet til å lykkes i utdanningssystemet hvis de har gått i barnehage.<sup>50</sup>

Et kvalitativt godt barnehagetilbud kan være et viktig bidrag til sosial utjevning, og den samfunnsøkonomiske betydningen ved å ha gode barnehager for barn som trenger ekstra støtte og stimulering, er høy.<sup>51</sup> Imidlertid er det grunn til å anta at den såkalte Matteus-effekten vil slå ut også på barnehagefeltet, altså at de som har mye vil få mer, og de som har lite vil få mindre.<sup>52</sup> Når det iverksettes læringsstimulerende eller kvalitetshevende tiltak for alle, kan de ressurssterke barna

<sup>47</sup> NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*

<sup>48</sup> Havnes og Mogstad 2009

<sup>49</sup> Mogstad og Rege 2009

<sup>50</sup> Eurydice 2009

<sup>51</sup> Knudsen m.fl. 2006

og deres foreldre erfaringsmessig utnytte dette like bra eller bedre enn de ressursvake.

I et oppvekstperspektiv handler sosial utjevning i barnehage og skole om å redusere individuelle forskjeller når det gjelder prestasjoner, atferd eller sosial kompetanse. Hvis dette betyr å redusere spredning eller variasjon mellom barn, må de svakeste relativt sett enten prestere bedre eller oppnå mer sammenliknet med de sterkeste. Eventuelt må de sterkeste begrenses i sine prestasjons- og utfoldelsesmuligheter, noe som virker usannsynlig at samfunnet vil støtte. En generell kompetanseheving i hele barnehagesektoren kan derfor føre til at barnas funksjonsnivå totalt sett øker, men uten at en reduserer de individuelle forskjellene. Dermed opprettholdes ulikhetene på et høyere nivå, men man har i alle fall sikret at så mange barn som mulig kommer over et minimumsnivå. En slik oppfatning er i samsvar med Fordelingsutvalgets forståelse av utjevning av helse- og utdanningsforskjeller, nemlig å løfte den dårligst stille delen av befolkningen, men ikke redusere helsen og utdanningen til den bedre stille delen av befolkningen.<sup>53</sup>

Alle barn har et læringspotensial, men manglende oppfølging i utdanningssystemet kan hindre dem i å utvikle dette potensialet og bidra til at de ikke får de samme mulighetene til å delta i kunnskapssamfunnet. Sosial utjevning handler også om at alle skal ha like muligheter til å utvikle seg og få brukt sine evner. Familiebakgrunn og sosiale forskjeller bør ikke være til hinder for at barnet skal få utviklet læringspotensialet sitt, og det fordrer et utdanningssystem som tidlig kan møte det enkelte barns behov gjennom å tilrettelegge opplæringen på en god måte.

En annen måte å betrakte sosiale forskjeller på er gjennom å definere terskler eller minimumskrav til funksjonsdyktighet eller prestasjonsevne hos alle, og som de fleste skal kunne nå. Målet om økt sosial utjevning blir i dette perspektivet et spørsmål om å sikre at alle tilegner seg grunnleggende ferdigheter og kompetanse på det intellektuelle, kognitive, emosjonelle, motoriske så vel som på det sosiale området. Et eksempel på dette kan være minstekrav til basisferdigheter i språk, lesing, skriving og regning. En kan for eksempel ha som målsetting at alle barn som begynner på

skolen, skal ha et minimum av språkmestring, eller at alle som går ut av grunnskolen, skal beherske språket så godt at de er funksjonelle lesere og kan uttrykke seg skriftlig.

Sosial likhet kan dermed innebære at de fleste barn ved overgangen til skolen mestrer viktige utviklingsoppgaver som barnehagen i samarbeid med foreldrene kan støtte opp om. Mestring av utviklingsoppgaver vil si at barn lykkes her og nå samtidig som de er rustet til å møte framtidige utfordringer under oppveksten. Utviklingsoppgavene kan dreie seg om

- å utvikle trygg tilknytning til omsorgspersoner hjemme og i barnehagen
- å utvikle et funksjonelt språk for alderstrinnet
- å lære seg å regulere følelser som angst og sinne
- å utvikle kommunikasjonsferdigheter overfor andre og lære seg å følge regler hjemme og i barnehagen
- å utvikle funksjonelle basisferdigheter i lesing, skriving og regning
- å utvikle relasjonsferdigheter overfor jevnaldrende slik at de blir akseptert, kan skaffe seg og beholde venner.

Det er et visst spenningsforhold mellom prinsippet om sosial utjevning gjennom tidlig intervensjon og prinsippet om et inkluderende fellesskap. Selv om det skal være rom for alle, så erkjennes det samtidig at på en del områder er det noen normative ytelses- og tilpasningskrav, både i dagens skole og i samfunns- og arbeidslivet. Avveiningsspørsmålet blir da om barna skal være rustet til å mestre barnehagen og skolen, eller om barnehagen og skolen skal være rustet til å ivareta og mestre mangfoldet blant barn. Svaret på disse utfordringene er at det må dreie seg om en gjensidig tilpasning – at barn strekker seg mot rimelige og realistiske lærings- og utviklingsmål, og at barnehage og skole kommer dem i møte gjennom å differensiere og individualisere sine forventninger og krav.

Sosiale forskjeller er en samfunnspolitisk utfordring, blant annet knyttet til bolig- og inntektspolitikk, og barnehagen kan ikke alene løse disse utfordringene gjennom kvalitetshevende tiltak og tidlig intervensjon. Samtidig er det viktig å understreke at barnehagen har et betydelig potensial for å utlikne og motvirke forskjeller i førskolealder, forskjeller som – dersom de ikke tas tak i – kan føre til marginalisering og stor sosial ulikhet senere i livet. Selv om barnehagen ikke alene kan utjevne sosiale forskjeller, kan den bidra til at alle barn får et minimum av erfaringer, opplevelser,

<sup>52</sup> Jf. Bibelens Matteus-evangelium, kap. 25 vers 29: «For hver den som har, ham skal gis, og han skal ha overflod; men den som ikke har, fra ham skal tas endog det han har.» Brukes som begrep i samfunnsvitenskapene og sosialpsykologien for å beskrive urettferdigheten i at de som har mye fra før, får mer, mens de som har lite fra før, får mindre.

<sup>53</sup> NOU 2009: 10 Fordelingsutvalget

stimulans, opplæring og trening, for å redusere de forskjellene som er særlig betydningsfulle for hvordan barna fungerer og klarer seg videre i utdanning og arbeidsliv.

#### 2.4.2 Tidlig identifisering som grunnlag for tidlig innsats

Barnehagen skal inkludere alle barn, uavhengig av sosial bakgrunn og funksjonsnivå, og den skal bidra til at barn utvikler og utnytter sitt potensial ut fra sine forutsetninger. I prinsippet for inkludering ligger det en erkjennelse av at ikke alle barn kan nå like langt når det gjelder intellektuell, sosial, emosjonell og motorisk funksjonsdyktighet. Barns medfødte og sosiokulturelle forutsetninger setter visse begrensninger, og det gjør også deres læringskapasitet og utviklingsmessige forutsetninger på ulike alderstrinn. Samtidig er det viktig at miljømessige tiltak brukes aktivt for å stimulere og støtte barn i deres læring og utvikling.

Utvalget mener at barnehagen har en unik mulighet både til å forebygge og oppdage behov og til å iverksette tiltak for barn som trenger særlig oppfølging. Barn med særlige behov er barn som av ulike årsaker trenger ekstra omsorg og hjelp til utvikling og læring av ferdigheter. Barn med forsinket språkutvikling, barn med annet morsmål enn norsk, barn med nedsatt funksjonsevne, barn med motoriske problemer og barn som kommer fra en vanskelig familiesituasjon, kan trenge særskilt oppfølging og tilrettelegging, både sosialt, pedagogisk, psykologisk og fysisk. Samtidig må en være oppmerksom på at tidlig identifiserte problemer kan være et uttrykk for forbigående biologisk umodenhet heller enn nedsatt funksjonsdyktighet og psykiske vansker, og at problemene vil forsvinne med alderen for noen barn. Den norske mor og barn-studien ved Folkehelseinstituttet viste for eksempel at 5 prosent av barna hadde forsinket språkutvikling ved treårsalder (ifølge mødrene), men om lag halvparten av disse vil vanligvis ta igjen sine jevnaldrende i løpet av et par år.<sup>54</sup> For de øvrige kan forsinket språkutvikling være en risikofaktor for utvikling av mange problemer, fordi kommunikasjon med andre blir vanskelig og risikoen for tilleggsvansker øker.

Prinsippet om tidlig intervensjon bygger på antakelsen om at det er lettere å korrigere eller kompensere for nedsatt funksjonsevne når barn er små. Forsinket språkutvikling eller atferdsproblemer i førskolealder har sannsynligvis en kumu-

lativ effekt, slik at problemene stadig utdypes, forsterkes og utvides etter hvert som barn blir eldre. Det er forskning som underbygger dette, blant annet evaluering av foreldretreningsprogrammer for alvorlige atferdsproblemer, som viser at resultatene er mer positive for aldersgruppen under åtte år enn for de som er eldre.<sup>55</sup> Samtidig foreligger det få studier som systematisk sammenlikner tidlig intervensjon med intervensjoner på høyere alderstrinn, for eksempel i kontrollerte evalueringstudier der en varierer tidspunktet for tidlig intervensjon.

Hvis tidlig intervensjon overfor sårbare barn eller barn i risikozonen skal bli en realitet, forutsettes det gode og kvalitetssikrede framgangsmåter for å identifisere hvem disse barna er. Tidlig identifisering bør handle om å kartlegge barn i deres omgivelser, og må dekke barns fysiske og kognitive så vel som sosiale og emosjonelle funksjonsnivå og vansker.

##### 2.4.2.1 Tidlig innsats og noen dilemmaer tilknyttet dette

Utvalget ser at det er et dilemma for pedagogene om de skal sette inn tiltak for et barn de bekymrer seg for, eller om de skal vente og se om tilstanden bedrer seg. Visse problemer og vansker som barn kan ha, viser seg tidlig i livet, for eksempel som forsinket språklig og motorisk utvikling eller generell utviklingshemning. Slike problemer kan identifiseres tidlig, og i og med at de kan forverres og fordypes gjennom barne- og ungdomsalder, vet vi at det er viktig med gode rutiner for tidlig identifisering og tidlig intervensjon.

Bildet av risikoutsatte eller sårbare barn er imidlertid mer sammensatt. For det første finnes det problemer hos små barn som avtar over tid uten at det iverksettes spesielle tiltak. Det gjelder for eksempel aggressiv atferd i førskolealder, som avtar hos de fleste fram til skolealder, og visse former for senutvikling, såkalte «late bloomers», som avspeiler moderate tempoforskjeller i vekst og modning hos førskolebarn. For det andre finnes det problemer og vansker som oppstår senere i barns liv, og som derfor ikke så lett kan identifiseres på et tidlig utviklingstidspunkt. Barn kan utvikle sosiale, emosjonelle og atferdsproblemer på grunn av eksponering for vedvarende miljømessig stress eller andre negative livshendelser, som familiekonflikter, vold i hjemmet, omsorgssvikt, avvisning og mobbing. Særlig utsatt er barn med medfødte sårbarhetsfaktorer eller medfødt risik-

<sup>54</sup> Dale m.fl. 2003, Schjølberg m.fl. 2008

<sup>55</sup> Ogden og Amlund-Hagen 2008

ostatus, for eksempel premature barn og barn med vanskelig temperament. Tidlig identifisering og intervensjon vanskeliggjøres også fordi stabiliteten eller reliabiliteten i ulike typer problemer knyttet til kognisjon, læring, atferd og emosjoner kan være lav, det vil si at de varierer med hensyn til hvor mange og hvilke barn som inngår i definerne problemgrupper.

I sum betyr det at forsøkene på tidlig innsats må forholde seg til et sammensatt bilde av barns utvikling og eventuelle problemutvikling. Rutiner for tidlig screening og kartlegging av vansker i førskolealder kan ikke bare foregå som punktinn-sats, for eksempel fireårskontroll på helsestasjonen, men må være en kontinuerlig oppfølging av barns kognitive, sosiale og motoriske fungering gjennom oppveksten. Det betyr også at man ikke uten videre kan sette tidlig innsats opp mot betydningen av eller kostnadene ved tiltak på høyere alderstrinn. Selv om det kan være mindre effektivt og dyrere å sette inn tiltak for eldre barn, så er dette helt nødvendig for dem som får vansker senere i utviklingsløpet. På noen områder kan det være vanskelig å ta igjen tapt læring i førskolealder, men det kan likevel med en viss rett også hevdes at det aldri er for sent å sette inn hjelp i form av behandling, spesialundervisning eller andre

kompeniserende tiltak. Selv om det er mye som talar for en større oppmerksomhet og sterkere satsing på tidlig avdekking og intervensjon, så er det også behov for en kontinuerlig oppfølging og hjelp til barn som utvikler problemer på høyere alderstrinn.

### **2.4.3 Et godt utgangspunkt for å klare seg i skolen, samfunnet og senere i livet**

Det å bidra til å gi barn en så god barndom som mulig er sannsynligvis den beste investeringen samfunnet kan gjøre for å gi barna et godt utgangspunkt for resten av livet, både i skolen og i samfunnet for øvrig. Som vist i dette kapitlet er det mange faktorer som er viktige for at et barn skal få en god barndom der blant annet behovene for omsorg, lek og læring blir dekket. Utvalget mener at barnehagen har en stor oppgave i å gi barn et godt utgangspunkt, og at et viktig område er tidlig innsats for de barna som av ulike årsaker har et dårligere utgangspunkt enn andre. Barnehagen har en unik mulighet til å gi et systematisk pedagogisk tilbud som kan bidra til at alle førskolebarn får utviklet og brukt sine evner på alle områder, både sosialt, emosjonelt, språklig, kognitivt og motorisk.

## Kapittel 3

# Sammendrag

### 3.1 Oppbygning

---

Utredningen er delt inn i tre deler, der del I (kapittel 1–3) gir bakgrunnen for utvalgets arbeid, del II (kapittel 4–10) tar for seg kunnskapsgrunnlaget for utvalgets vurderinger og del III (kapittel 11–13) omfatter utvalgets vurderinger og forslag til tiltak og en beregning av økonomiske og administrative konsekvenser.

#### *Del I. Mandat, verdier og utfordringer*

Kapittel 1 gir bakgrunnen for oppnevningen av utvalget, gjengivelse av mandatet og informasjon om utvalgets sammensetning, antall møter og liknende.

Kapittel 2 gir utvalgets forståelse av sentrale begreper i formålsteksten samt hvilke felles verdier og prinsipper utvalget legger til grunn for synet på barn og barndom i dag.

Kapittel 3 presenterer et sammendrag av utvalgets tilrådinger.

#### *Del II. Dagens tilbud til førskolebarn*

Kapittel 4 gir en historisk oversikt over det pedagogiske tilbudet til førskolebarn fram til i dag, inkludert omtale av Reform 97, da seksåringene gikk over til skolen, skolereformen Kunnskapsløftet og en del tidligere utredninger om barnehager.

Kapittel 5 beskriver dagens tilbud til førskolebarn, både barnehagens mandat, innhold, personale, finansiering og organisering. Videre omtales andre spesielt tilrettelagte tilbud, pedagogiske tilbud i noen andre land og internasjonale organisasjoners syn på førskole/barnehage.

Kapittel 6 gir en forskningsbasert oversikt over hva vi vet om betydningen av å gå i barnehage, både for barnet her og nå, for barns utvikling og for barn med særlige behov.

Kapittel 7 omhandler barn som ikke går i barnehage, og gir en oversikt over hva vi vet om de familiene som velger en annen løsning.

Kapittel 8 tar for seg samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole, både hva som sies i styringsdokumenter, og hva forskning og andre kilder sier om praksis. Her omtales også skoleforberedende aktiviteter i barnehagen.

Kapittel 9 omtaler barnehagens samarbeid med andre instanser, som barnevernet og helsestasjonen.

Kapittel 10 handler om barnehagens samarbeid med foreldre.

#### *Del III. Vurderinger og anbefalinger*

Kapittel 11 inneholder utvalgets vurderinger av ulike ordninger i henhold til mandatet. Utvalget drøfter fordeler og ulemper ved de ulike ordningene. Til slutt gis en samfunnsøkonomisk analyse.

Kapittel 12 inneholder utvalgets tilrådinger med begrunnelse.

Kapittel 13 omtaler økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag.

### 3.2 Avgrensinger for utvalgets arbeid

---

Utvalget fikk et ganske vidt mandat og har vært nødt til å gjøre noen avgrensinger for arbeidet sitt. I dette sammendraget viser vi hvilke temaer vi har gått særlig inn på i denne utredningen, og begrunnelser for dette.

Formålet med utvalgets arbeid har blant annet vært å sikre at alle førskolebarn, uavhengig av funksjonsnivå og sosial bakgrunn, får mulighet til å delta i et systematisk pedagogisk tilbud. Utvalget har valgt å definere *alle førskolebarn* som alle barn i alderen 1–5 år, dette fordi barn under ett år ikke har rett til barnehageplass, og fordi fødselspermisjonens lengde tilsier at barn under ett år primært ikke har behov for barnehageplass. Utvalget har likevel valgt å konsentrere drøftingene omkring barn i alderen 3–5 år. I mandatet vises det til at utvalget skal se på et tilbud før skolestart, og utvalget tolker dette slik at man i utgangspunktet ønsker en utredning med hovedvekt på et sys-



tematisk pedagogisk tilbud de siste årene før barna begynner på skolen. Utvalget har også i sine drøftinger vært opptatt av hvordan man kan sikre at funksjonsnivå eller sosial bakgrunn ikke er til hinder for å ta del i et systematisk pedagogisk tilbud, og hvordan man kan sikre at alle barn, uavhengig av bakgrunn, får et godt utgangspunkt for videre læring og utvikling.

Utvalget mener at barnehagen per i dag er et systematisk pedagogisk tilbud, men at det kan stilles spørsmål ved om gjennomføringen av dette tilbudet er godt nok ut fra utvalgets tolkning av mandatteksten og føringer i lov og rammeplan, jamfør kapittel 2. Etter utvalgets vurdering gir ikke barnehageloven og rammeplanen et entydig grunnlag for forståelsen av begrepet *systematisk*. Ut fra rammeplanen framstår barnehagen som et pedagogisk tilbud med stor metodefrihet, og personalet har også frihet i når de tilrettelegger innholdet og arbeider med målene. Utvalget har derfor sett nærmere på innholdet i barnehagen og andre faktorer som er avgjørende for kvaliteten på det tilbudet som gis, jamfør kapittel 5.

Utvalget har vært opptatt av at et systematisk pedagogisk tilbud må ha betydning både for barnet her og nå og for barnets framtidige utvikling og læring. Utvalget har derfor sett nærmere på forskning som ivaretar begge disse perspektivene, og forskning om barnehagens betydning for barn med særlige behov, jamfør kapittel 6.

Utvalget har i sitt arbeid vært opptatt av at alle barn må få en så god barndom som mulig for å kunne ha et godt grunnlag for videre læring og utvikling. Det er mange faktorer som er viktige for at et barn skal få en god barndom der blant annet behovene for omsorg, lek og læring blir dekket. Utvalget mener at barnehagen har en unik mulighet til å gi et systematisk pedagogisk tilbud som kan bidra til at alle førskolebarn får utviklet og brukt sine evner på alle områder, både sosialt, språklig, kognitivt, emosjonelt og motorisk, og at barnehagen må styrkes i denne oppgaven. Dette er noe som ikke kan løses bare gjennom et systematisk pedagogisk tilbud, her er både foreldre og andre instanser også viktige samarbeidsparter, jamfør kapittel 9 og 10.

Utvalget har kommet til at utredningen skal handle om alle førskolebarn, også dem som ikke går i barnehage. Utvalget har derfor valgt å se nærmere på hvilke barn som ikke går i barnehage, og hvorfor de ikke går i barnehage, jamfør kapittel 7, og hvilke andre tilbud som finnes for dem, jamfør kapittel 5.5.

Utvalget mener at godt samarbeid og god sammenheng mellom barnehage og skole er avgjøren-

de for hvorvidt barnet kommer til å klare seg godt i skolen, jamfør mandatet. Et godt samarbeid mellom barnehage og skole kan bidra til å gjøre overgangen til skolen lettere og gi bedre sammenheng i barnas læring og utvikling. En god overgang fra barnehage til skole kan være bestemmende for barnets skolegang, og utvalget ønsker derfor å belyse samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole, jamfør kapittel 8.

### 3.3 Vurdering av ulike ordninger

---

Utvalget ble i mandatet bedt om å vurdere ulike ordninger for et systematisk pedagogisk tilbud som kan tilbys alle barn i førskolealder, og peke på fordeler og ulemper med de ulike løsningene. Denne vurderingen er beskrevet i kapittel 11. I sitt arbeid fant utvalget ut at det var utallige ulike modeller for et slikt tilbud, og at det ville være en umulig oppgave å vurdere alle disse opp mot hverandre. Utvalget valgte derfor først å trekke ut enkelte dimensjoner, og se på fordeler og ulemper ved disse. Først vurderer utvalget obligatorisk eller frivillig tilbud, og så vurderer vi det å opprette et eget tilbud utenfor barnehagen. Så presenterer utvalget en tabell som et eksempel på et analyseverktøy som tydeligere fikk fram forskjellene mellom ulike alternativer, og som ga utvalget et bedre drøftingsgrunnlag for å vurdere fordeler og ulemper ved de ulike ordningene. Utvalget vurderer så fordeler og ulemper med et gratis tilbud, og hva slags innhold et slikt tilbud kan ha. Her ser utvalget nærmere på innhold, struktur, læringsmåter og mål for det pedagogiske tilbudet. Utvalget vurderer også fordeler og ulemper med ulike målgrupper. Til slutt har utvalget foretatt en samfunnsøkonomisk analyse av ordningene.

### 3.4 Utvalgets tilrådinger

---

Utvalget ble bedt om, på bakgrunn av analyser og vurderinger, å legge fram et forslag til et pedagogisk tilbud før skolestart, hvis utvalget vurderer det som formålstjenlig. Utvalget har på bakgrunn av sine drøftinger kommet fram til et forslag som kan bidra til å sikre at alle barn får et godt utgangspunkt for videre utvikling og læring. Forslaget tar utgangspunkt i det ordinære barnehage tilbudet, og anbefalingene handler om hvordan dette kan bli mer tilgjengelig for alle førskolebarn, og hvordan man kan sikre at alle barn får et systematisk pedagogisk tilbud av høy kvalitet. Utvalget mener at det ikke er formålstjenlig å opprette et

eget tilbud til barn i førskolealder utover det ordinære barnehagetilbudet.

Utvalget presenterer her noen av utvalgets tilrådinger som er særlig knyttet opp til utvalgets hovedoppgave og kjernen i mandatet. Kapittel 12 gir en nærmere beskrivelse og fullstendig oversikt over forslagene.

- Utvalget anbefaler at barnehagetilbudet fortsatt skal være frivillig.
- Utvalget foreslår 20 timer gratis barnehage i uken for alle barn i alderen 3–5 år.
- Utvalget foreslår at tilbudet gis innenfor det ordinære barnehagetilbudet.

Utvalget mener det er viktig å bevare det helhetlige læringssynet som dagens barnehage bygger på, men at føringene i rammeplanen ikke er tydelige nok. Den gir ingen entydige kriterier eller indikatorer på hva et godt pedagogisk tilbud skal være, og det er mye opp til den enkelte barnehage å konkretisere rammeplanens overordnede mål. Utvalget har derfor kommet med en del tilrådinger som skal bidra til at man i større grad kan sikre at alle barn får et godt systematisk pedagogisk tilbud i barnehagen. En fullstendig oversikt over disse forslagene finnes i kapittel 12.4. Her et lite utdrag:

- Utvalget foreslår at rammeplanen må bli tydeligere på kravet om progresjon i barns læring og utvikling.
- Utvalget foreslår at det i rammeplanen i tillegg til mål knyttet til fagområdene også må settes mål for barnehagens arbeid med lek, omsorg og sosial kompetanse.

- Utvalget foreslår at det i rammeplanen må stilles krav om likt fokus på formelle og uformelle læringssituasjoner i barnehagen.
- Utvalget foreslår at alle barnehager må ta i bruk en tretrinnsmodell for mer systematisk identifisering og oppfølging av barn med særlige behov.

Utvalget ønsker også å presisere betydningen av et kompetent personale. Utvalget mener at dette er avgjørende for å kunne sikre at alle førskolebarn får et godt systematisk pedagogisk tilbud i barnehagen, og har kommet med en del tilrådinger knyttet opp til dette. En fullstendig oversikt over alle disse forslagene finnes i kapittel 12.5. Her er et lite utdrag:

- Utvalget foreslår at minst 50 prosent av de ansatte må ha førskolelærerutdanning eller annen tilsvarende utdanning.
- Utvalget anbefaler at det vurderes å innføre et minimumskrav til formelle kvalifikasjoner hos assistenter i barnehagen.
- Utvalget foreslår at det lovfestes et krav om barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen.

Utvalget har også kommet med en del tilrådinger som gjelder samarbeid med andre instanser, samarbeid med foreldre, samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole, styring av sektoren og kunnskap om betydningen av å gå i barnehage. Alle utvalgets tilrådinger og begrunnelser for disse står i kapittel 12.

Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag er beskrevet i kapittel 13.

*Del II*  
*Dagens tilbud til førskolebarn*



## Kapittel 4

# Pedagogisk tilbud til førskolebarn fram til i dag

Dette kapitlet gir en kort gjennomgang av barnehageutviklingen siden barnehageloven kom i 1975. Det gis også en omtale av Reform 97, da seksåringene gikk over til skolen, og en omtale av skolereformen Kunnskapsløftet. Til slutt gis det en oversikt over tidligere offentlige utredninger om barnehager.

### 4.1 Barnehagehistorikk – kvalitet og deltakelse

Barnehageutviklingen har pågått over tid, og dagens pedagogiske tilbud er utformet i et politisk landskap som det er viktig å kjenne til når man skal utrede et systematisk pedagogisk tilbud til alle førskolebarn. Som ledd i barnehageutviklingen har selvfølgelig debatten om hva barnehagens oppdrag skal være, stått sentralt. Denne debatten har gått langs to hovedlinjer:

1. Spørsmålet om barnehagen skal være et sted som gir tilsyn og omsorg i hjemmenes sted, eller en del av barns utdanning
2. Spørsmålet om barnehagen skal være et sosialpolitisk virkemiddel, et hjelpetiltak eller et pedagogisk utdanningstilbud

Med ny lov og revidert rammeplan i 2006 og flytting av ansvaret for sektoren fra det daværende Barne- og familiedepartementet til Kunnskapsdepartementet, har myndighetene definert barnehagen som det første frivillige leddet i utdanningsløpet. Samtidig vektlegges fortsatt den norske barnehagetradisjonen der lek, omsorg og læring er likeverdige, integrerte deler av virksomheten, og der barnehagen skal bidra i arbeidet med sosial utjevning.

#### 4.1.1 Utvikling av barnehagesektoren på 1970–1990-tallet

I 1975 kom den første barnehageloven. Fram til da hadde bestemmelser om barnehager vært hjemlet i barnevernloven. Under behandlingen i Stortin-

get ble det bestemt at formålet med loven skulle være å sikre barn gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem. Barnehagen skulle være et pedagogisk tilrettelagt tilbud på dagtid. I tråd med innstillingen fra departementet ble *barnehage* fellesbetegnelsen på alle former for pedagogisk tilrettelagt virksomhet, så som daghjem, barnehage og førskoleklasser. Om innholdet ble det sagt at barnehagen skulle gi barna *størst mulig utbytte av oppholdet gjennom å støtte opp under og stimulere barnas utvikling på alle områder*. Det ble påpekt at barnehagen ikke måtte innskrenkes til utelukkende å formidle kunnskaper og trene intellektuelle ferdigheter, men måtte sikte mot en allsidig utvikling av personligheten. I 1982 ga det daværende Forbruker- og administrasjonsdepartementet ut håndboka *Målrettet arbeid i barnehagen*.<sup>1</sup> Samtidig kom lovforslag om kristen formålsparagraf,<sup>2</sup> og det ble også bestemt at barnehagens styre skulle behandle barnehagens årsplan. Årsplanen skulle gi en oversikt over aktivitetene og den pedagogiske virksomheten som barnehagen skulle ha gjennom året. Departementet ga også råd om å innføre planleggingsdager for å gi personalet tid og ro til å engasjere seg i det pedagogiske arbeidet.

Fra 1988 gikk regjeringen Brundtland II inn for å prioritere en høy utbyggingstakt,<sup>3</sup> og samtidig videreutvikle barnehagens faglige innhold. Blant annet ble det avsatt midler til *lokalt utviklingsarbeid* (LUA) og iverksatt tiltak for å utvikle det pedagogiske fagmiljøet på fylkesplan. Faglig veiledning overfor barnehagene ble et prioritert område. Lokalt utviklingsarbeid, heretter kalt LUA, skulle styrke kvaliteten og det systematiske utviklingsarbeidet i barnehagene, blant annet ved å styrke personalets kompetanse. LUA rettet seg også mot kommune, stat og politikere. Det ble bevilget penger til LUA fram til midten av 90-tallet.

<sup>1</sup> Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1982

<sup>2</sup> Ot.prp. nr. 75 (1981–1982)

<sup>3</sup> St.meld. nr. 8 (1987–1988) *Barnehager mot år 2000*

Utviklingsarbeidet førte til økt kvalitet i enkeltbarnehager, men var samtidig med på å øke forskjellene, fordi erfaringene ikke ble brukt systematisk til å løfte og utvikle hele sektoren.

I forbindelse med ny barnehagelov i 1995, kom for første gang en forskriftsfestet rammeplan for barnehager. Loven skulle bli mer tidsriktig og tilpasses samfunnsutviklingen for øvrig, og i tillegg styrke og tydeliggjøre barnehagenes oppgaver overfor barna. Den nye barnehageloven og *Rammeplan for barnehagen* ble gjeldende fra 1996. Rammeplanen ga overordnede mål og rammer for det pedagogiske innholdet.

Evalueringen av innføring av ny rammeplan fant positive tendenser når det gjaldt bevissthet hos personalet, lek og sosial kompetanse.<sup>4</sup> Arbeid med språk og med årsplaner viste seg å være svært ujevnt, og det ble dessuten arbeidet ulikt med fagområdene. Videre ble det påpekt behov for kompetanseheving, blant annet i vurdering av arbeidet. Omtrent parallelt med denne evalueringen gjennomførte Barne- og familiedepartementet *Utviklingsprogrammet for barnehagesektoren 1995–1997* som et bidrag i arbeidet med å nå målet om full barnehagedekning, bevisstgjøre og forberede kommunene og barnehagesektoren på endringer som kom i tilknytning til grunnskolereformen, og hvordan flere plasser for barn under tre år kunne etableres uten for store økonomiske kostnader.

#### 4.1.2 Barnehageutvikling på 2000-tallet

I St.meld. nr. 27 (1999–2000) *Barnehage til det beste for barn og foreldre* varslet regjeringen en treårig kvalitetssatsing i perioden 2001–2003. Tre områder var sentrale i denne kvalitetssatsingen, som fikk navnet *Den gode barnehage*:

- en barnehage for alle barn
- varierte og brukertilpassede barnehager i tråd med barns og foreldres behov
- et kompetent barnehagepersonale

Arbeidet med full barnehagedekning, likeverdig behandling av ikke-kommunale og kommunale barnehager og kvalitet i innholdet ble videre fulgt opp i St.meld. nr. 24 (2002–2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet*. I 2004 ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle komme med innspill til departementets arbeid med sikring og utvikling av barnehagens kvalitet. Arbeidsgruppen leverte rapporten *Klar, ferdig, gå. Tyngre satsing på de små* i 2005, og der presiseres

det at uansett årsak til at det satses på gode barnehager, må barnehagen først og fremst utformes med tanke på livsutfoldelse og meningsskaping i et sosialt fellesskap.

I 2006 ble ansvaret for barnehagesektoren flyttet fra Barne- og familiedepartementet til Kunnskapsdepartementet. Ny lov og revidert rammeplan slo fast at barnehagen er en pedagogisk virksomhet og den første, frivillige delen av utdanningssystemet.

Rammeplanen av 2006 bygger på rammeplanen av 1996 og er inndelt i tre hoveddeler:

*Barnehagens samfunnsmandat* utdyper barnehagens formålsbestemmelse og barnehagens verdigrunnlag

*Barnehagens innhold* drøfter overordnede begreper knyttet til barnehagens innhold: omsorg, lek, læring, oppdragelse, sosial og språklig kompetanse. I tillegg beskrives barnehagens sju fagområder.

*Planlegging og samarbeid* beskriver den pedagogiske arbeidsprosessen gjennom planlegging, dokumentasjon og vurdering

Våren 2006 ble Bostad-utvalget oppnevnt for å gjennomgå formålet for opplæringen og formålet for barnehagen. Bakgrunnen var blant annet økt internasjonalisering og at Norge er blitt et mer flerkulturelt samfunn. Regjeringen ønsket et formål for framtidig utdanning og ba utvalget blant annet om å vurdere på hvilken måte formålet med opplæringen kunne sees i sammenheng med formål for barnehagen. Utvalget foreslo at de to formålene skulle utarbeides på bakgrunn av de samme prinsippene, men at man skulle ha to ulike formål, jmfør nærmere omtale i kapittel 5.

#### 4.1.3 Barnehageutbygging og deltakelse

Barnehageutbyggingen i Norge har skjedd i ujevnt tempo, og det er særlig de siste årene man har hatt en kraftig økning i antall barnehager og dermed barn i barnehage. I 2003 inngikk alle partier på Stortinget, med unntak av Kystpartiet, et forlik om barnehagepolitikken. Sentrale elementer i forliket var innføring av maksimalpris for foreldrebetaling, økonomisk likeverdig behandling av offentlige og private barnehager og økt barnehageutbygging.

I 2003 fikk kommunene plikt til å skaffe tilstrekkelig antall barnehageplasser til barn under opplæringspliktig alder, og i 2009 ble det innført en individuell rett til barnehageplass. Andelen barn i barnehage har steget enormt: i 1975 gikk sju prosent av barna i alderen 1–5 år i barnehage, og i 2009 var andelen steget til 88 prosent.<sup>5</sup> Det er

<sup>4</sup> Skoug m.fl. 1999

særlig blant barn under tre år at barnehagedeltakelsen har økt betraktelig, men økningen har også vært stor for andre grupper barn, som for eksempel for barn med annet morsmål enn norsk.

## 4.2 Reform 97 og Kunnskapsløftet

### 4.2.1 Fra lek til læring for seksåringene

Grunnskolereformen Reform 97 ble iverksatt fra og med skoleåret 1997–98. De viktigste tiltakene i reformen var obligatorisk skolestart for seksåringer, utvidelse av grunnskolens lengde fra ni til ti år (fra og med det elevkullet som startet på 1. trinn høsten 1997) og innføring av læreplanverket L97, som erstattet Mønsterplanen av 1987. En forutsetning for innføring av skolestart for seksåringene var at 1. trinn skulle være preget av barnehagens pedagogikk. I grunnskoleopplæringen skulle det innføres mer varierte arbeidsformer, som prosjekter og annen elevstyrt aktivitet, og førskolelærere fikk anledning til å undervise i småskolen.

Evalueringen av Reform 97 viste blant annet at det var mye variert aktivitet på skolene, men dessverre også utydelige krav til elevene når det gjaldt læringsmål. Skolen klarte ikke å få løftet de svakestevare elevene faglig. I tillegg viste resultater fra internasjonale undersøkelser at norske elever ikke gjorde det så godt som forventet i grunnleggende ferdigheter. I St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* ble det derfor foreslått en ny reform som fikk navnet Kunnskapsløftet, og som ble iverksatt i perioden 2006–2008 for hele den 13-årige grunnopplæringen. Med Kunnskapsløftet ble det innført nye læreplaner (LK06), og det legges vekt på at elevene skal utvikle fem sentrale og faguavhengige ferdigheter som grunnleggende redskaper for læring og utvikling. De fem ferdighetene er å kunne uttrykke seg muntlig, å kunne lese, å kunne uttrykke seg skriftlig, å kunne regne og å kunne bruke digitale verktøy.

### 4.2.2 Reform 97 – bakgrunn, gjennomføring og evaluering

I perioden etter 1945 har det vært lagt fram en rekke utredninger og gjort flere forsøk med pedagogisk tilbud til seksåringer og samarbeid mellom barnehage og skole.<sup>6</sup>

Regjeringen Willoch foreslo i St.meld. nr. 62 (1982–1983) *Om grunnskolen* at spørsmålet om pedagogisk tilbud til seksåringer skulle utredes nærmere, og i perioden 1986–1990 gjennomførte man derfor et forsøk som omfattet 42 kommuner, 100 barnehager, 100 skoler og 1 500 barn. Forsøket omfattet utprøving av tre modeller der tilbudet til seksåringene ble gitt enten i barnehagen, i skolen eller i et samarbeid mellom de to. Evalueringen av modellene i forsøket utpekte ikke noen av modellene som bedre enn de andre, men påpekte at samarbeid mellom skole og barnehage var en forutsetning for et tilpasset opplegg for seks- og sjuåringer. Forsøket ga viktige pedagogiske erfaringer i skolen om betydningen av blant annet lekpedagogikk og skapende aktiviteter, aldersblandede grupper, tilpasset opplæring, faglig samarbeid mellom skole og barnehage og samarbeid mellom førskolelærere og lærere.<sup>7</sup>

I 1988 fattet Arbeiderpartiet et landsmøtevedtak om at forholdene måtte legges til rette for at seksåringene kunne tas inn i skolen, og dette ble tatt inn i regjeringens langtidsprogram for 1990–1993.<sup>8</sup> Som en oppfølging ga regjeringen Brundtland III det offentlig oppnevnte Magnussen-utvalget i oppdrag å komme med forslag til modell, og i rapporten *Da klokka klang* tilrødde utvalget blant annet at den obligatoriske grunnskolen ble utvidet fra ni til ti år, og at det pedagogiske innholdet for seksåringer burde ha elementer fra både barnehagens og skolens pedagogikk.

Regjeringen Brundtland III la i april 1993 fram St.meld. nr. 40 *...vi smaa, en Alen lange*, der de viktigste forslagene var opplæringsplikt for seksåringer fra og med skoleåret 1997–1998 (ble vedtatt), innføring av en felles generell læreplan for grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring (ble vedtatt) og utvidelse av grunnskolen til ti år (ble ikke vedtatt).<sup>9</sup> Imidlertid utarbeidet AP, SP og SV et kompromiss som gjorde tiårig obligatorisk grunnskole mulig. Kompromisset innebar at det første året for seksåringene skulle være et førskoleår som i høy grad var preget av barnehagens pedagogikk. Videre innebar kompromisset at pedagogikken for hele småskoletrinnet skulle ta opp i seg det beste fra både barnehage og småskole.<sup>10</sup> Kompromisset åpnet for at førskolelærerne fikk anledning til å undervise på 1. trinn, og med relevant ettårig etterutdanning fikk de i tillegg anledning til å undervise til og med 4.

<sup>5</sup> Statistisk sentralbyrå, barnehagestatistikk 2009

<sup>6</sup> St.meld. nr. 40 (1992–1993) *... vi smaa, en Alen lange; Om 6-åringer i skolen – konsekvenser for skoleløpet og retningslinjer for dets innhold*

<sup>7</sup> St.meld. nr. 40 (1992–1993)

<sup>8</sup> *Da klokka klang*, 1992

<sup>9</sup> St.meld. nr. 40 (1992–1993) og Innst. S. nr. 234 (1992–1993)

<sup>10</sup> NOU 2003:16 *I første rekke*

trinn.<sup>11</sup> Lærertettheten økte ved at klasser med mer enn 18 barn fikk to pedagoger, jamfør § 8-4 i opplæringsloven. Denne paragrafen ble for øvrig opphevet fra 1. august 2003, og da begrunnet med hensynet til lokal handlefrihet.<sup>12</sup>

I 1993 hadde allerede 42 prosent av kommunene et tilbud til seksåringene i skolen,<sup>13</sup> og i årene fram mot 1997 økte andelen jevnlig. Høsten 1997 begynte hele årskullet seksåringer (61 500) i grunnskolen, og den nye læreplanen L97 ble innført for grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring. Av lærerårsverkene knyttet til de nye førsteklasse, hadde 43 prosent av de ansatte godkjent lærerutdanning og 51 prosent godkjent førskolelærerutdanning. De resterende seks prosentene hadde ikke godkjent utdanning.<sup>14</sup>

Reform 97 medførte også endringer for barnehagen. Alderssammensetningen ble annerledes i og med at seksåringene gikk over til skolen. De frigitte barnehageplassene ga rom for flere yngre barn, og virksomheten måtte ta hensyn til dette. Både ny barnehagelov og den aller første rammeplanen for barnehagen trådte i kraft i 1996.

Norges forskningsråd startet i 1998 en forskningsbasert evaluering av Reform 97. Hvis man skal sammenfatte resultatene i en svært forkortet versjon, kan man si at reformen hadde ført til mye spennende læringsarbeid og varierte arbeidsmåter, men dessverre også utydelige krav til elevenes resultater og mangel på systematisk opplæring i konkrete basisferdigheter. Skolen så ikke ut til å klare å trekke med seg svake elever, blant annet de elevene som ikke var funksjonelt tospråklige, på en god nok måte, målet om tilpasset opplæring så ut til å være vanskeligere å realisere enn tidligere antatt, og det kunne stilles spørsmål ved om alle elevgrupper fikk tilstrekkelig utbytte av opplæringen.<sup>15</sup>

### 4.2.3 Kunnskapsløftet – bakgrunn og videre oppfølging

I kjølvannet av evalueringen av Reform 97 oppnevnte Stortinget Kvalitetsutvalget, som skulle vurdere innhold, kvalitet og organisering av grunnopplæringen.<sup>16</sup> Utvalget la fram to utredning-

ger, i den ene ble det blant annet anbefalt å opprette et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem der blant annet nasjonale prøver inngår,<sup>17</sup> og i den andre ble det blant annet anbefalt å utvikle en helhetlig og samordnet utviklingsstrategi for grunnopplæringen med sikte på å forbedre resultatene, særlig elevenes basiskompetanse.<sup>18</sup>

Regjeringen Bondevik II la våren 2004 fram St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*, der det foreslås en ny reform, blant annet nye læreplaner for både grunnskole og videregående opplæring.

Reformen fikk navnet Kunnskapsløftet, og de viktigste endringene fra Reform 97 er følgende:

- Grunnleggende ferdigheter styrkes (å lese, skrive, regne, uttrykke seg muntlig og bruke digitale verktøy)
- Lese- og skriveopplæring vektlegges fra 1. årstrinn
- Nye læreplaner i alle fag, med tydelige mål for elevenes og lærlingenes kompetanse
- Ny fag- og timefordeling
- Ny tilbudsstruktur i videregående opplæring
- Lokal valgfrihet når det gjelder arbeidsformer, læremateriell og organisering av opplæringen<sup>19</sup>

I perioden 2000–2007 var antall førskolelærere som arbeider i grunnskolen stabilt, i 2000 var tallet 7 004, mens det i 2007 var 6 923<sup>20</sup>. Kompetanseforskriften for grunnskolen ble imidlertid innskjerpet våren 2008, slik at fra skoleåret 2008–2009 må førskolelærere ha minst 60 studiepoeng relevant videreutdanning for å få undervise på 1. trinn. Det er i hovedsak to forhold som er bakgrunnen for dette, det ene er den økte vekten på lese-, skrive- og regneferdigheter på 1. trinn, og det andre er at kravet om to pedagoger i store klasser/grupper på 1. trinn har falt bort.<sup>21</sup>

De siste årene har regjeringen Stoltenberg II lagt fram flere meldinger som foreslår grep for å styrke befolkningens utdanningsnivå. I St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen. *Tidlig innsats for livslang læring* dokumenteres sosiale skjevheter i utdanningssystemet, og tidlig innsats foreslås som et hovedgrep. I St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* påpekes det igjen at

<sup>11</sup> NOU 2003:16 *I første rekke*

<sup>12</sup> Ot.prp. nr. 67 (2002–2003), Innst. O. nr. 126 (2002–2003) og Besl. O. nr. 127 (2002–2003)

<sup>13</sup> Om lag 17 000 elever i 183 kommuner

<sup>14</sup> St.prp. nr. 1 (1998–1999) for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

<sup>15</sup> NOU 2003:16 *I første rekke*

<sup>16</sup> Utvalget for kvalitet i grunnopplæringen, ledet av Astrid Søgne, oppnevnt av Stortinget i 2001

<sup>17</sup> NOU 2002:10 *Førsteklasses fra første klasse*

<sup>18</sup> NOU 2003: 16 *I første rekke – Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*

<sup>19</sup> Kilde: regjeringen.no – Hva er Kunnskapsløftet?

<sup>20</sup> Lars Gulbrandsen: I 2000 jobbet 25,6 % av førskolelærerne i skolen (og 100 % utgjorde 27 363), i 2007 jobbet 17,6 % av førskolelærerne i skolen (og 100 % utgjorde 39 340).

<sup>21</sup> Rundskriv 4-2008 fra Utdanningsdirektoratet



det er en for høy andel elever som går ut av den ti-årige grunnskolen uten de grunnleggende ferdighetene som er vesentlige for å klare seg godt senere i livet. Det foreslås mål for kvaliteten i grunnopplæringen og tiltak for å bedre elevenes læringsutbytte, blant annet ved å "tette hull" i Kunnskapsløftet. I St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja* drøftes frafallet i videregående opplæring og muligheter for å få flere til å gjennomføre en opplæring som gjør dem i stand til å møte framtidens kompetanseutfordringer.

### 4.3 Tidligere offentlige utredninger om barnehager

Flere offentlige utredninger har hatt problemstillinger om barnehager i sitt mandat. Utvalget vil nedenfor omtale de mest sentrale utredningene på dette området, særlig de som legger vekt på diskusjonen om gratis barnehage.

#### 4.3.1 NOU 1996:13 Offentlige overføringer til barnefamilier

Longva-utvalget ble oppnevnt for å se på offentlige overføringer til barnefamilier, og i utredningen drøftes subsidiering av tjenester versus kontantytelser direkte til foreldrene. I utredningen heter det at tjenester fra det offentlige, som blant annet barnehagetilbud og skole, i utgangspunktet baserer seg på at det offentlige er best i stand til å foreta rasjonelle avveininger om behovene til barn. Barn er ikke i stand til å gjøre selvstendige valg, og det er ikke gitt at foreldre tar rasjonelle valg knyttet til behovene til deres egne barn. I slike tilfeller vil kontantytelser kunne bidra til at midlene går inn i det ordinære familiebudsjettet og ikke får den beste mulige anvendelse.

Longva-utvalget foreslo gratis pedagogisk korttidstilbud på inntil 20 timer i uken for barn i alderen 3–5 år. Formålet var å sikre gode oppvekstvilkår for alle barn. Et slikt tilbud ville styrke og jevne ut barnas forutsetninger før skolestart og samtidig gi en bedre fordelingsvirkning av offentlige overføringer. Begrunnelsen for forslaget var at overføringene til foreldre med barn i alderen 3–5 år på midten av 90-tallet var skjevfordelt. Om lag to tredeler av barna ville ha nytte av et subsidiert barnehagetilbud. Tilbudet til barna ble med en slik ordning ikke påvirket av foreldrenes inntektsnivå, foreldrebetalingen i barnehage og muligheter for å skaffe arbeid. Dessuten ble det en mer lik behandling av barna med hensyn til overføringer fra myndighetene, uavhengig av foreldrenes av-

veining mellom arbeid og omsorg. Utvalget var også enig om barnehagens store betydning for barn, men det var ulike oppfatninger om hvilke aldersgrupper som hadde best utbytte av barnehageoppholdet. Det var delte meninger om utbyttet for yngre barn i barnehage. Det var enighet om at minoritetsspråklige barn, funksjonshemmede barn og barn under tiltak av barnevernet hadde nytte av barnehagetilbudet. Utvalget anbefalte at tiltaket burde innføres for alle barn fordi barnehagen skulle være et sted for alle.

#### 4.3.2 NOU 2003:16 I første rekke

Kvalitetsutvalget ble oppnevnt i 2001 for å vurdere innhold, kvalitet og organisering av grunnopplæringen. Utvalget leverte to utredninger, NOU 2002:10 *Førsteklasses fra førsteklasse* og NOU 2003:16 *I første rekke*. I den sistnevnte foreslo utvalget at alle barn får gratis barnehage noen timer i uken fra det året de fyller 5 år, og at barn i familier der begge foreldrene er minoritetsspråklige, får gratis kjernetid i barnehagen fra det året de fyller 3 år.

#### 4.3.3 Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små!

Regjeringen ved Barne- og familiedepartementet nedsatte i 2004 en arbeidsgruppe ledet av professor Frode Søbstad som skulle se på kvalitet i barnehagesektoren.

Arbeidsgruppen la fram rapporten *Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små!* i 2005. I rapporten foreslo arbeidsgruppen 20 timer gratis barnehage per uke for alle barn.

Gruppen foreslo også å gi alle ettåringer individuell rett til likeverdig barnehagetilbud og å sette kvalitetskrav om blant annet forholdstallet mellom barn og ansatte og til det fysiske og psykososiale miljøet i barnehagen. Arbeidsgruppen foreslo en rekke tiltak for å øke kompetansen i sektoren, og pekte også på behovet for sterkere styring, mer forskning og systematisk dokumentasjon.

#### 4.3.4 NOU 2009:10 Fordelingsutvalget

Fordelingsutvalget ble oppnevnt i 2008 for å se på de økte økonomiske forskjellene i samfunnet og foreslå tiltak for å motvirke disse forskjellene. Utvalget pekte på at foreldre med lav utdanning og inntekt benytter barnehage minst. Utvalget mente at egenbetalingen er en medvirkende årsak til at foreldre med lav inntekt i mindre grad enn

foreldre med høy inntekt velger barnehage for sine barn.

Fordelingsutvalget peker på at barnehagen, som er det første steget i utdanningsløpet, er et viktig virkemiddel for å bidra til at barna har et godt utgangspunkt for skolestart. Utvalget foreslo, på bakgrunn av at egenbetalingen i barnehagene er en medvirkende årsak til mindre bruk av barnehager, å innføre gratis kjernetid på 20 timer i uken for å gi barn som ikke går i barnehage, et reelt tilbud. Et viktig mål er å øke minoritetsspråklige barns språkforståelse gjennom å øke barnehagedeltakelsen blant denne gruppen. Utvalget peker videre på at ordningen må være universell, slik at den omfatter alle grupper barn. Særskilte ordninger som blant annet er avhengig av inntekt, vil kunne føre til problemer med å lage gode nok kriterier for å nå de barna som skal få ta del i tilbudet. Dersom foreldre som har gratis barnehageplass kommer i jobb, vil de risikere å måtte betale for barnehageplassen fordi de vil komme over en viss inntektsgrense som følge av økt inntekt.

Fordelingsutvalget foreslo videre at gratistilbudet skal være obligatorisk for femåringer. Dette vil bidra til at alle får ta del i dette tilbudet. Ulempe med denne ordningen, som utvalget peker på, er at mangelen på kvalifisert personale kan gjøre det vanskelig å gjennomføre et godt tilbud til alle, og at en slik ordning griper inn i foreldrenes valgfrihet. En løsning er derfor å gjennomføre gratis kjernetid i faser, at alle får tilbud om gratis kjernetid først, deretter at den kan gjøres obligatorisk for femåringer når kvaliteten i barnehagene og kvalifisert personale er på plass.

Fordelingsutvalget foreslo også å utfase kontantstøtten fordi ordningen stimulerer til å velge en uformell barnepassordning framfor barnehage, og at det gir økonomiske insentiver til å velge å ha barna hjemme. Utvalget argumenterte for å

fjerne kontantstøtten ved å vise til at de sosiale forskjellene mellom lavinntektsfamilier og høyinntektsfamilier vil øke som følge av at kontantstøttebarn ikke på et tidlig tidspunkt tar del i et godt pedagogisk tilbud i en barnehage.

Fordelingsutvalget var opptatt av hvilke effekter ulike tilsynsordninger har på barns lærdom og på senere utdanning og yrkestilknytning. Dette avhenger av alderen på barnet, hvordan kvaliteten på tilbudet er, og hva det reelle barnetilsynet består av (foreldre, dagmamma, andre slektninger). Utvalget mente at alle barn bør få tilbud om organisert læringsaktivitet i barnhagen. Utvalget mente at barns læring gjennom egen aktivitet ikke er tilstrekkelig, og at de som har best evner til å uttrykke seg, får størst læringsutbytte av barnehagen.

#### **4.3.5 NOU 2010:7 Mangfold og mestring**

Østberg-utvalget ble oppnevnt i 2008 for å gjennomgå opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Utvalget foreslår i sin utredning at det innføres gratis barnehage for alle barn 20 timer per uke. Utvalget ser at både geografiske, kulturelle og verdimeslige faktorer vil kunne ha innvirkning på valg av omsorgsform, både alene og i sammenheng med økonomiske vurderinger. Utvalget mener det er prinsipielt uheldig at foreldrenes økonomi skal bidra til å stenge noen barn ute fra dette tilbudet. Det langsiktige målet må være at barnehage blir et gratis tilbud for å øke minoritetsspråklige barns barnehagedeltakelse. På kort sikt foreslår dette utvalget imidlertid at det innføres gratis tid tilsvarende 20 timer i uken for alle barn i barnehage. Utvalget foreslår også endringer i moderasjonsordningene som kan bidra til å gi større effekt og treffsikkerhet.

## Kapittel 5

# Dagens tilbud til førskolebarn

I arbeidet med å utrede et systematisk pedagogisk tilbud til alle førskolebarn er det viktig å ha en grundig gjennomgang av dagens tilbud og hvordan dette er bygd opp. Utvalget er i mandatet blitt bedt om å gjøre greie for, vurdere og analysere det organiserte tilbudet før skolestart. Siden 88,5 prosent av alle barn i alderen 1–5 år går i barnehage, vil barnehagen selvfølgelig ha den mest sentrale delen i dette kapitlet. Vi vil blant annet se nærmere på barnehagens mandat, innholdet i barnehagen, personalet, finansiering og organisering. I tillegg vil vi se på andre spesielt tilrettelagte tilbud til førskolebarn. Utvalget er også blitt bedt om å gjøre greie for det pedagogiske tilbudet i land det er naturlig å sammenlikne oss med, og vi vil i dette kapitlet presentere noen utvalgte land og se nærmere på internasjonale organisasjoners syn på førskole/barnehage.

### 5.1 Barnehagens mandat

Barnehagelovens tre første bestemmelser – § 1. *Formål*, § 2. *Barnehagens innhold* og § 3. *Barns rett til medvirkning* – gir føringer for hva en barnehage skal være for barnet, familien og samfunnet. Fra 1. august 2010 fikk barnehagene en ny formålsparagraf:

«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.»

Barnehagens overordnede målsetting kan med dette forstås som både det å skape et godt barneliv her og nå og å gi barnet et godt grunnlag for livslang læring og aktiv deltakelse i et demokratisk samfunn både her og nå og senere i livet. Barnehagens mandat, som det første ledd i barnas utdanningsløp utenfor familien, vektlegger å anerkjenne barndommens egenverdi.

Begrepet livslang læring kan forstås som individets kontinuerlige evne og ønske om å tilegne seg og skape ny kunnskap. Muligheten for livslang læring og utvikling av demokratiske holdninger oppstår når barnet får øve innflytelse på alle sider ved sitt liv i barnehagen. Barnehagens samfunnsmandat bygger på grunnleggende samfunnsverdier og har en sterk forankring i barnekonvensjonen og i menneskerettighetene. I rammeplanens kapittel 1.3 om barnehagens verdi-grunnlag konkretiseres dette:

«Barnehagen skal formidle grunnleggende verdier som fellesskap, omsorg og medansvar og representere et miljø som bygger opp om respekt for menneskeverd og retten til å være forskjellige. Menneskelig likeverd, likestilling, åndsfrihet og toleranse er sentrale samfunnsverdier som skal legges til grunn for omsorg, oppdragelse, lek og læring i barnehagen.»

Rammeplanen, kapittel 1.3, side 10

Rammeplanen beskriver hvordan voksne må være lydhøre for barns undring og kunnskapssøking, og at personalet må jobbe på en slik måte at barns nysgjerrighet og vitebegjær kan støttes og videre-

utvikles. Utvalget mener at det er med utgangspunkt i dette at barns medvirkning kan fungere i barnehagene.

Samfunnsmandatet slår videre fast at barnehagene skal gi alle barn et likeverdig pedagogisk tilbud:

«Barnehagen skal støtte barns utvikling ut fra deres egne forutsetninger og gi det enkelte barn og barnegruppen utfordringer. Den skal gi et individuelt tilpasset og likeverdig tilbud og bidra til en meningsfull oppvekst uansett funksjonsnivå, bosted, sosial, kulturell og etnisk bakgrunn.»

Rammeplanen, kapittel 1.7, side 15

Rammeplanen framhever betydningen av voksnes holdninger, kunnskaper og ferdigheter til å møte, forstå og oppdra barn til aktiv deltakelse i et demokratisk samfunn. Barnehagen skal bidra til at barna tilegner seg nødvendig sosial og kulturell kapital for å kunne fungere som demokratisk aktører.

Videre er rammeplanen tydelig på at

«Barnehagen som pedagogisk virksomhet har sin egenart og sine tradisjoner som må ivaretas samtidig som barnehagen ses i sammenheng med skolen sin virksomhet.»

Rammeplanen, kapittel 1.7, side 15

I dette ligger at barnehagens tradisjon med et her-og-nå-perspektiv må ivaretas, samtidig som barnehagen må være oppmerksom på at barna skal videre, og at de i barnehagen skal tilegne seg ferdigheter som gjør at de kan klare seg godt videre i skolen og i livet generelt.

### 5.1.1 Norsk barnehagetradisjon og den nordiske barnehagemodellen

Den norske barnehagen har en relativt lang historie og en sterk faglig forankring i det som kalles en sosialpedagogisk tradisjon. Denne kjennetegnes blant annet ved et helhetssyn på barn, der barns utvikling

«[...] ses som et dynamisk og tett sammenvevd samspill mellom deres fysiske og mentale forutsetninger og miljøet de vokser opp i. Barn er sosiale aktører som selv bidrar til egen og andres læring. Samspill med andre mennesker er avgjørende for barns utvikling og læring.»

Rammeplanen, kap.1.4, side 12

Innenfor den sosialpedagogiske tradisjonen oppfattes barndommen som en livsfase med egenverdi. Den preges av et helhetlig læringssyn som innebærer å se omsorg og oppdragelse, lek, hverdagsaktiviteter og læring i sammenheng.

Det helhetlige barne-, barndoms- og læringsynet gjenspeiles også i måten barnehagen er organisert på som samfunnsinstitusjon. Barnehageloven gjelder for alle barn i barnehage i aldersgruppen 1–5 år og er ikke delt mellom barneomsorg (child care 0–3 år) og førskole (pre-school 3–6 år), som kjennetegner mange andre europeiske land. I stedet er den norske barnehagen forpliktet til å sikre progresjon og sammenheng i barns læring og opplevelser gjennom hele barnehageoppholdet. Denne progresjonen i det pedagogiske arbeidet skal defineres og konkretiseres i barnehagens årsplan.

## 5.2 Barnehagens innhold

### 5.2.1 Lov og rammeplan

Om barnehagens innhold sier barnehagelovens § 2 at

«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.»

På innholdssiden har rammeplanen to hoveddeler, nemlig kapittel 2 *Omsorg lek og læring*, og kapittel 3 *Fagområdene*. Mens kapittel 2 har vekt på omsorg, oppdragelse, lek, læring, sosial kompetanse og språklig kompetanse sett i sammenheng, legger kapittel 3 større vekt på de ulike fagområdene og spesifikke målsettingene innenfor språk, bevegelse, kunst, natur, religion, samfunn og matematikk. Samtidig er det meningen at innhol-

det i kapittel 2 skal ligge til grunn når barna skal lære ferdigheter som er beskrevet i kapittel 3.

Innledningsvis i kapittel 2 i rammeplanen står det at

«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 samhandlingsprosesser i lek og læring er forutsetning for barns danning. Å møte barns spørsmål og undring på en yrkesetisk forsvarlig måte legger grunnen for barnets medvirkning. Barn må få støtte og veiledning på handlinger og holdninger. Danning og medvirkning kan ses som gjensidige prosesser. Slik kan barn få et positivt forhold til seg selv og egen læringsprosess.»

Rammeplanen, kapittel 2, side 23

Inndelingen i fagområdene i kapittel 3 er gjort «for å lette barnehagens planlegging av et variert og allsidig pedagogisk tilbud» (rammeplanen, side 21). Også fagområdene knyttes opp mot den

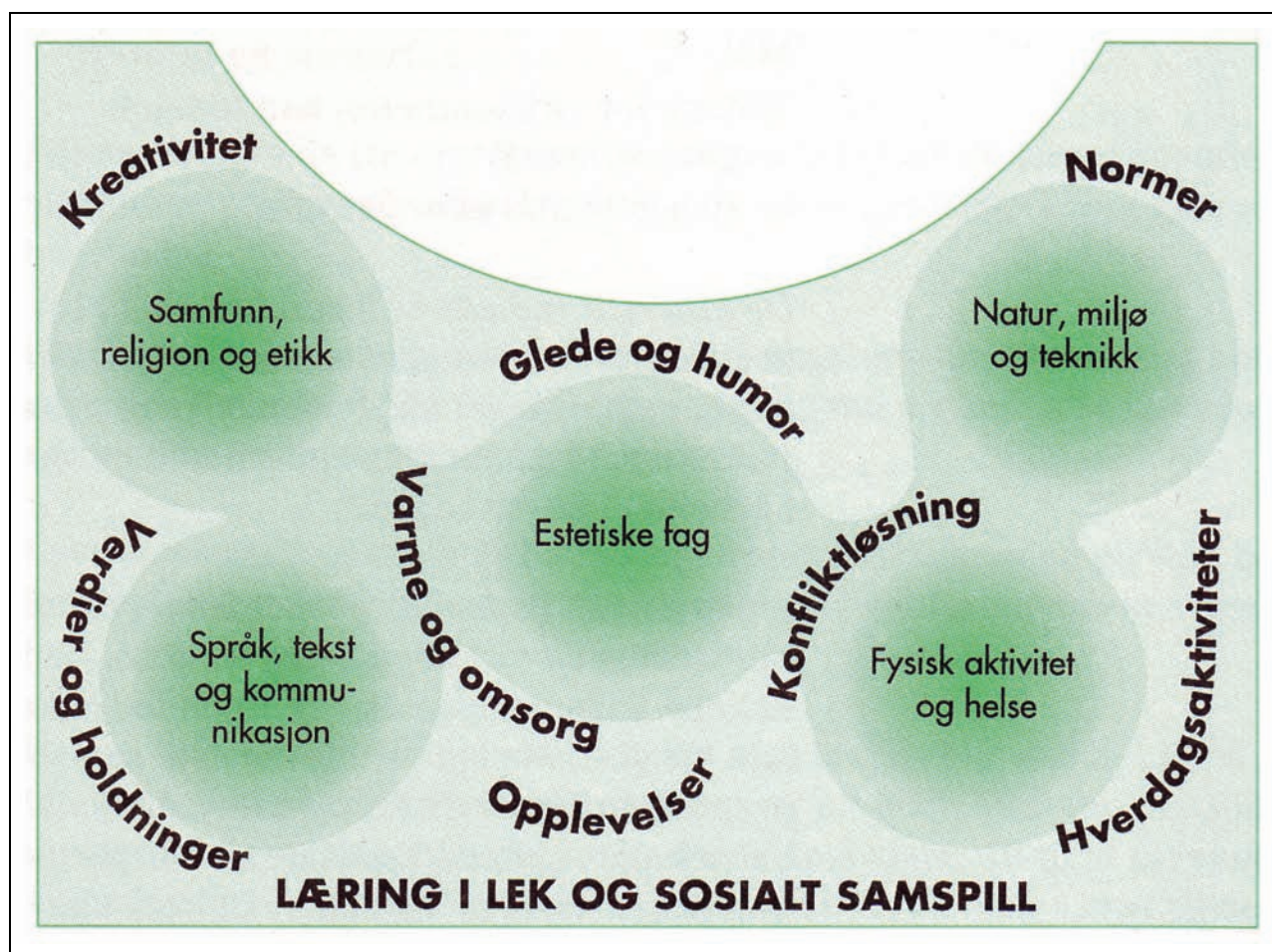
helhetlige tilnærmingen som kjennetegner den norske barnehagetradisjonen, og skal sjelden opp- tre isolert. Rammeplanen påpeker også at alle barn må sikres progresjon i sine opplevelser og erfaringer i barnehagen.

### 5.2.2 Barnehagens innhold i endring

I rammeplan for barnehagen fra 1996 tok beskrivelsen av barnehagens innhold utgangspunkt i en modell som viste forholdet mellom formell og uformell læring, se figur 5.1.

I denne planen ble basiskompetanse beskrevet som det barna skulle tilegne seg gjennom tiden i barnehagen som «grunnleggende kompetanse for barnas fremtidige liv». Videre beskrev planen viktigheten av å vektlegge for eksempel «glede og humor» og «sosial og personlig utvikling og læring».

«Det dreier seg om utvikling av identitet og kompetanse som er nødvendige i det daglige liv



Figur 5.1 Læring i lek og sosialt samspill

Kilde: Rammeplan for barnehagen, daværende Barne- og familiedepartementet 1996, side 34

sammen med både barn og voksne i barnehagen og hjemme.»

Rammeplan for barnehagen BFD 1996, side 56

Planen nevnte som basiskompetanse at barnet skal

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

I *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* fra 2006 har man imidlertid ikke satt mål for utvikling av barns sosiale kompetanse, og basiskompetanse som begrep er tatt ut av planen. Barnehagens fagområder, som utgjorde en mindre del i rammeplanen fra 1996, er utvidet og utgjør i stedet en langt større del av innholdet i rammeplanen fra 2006. Den nye rammeplanen bevarer barnehagens egenart som arena for omsorg, oppdragelse, lek og læring. Loven og rammeplanen gir likevel noen nye føringer og utfordringer for barnehagene:

- Barn har fått en lovfestet rett til medvirkning i barnehagens daglige virksomhet.
- Barnehagen har fått et tydeligere samfunnsmandat.
- Barnehagen har fått en ny og utvidet innholdsbestemmelse.
- Det legges større vekt på sammenheng mellom barnehage og skole.
- Hele personalets ansvar for barna presiseres i større grad enn før.

Forskning understreker betydningen av sosial kompetanse som utviklingsfaktor for alle barn<sup>1</sup> og som beskyttende eller kompensierende for risikoutsatte barn.<sup>2</sup> Læring av sosiale ferdigheter og utvikling av sosial kompetanse er viktig for at barn skal mestre viktige livssituasjoner, som å etablere vennskap, tilpasse seg skolen, omgås voksne og kunne hevde egne interesser og rettigheter. Forskning viser også at god sosial kompetanse er et

viktig innslag i tidlig forebygging av et bredt spekter av problemer knyttet til barnas atferd, trivsel og psykiske helse, og dessuten viktig for å lykkes på skolen. Sosial kompetanse omtales i rammeplanen fra 2006, men i mindre grad enn i rammeplanen fra 1996, og omtalen er lite konkret og uten mål for arbeidet med dette temaet.

Rammeplanen fra 1996 hadde også en egen del som het *Bruk av planen*, hvor det ble beskrevet hvordan denne planen skulle omsettes i praksis. Dette har fått atskillig mindre plass i den nye rammeplanen fra 2006.

At loven nå presiserer at barnehagen er en pedagogisk virksomhet, og ikke en tilrettelagt pedagogisk virksomhet, indikerer også en ny rolle for førskolelærerne. Det er ikke lenger nok å tilrettelegge, men førskolelæreren må være en sentral aktør sammen med barna.<sup>3</sup>

Innledningsvis sier *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* at

«Rammeplanen tar utgangspunkt i et helhetssyn på barn. Dette betyr at barns utvikling ses som et dynamisk og tett sammenvevd samspill mellom deres fysiske og mentale forutsetninger og miljøet de vokser opp i. Barn er sosiale aktører som selv bidrar til egen og andres læring. Samspill med andre mennesker er avgjørende for barns utvikling og læring.»

Rammeplanen, kapittel 1.4, side 12

### 5.2.3 Barnehagens vektlegging av innholdet i rammeplanen

Innholdet i barnehagen skal tilpasses det enkelte barnets og barnegruppens interesser og forutsetninger. Innenfor disse rammene står hver enkelt barnehage fritt til å velge innhold tilpasset barna og miljøet de vokser opp i. Barnehagens innhold skal bygge på et helhetlig læringssyn, der omsorg, lek og læring skal ses i sammenheng. Denne tilnærmingen til læring, som spesielt kjenetegner de nordiske barnehagene, framheves som en positiv tilnærming av OECD.<sup>4</sup>

En undersøkelse om kvalitet i barnehagen viser at arbeid med sosial kompetanse er høyt prioritert i barnehagene.<sup>5</sup> 67 prosent av barnehagene oppgir at de arbeider mye med dette temaet. I en annen undersøkelse oppgir de fleste styrerne at lek er et område som vektlegges mye, mens lek i liten grad er vektlagt av utdanningsdirektører,

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

<sup>2</sup> Masten og Coatsworth 1998

<sup>3</sup> Bjerkestrand og Pålerud 2007

<sup>4</sup> OECD 2001 og 2006

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

kommunen som barnehagemyndighet, førskolelærere og assistenter.<sup>6</sup> I rapporten *Alle teller mer*<sup>7</sup> sier Østrem m.fl. imidlertid at det kan være fordi lek oppfattes som en selvfølgelig del av barnehagedagen, og derfor ikke trenger å bli nevnt eksplisitt. Østrem m.fl. viser også til at mens estetiske fag (*kunst, kultur og kreativitet*) tidligere hadde høy prioritet, er det nå fagområdet *språk, tekst og kommunikasjon* som det jobbes mest med, hele 67 prosent oppgir at de arbeider ganske mye med dette temaet. Til tross for et økende religiøst og kulturelt mangfold i barnehagene, har fagområdet *religion, filosofi og etikk* lavest prioritet, og bare 15 prosent arbeider ganske mye med dette temaet.

95 prosent av styrerne oppgir at de har jobbet mye eller noe for å ivareta barns medvirkning.<sup>8</sup> Likevel mener bare en femdel av foreldrene at barna har tilstrekkelig innflytelse på alle sider ved livet sitt i barnehagen. Personalet har ulik forståelse av barns medvirkning. Det er størst vektlegging på barns individuelle valg og mindre på barns innflytelse og deltakelse i fellesskapet. Medvirkning er prioritert høyest i tiltak for personalet. Hele 98 prosent har i stor eller noen grad vektlagt dette. Barns medvirkning er også et av de områdene i rammeplanen som styrerne har vurdert som mest krevende å omsette i praksis. Rapporten *Alle teller mer* viser for øvrig til at mange ansatte i barnehagen syntes det var vanskelig å omsette rammeplanen til praksis. I rammeplanen fra 1996 er det en egen del som handler om hvordan planen skal brukes.

Målet med rammeplanen er å gi styrere, pedagogiske ledere og det øvrige personalet en forpliktende ramme for planlegging, gjennomføring og vurdering av barnehagens virksomhet. Østrem m.fl. mener at mye kan tyde på at arbeidet med rammeplanen i liten grad forstås av førskolelærerne som en planprosess som krever kritiske tilnærming, og mener det kan være et uttrykk for at de mangler den nødvendige kompetansen til å forstå forholdet mellom rammeplan og praksis.<sup>9</sup>

#### 5.2.4 Utvalgets vurderinger

Undersøkelser om barnehagens innhold og rammeplanen kan tyde på at enkelte av fagområdene vies mer oppmerksomhet enn andre, og at arbeidet med områder som lek og sosial kompetanse tones ned. Rammeplanens kapittel 3 om fagområ-

dene gir etter utvalgets vurdering et godt utgangspunkt for innholdet i barnehagen, og kan med noen presiseringer også legge grunnlaget for tidlig identifisering og skoleforberedende hjelp til barn med språk- og talevansker, forsinket språkutvikling, utviklings- og funksjonshemninger, lærevansker eller psykiske helseproblemer, inkludert atferdsproblemer. Samtidig bør det understrekes at det er et gjensidig komplementært forhold mellom språklige, intellektuelle, motoriske og sosiale ferdigheter. Sosialt kompetente barn lykkes faglig, og faglig mestring bidrar til barns sosiale utvikling. Sosiale ferdigheter er like viktige som de språklige og intellektuelle, og særlig viktig for hvordan barn mestrer overgangen fra barnehage til skole. Utvalget mener derfor det må skapes en god balanse i vektleggingen av det kognitive, det sosiale og emosjonelle i planlegging og gjennomføring av barnehagens aktiviteter. Utvalget mener det er behov for å styrke vektlegging av rammeplanens kapittel 2 om omsorg, lek, læring og sosial kompetanse.

Utvalget er også bekymret for hvorvidt rammeplanen blir godt nok forstått og operasjonalisert i barnehagene. Undersøkelsen til Østrem m.fl. viser at førskolelærerne mangler læreplankompetanse, og at det kan virke som førskolelærerne ikke har kompetanse til å forstå forholdet mellom rammeplan og praksis.<sup>10</sup> Det er rammeplanen som setter rammene for innholdet i barnehagen, men den enkelte barnehage har en stor jobb å gjøre med å omsette den til praksis i barnehagen. Utvalget har også sett at barnehager har svært ulik måte å tilnærme seg rammeplanen og sitt eget planleggingsarbeid på, og dette fører til at det er svært ulik kvalitet og innhold i det tilbudet barn får. Utvalget mener at rammeplanen er et godt grunnlag for barnehagens pedagogiske arbeid, men den må justeres noe for å sikre at alle barn får et godt systematisk pedagogisk tilbud.

Et godt barnehagetilbud skal styrke lærelysten hos alle barn. Det skal gi dem en følelse av å være kompetente og oppmuntre dem til ikke å gi opp når de ikke får til ting. Like viktig som at barn lærer noe i barnehagen, er det at den gir dem motivasjon og interesse for å lære mer. Dette oppnås best gjennom å sørge for at motivasjon er indrestyrt, og ved å integrere læring i lek, samhandling og hverdagsaktiviteter. Utvalget mener at det må unngås å legge for ensidig vekt på prestasjoner og isolert læring av skolefaglige ferdigheter.

For utvalgets anbefalinger vises det til kapittel 12.

<sup>6</sup> Østrem m.fl. 2009

<sup>7</sup> Østrem m.fl. 2009

<sup>8</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>9</sup> Østrem m.fl. 2009

<sup>10</sup> Østrem m.fl. 2009

### 5.3 Personalet i barnehagen

Det er en omforent oppfatning blant både fagfolk og politikere at personalet i barnehagen er en viktig kvalitetsfaktor for barnehagens arbeid og innhold. Spørsmålet er om myndighetene har gjort nok for å sikre at de ansatte har nødvendig kompetanse og rammer til å kunne gjennomføre de kravene til innhold som barnehageloven og rammeplanen forplikter dem til. Det jobber i dag om lag 85 000 personer i barnehager i Norge.<sup>11</sup> Disse har en sentral rolle for barnehagens pedagogiske tilbud til barna. *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* har fastsatt krav for hvordan personalet skal arbeide for å fremme barns utvikling og læring. Dette vil vi komme nærmere inn på i dette kapitlet. Når det gjelder valg av lærestoff, arbeidsmåter, utstyr og organisering, er det opp til barnehageeier og de ansatte i barnehagen. Arbeidet skal legges opp med utgangspunkt i barnas behov.

I dette kapitlet vil utvalget se nærmere på kravene til personalet i barnehagen, barnehagens innhold og personalets oppgave, kompetansesituasjonen i barnehagene og status for førskolelærerutdanningen. Avslutningsvis vil utvalget komme med noen vurderinger rundt personalet i barnehagen. Utvalget vil ikke gå i dybden når det gjelder beskrivelse av personalsituasjonen i barnehagesektoren, men viser til utdypende beskrivelse i St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen*.

#### 5.3.1 Krav til personalet i barnehagen

Barnehagens samfunnsmandat er i samarbeid og forståelse med hjemmet å ivareta barnas behov for omsorg og lek, og å fremme læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling. Barnehagens innhold skal bygge på et helhetlig læringssyn, hvor omsorg, lek og læring er sentrale elementer. I tillegg er sosial og språklig kompetanse samt sju fagområder viktige deler av barnehagens læringsmiljø. Barnehagen skal styrke barns muligheter for læring og aktiv deltakelse. Personalet i barnehagen må derfor ha et aktivt forhold til barns læringsprosesser. Rammeplanen framhever betydningen av voksnes holdninger, kunnskaper og ferdigheter til å møte, forstå og oppdra barn til aktiv deltakelse i et demokratisk samfunn. Barnehagen skal bidra til at barna tilegner seg nødvendig sosial og kulturell kapital til å kunne fungere som demokratiske aktører. Dette innebærer også individuelle holdninger og ferdigheter hos barna.

<sup>11</sup> Statistisk sentralbyrå, barnehagestatistikk 2009

Målet med rammeplanen er å gi styrere, pedagogiske ledere og det øvrige personalet en forpliktende ramme for planlegging, gjennomføring og vurdering av barnehagens virksomhet. Rammeplanens føringer stiller store krav til personalet. Flere steder i planen pekes det på det særlige ansvaret personalet har for barnas læring og utvikling. Planen peker blant annet på at personalet er viktige rollemodeller for barna og har et særlig ansvar for at barnehagens verdigrunnlag etterleves i praksis (side 12),<sup>12</sup> og at personalet må møte alle barn på en måte som formidler respekt og aksept, tillit og tiltro (side 13). Personalet har også ansvar for at alle barn, uavhengig av funksjonsnivå, alder, kjønn og familiebakgrunn, får oppleve at de er betydningsfulle personer for fellesskapet (side 18). Personalet må være lydhøre for barnets undring og kunnskapssøkning (side 21) og ha et aktivt forhold til barns læringsprosesser (side 27). Personalet skal veilede barn i deres vekslende mellom samfunnets normer og sosiale krav og egen væremåte, og barn må få hjelp til å oppfatte hvilke rammer som er akseptable i samvær med andre (side 25). Personalet skal være tilgjengelig for barn ved å støtte, inspirere og oppmuntre dem i deres lek, og dette vil bidra til å sikre at alle barn får gode erfaringer og en opplevelse av å mestre samspillet med andre barn i lek (side 26). Dette er bare et utvalg av de kravene som rammeplanen stiller, og dette fordrer ansatte som har kompetanse om barns utvikling og læring.

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse, og barnehageloven har fastsatt krav til pedagogisk utdanning for styrere og pedagogisk ledere. Styrer og pedagogisk leder har særlig ansvar for planlegging, gjennomføring, vurdering og utvikling av barnehagens oppgaver og innhold. De er også ansvarlige for å veilede det øvrige personalet slik at alle får en felles forståelse av barnehagens ansvar og oppgaver. Rammeplanen påpeker også at barnehagen som pedagogisk institusjon må være i endring og utvikling, at barnehagen må være en lærende organisasjon som skal være rustet til å møte nye krav og utfordringer, og dette stiller krav om stadig utvikling av personalets kompetanse.

#### 5.3.2 Barnehagens innhold og personalets rolle

Innholdet i barnehagen er delt opp i en generell del, som blant annet omhandler omsorg og opp-

<sup>12</sup> Sidetall viser til *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*



dragelse, lek, læring, sosial og språklig kompetanse, og en mer spesifikk del, som er delt inn i sju fagområder. Hvert av de sju fagområdene dekker et vidt læringsfelt, og barna skal få grunnleggende kunnskap på sentrale og aktuelle områder. Målene som gjelder barnas opplevelser og læring, er formulert som prosessmål. Prosessmål forstås som mål man skal arbeide mot som tar utgangspunkt i barnas liv, deres ønsker, interesser og behov og de aktivitetene personalet mener barna skal ha kjennskap til. Det er selve læringsområdet og arbeidsmetodene barnet skal bli kjent med.

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

Rammeplanen, kapittel 3, side 33

Det påpekes at

«Barnehagen som pedagogisk virksomhet har sin egenart og sine tradisjoner som må ivaretas samtidig som barnehagen ses i sammenheng med skolens virksomhet.»

Rammeplanen, kapittel 1.7, side 15–16

Dette tydeliggjøres ytterligere når det presiseres at

«Arbeidsformene må støtte barns nysgjerrighet, kreativitet og vitebegjær. Personalet må være lydhøre for barns undring og kunnskapsøking. Barn skal ha stor frihet til valg av aktiviteter. Å finne den riktige balansen mellom barneinitierte og voksenledete aktiviteter er en utfordring.»

Rammeplanen, del 2, side 21

I arbeidet med å skape denne balansen er det viktig at de ansatte er spesielt oppmerksom på de barna som ikke formidler hva de ønsker, eller sjelden oppsøker nye situasjoner. Alle barn skal sikres progresjon i sine opplevelser og erfaringer i barnehagen, uavhengig av funksjonsnivå og språklig og sosial bakgrunn. De ansatte trenger særlig kompetanse for at alle barn, uavhengig av funksjonsnivå, skal få den hjelp og støtte de trenger for å utvikle seg og lære ut fra sine forutsetninger.

I tillegg til disse prosessmålene er det formulert mål rettet mot personalet som angir hva det må arbeides med i barnehagen for at barna skal nå sine mål. Når innholdet holdes åpent og målene ikke formuleres som resultatmål, er det for å

kunne gi barna et pedagogisk tilbud som tar utgangspunkt i deres liv, deres ønsker og behov. Det at formuleringene er åpne og det ikke er noen detaljstyring av mål, innhold og arbeidsmåter, betyr ikke at det pedagogiske tilbudet skal være mindre systematisk. Slike målformuleringer krever stor grad av systematisk pedagogisk og ikke minst didaktisk arbeid, og stiller store krav til kontinuerlig planlegging, dokumentasjon og vurdering i personalgruppen og i samarbeid med foreldre og barn.

Læringen i barnehagen skjer både i spontane her-og-nå-situasjoner og gjennom mer organiserte og strukturerte situasjoner som er preget av kulturformidling og læring av fagstoff. Dette krever ansatte som er observante og vare for barns mangesidige uttrykk, og som har god kunnskap om barn og barns utvikling, om arbeidsmetoder og om planlegging av læringsprosesser. Førskolelærerutdanningen legger vekt på å gi studentene god innsikt i barns utvikling og livsvilkår og i lekens betydning i barns liv og læring. Samtidig må barnehagen sørge for kompetanseheving og etterutdanning, slik at personalet til enhver tid kan skape et godt læringsmiljø for alle barn i barnehagen.

Vi vet, blant annet fra Effective Provision of Pre-School Education-studien (EPPE), at god barnehagepedagogikk bidrar til barns læring og utvikling, og dermed til å skape et godt barneliv her og nå, samtidig som det gir forutsetninger for en god skolestart og et godt skoleforløp.<sup>13</sup> I disse undersøkelsene heter det at det er god barnehagepedagogikk når følgende tre kriterier er til stede: 1) utdannede pedagoger, 2) pedagoger som kan skape en personlig empatisk relasjon til barnet, og 3) pedagoger som utfordrer barna med relevant fagstoff og innhold.

Sammenliknet med andre land har vi lavt kompetansenivå blant de ansatte i våre barnehager. Kvaliteten i barnehagen er avhengig av et kompetent personale, og dette er også presisert av OECD i rapporten *Starting Strong II*.<sup>14</sup> Der vises det blant annet til EPPE-studien fra 2004 i England<sup>15</sup> som blant annet konkluderte med:

«Settings that have staff with higher qualifications, especially with a good portion of trained teachers on the staff, show higher quality and their children make more progress [...]. The higher the qualification of staff, particularly the manager of the centre, the more progress children made. Having qua-

<sup>13</sup> Sylva m.fl. 2004

<sup>14</sup> OECD 2006

<sup>15</sup> Sylva m.fl. 2004

lified trained teachers working with children in pre-school settings (for a substantial proportion of time, and most importantly as the pedagogical leader) had the greatest impact on quality, and was linked specifically with better outcomings in pre-reading and social development.»

Starting Strong II, side 216

### 5.3.3 Førskolelærerutdanningen

Barnehageloven har fastsatt krav om at styreren i barnehagen skal ha utdanning som førskolelærer eller annen høgskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse, og at en pedagogisk leder skal ha førskolelærerutdanning eller annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk. I 2009 gikk det om lag 7 000 studenter på ulike førskolelærerutdanningsprogram ved universiteter og høyskoler i Norge. De siste årene har antall ferdige kandidater ligget mellom 1 300–1 500 hvert år.<sup>16</sup> Kunnskapsdepartementet har de siste årene etablert mange nye studieplasser på førskolelærerutdanningene i hele landet, både ordinære studieplasser og studieplasser i arbeidsplassbasert førskolelærerutdanning rettet inn mot assistenter i barnehagen.

Ifølge forskrift til rammeplan for førskolelærerutdanning<sup>17</sup> skal studentene gjennom førskolelærerutdanningen utvikle både faglig, didaktisk, sosial, yrkesetisk og endrings- og utviklingskompetanse. En førskolelærer skal ha kompetanse om barn, barndom og pedagogisk arbeid med små barn, evne til å vurdere, planlegge og gjennomføre tilpasset opplæring for barn med og uten særskilte behov, og evne til å sette i verk forebyggende tiltak. En førskolelærer må også forstå betydningen av et omsorgs- og læringsmiljø som preges av samspill, varme, kreativitet, glede og humor og mestringsopplevelse for alle. Førskolelæreren må ha evne til nært samarbeid mellom barnehage, hjem og andre samarbeidspartnere, og kunnskap om og ferdigheter i ledelse, samarbeid og pedagogisk veiledning. Pedagogisk profesjonsetikk består dermed av en kombinasjon av personlige egenskaper og faglige kunnskaper og ferdigheter.

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) gjennomfører nå på oppdrag av Kunnskapsdepartementet en evaluering av førskolelæ-

rerutdanningen som skal slutføres høsten 2010. Der skal man blant annet se på profesjonsinnretningen på utdanningen.

### 5.3.4 Kompetanse i barnehagen

Per 15.12.09 jobbet det om lag 27 500 førskolelærere i barnehagene, dette utgjør 32,4 prosent av de ansatte. 11,8 prosent av styrerne og de pedagogiske lederne har ikke godkjent utdanning, og om lag 4 000 styrere og pedagogiske ledere har ikke godkjent pedagogisk utdanning.<sup>18</sup> Antall førskolelærere i barnehagen har økt mye de siste årene, men på grunn av den sterke utbyggingen av barnehager har behovet for nye førskolelærere økt raskere enn man har klart å utdanne flere nye.

I 2009 utførte NOVA ved Lars Gulbrandsen en undersøkelse på vegne av Kunnskapsdepartementet om de ansatte i barnehagene.<sup>19</sup> Denne undersøkelsen er basert på registerdata fra Statistisk sentralbyrås (SSB) sysselsettingsfiler fra 2007. Ifølge denne undersøkelsen hadde 23,2 prosent av dem som arbeidet i barnehage i 2007, kun obligatorisk grunnutdanning (barneskole- og ungdomskoleutdanning), og 38,8 prosent hadde videregående utdanning. Tall fra SSBs barnehagestatistikk fra 2009 viser at 11 prosent av de ansatte har barne- og ungdomsarbeiderutdanning, mens 58,9 prosent av de ansatte i barnehagen ikke har pedagogisk utdanning eller barne- og ungdomsarbeiderutdanning.

Ifølge NOVAs undersøkelse<sup>20</sup> er førskolelærerne barnehagens stabile arbeidskraft. Av de barnehageansatte som hadde førskolelærerutdanning i 2003, var 83,8 prosent fortsatt ansatt i barnehage i 2007, mens kun 63,3 prosent av de ansatte i uten førskolelærerutdanning fortsatt var ansatt i barnehage i 2007.

Ifølge Gulbrandsen<sup>21</sup> vil mangelen på førskolelærere reduseres framover, men han påpeker at det fortsatt vil være mangel på førskolelærere i Oslo og Akershus, som er de fylkene som sliter mest med rekruttering av førskolelærere til barnehagene. Gulbrandsen mener at det kan gå minst fem år før alle dispensasjoner fra utdanningskravet er borte, men at man i store deler av Norge kan stå i fare for å oppleve at nye førskolelærere ikke får jobb som pedagogisk leder. Han peker på at dette vil skje fordi svært få førskolelæ-

<sup>16</sup> Database for statistikk om høyere utdanning (DBH) 2010

<sup>17</sup> Forskrift til rammeplan for førskolelærerutdanningen fastsatt 3. april 2003 av Utdannings- og forskningsdepartementet, sist endret 10. november 2009, med hjemmel i universitets- og høyskoleloven.

<sup>18</sup> Statistisk sentralbyrå, barnehagestatistikk 2009

<sup>19</sup> Gulbrandsen 2009

<sup>20</sup> Gulbrandsen 2009

<sup>21</sup> Gulbrandsen 2009

rere nærmer seg pensjonsalderen, og at førskolelærernes vilje til å jobbe i barnehage ikke avtar.

Østrem m.fl. påpeker i sin evaluering av hvordan rammeplanen er blitt innført, brukt og erfart, at det er et stort kompetansebehov i hele sektoren, ikke minst i kommunene, og de mener at et mer systematisk og langsiktig arbeid med kompetanseutvikling er påkrevd. De mener at en vellykket implementering av rammeplanen blant annet er avhengig av økt kompetanse i alle ledd i sektoren, og særlig i barnehagene.<sup>22</sup>

Kunnskapsdepartementet har de siste årene hatt en satsing på kompetanseutvikling for de ansatte i barnehagen og blant annet laget en egen strategiplan for dette for perioden 2007–2010 – *Kompetanse i barnehagen*. Denne satsingen blir evaluert av Asplan Viak og Fafo. Det er satt av om lag 120 millioner kroner til blant annet kompetanseutvikling i barnehagene i 2010, jamfør Prop. 1 S (2009–2010). Dette innebærer blant annet lederutdanning for styrere, videreutdanning i pedagogisk utviklingsarbeid og veiledning av nyutdannede førskolelærere.

### 5.3.5 Utvalgets vurderinger

Utvalget er bekymret for kompetansesituasjonen i barnehagene i Norge. For å kunne sikre at alle barn får et godt systematisk pedagogisk tilbud i barnehagen, er man avhengig av et kompetent personale.

Når det nå er blitt tilnærmet full barnehagedekning, har også brukerne av barnehagene endret seg. Man har blant annet fått en større andel av små barn, flere barn med minoritetsspråklig bakgrunn, flere barn med behov for særlig hjelp og støtte og flere barn som lever i utsatte familiesituasjoner. I tillegg tror utvalget at foreldre stiller større krav til kvaliteten i barnehagene når retten til plass er innført. Dette er en utfordring for de ansatte i barnehagen og krever en kompetanse som mange av dem ikke har.

Utvalget mener at det bevilges beskjedne ressurser til kompetanseutvikling i barnehagesektoren, både fra kommunalt og fra statlig hold, sammenliknet med grunnopplæringssektoren, og at det må satses mer på kompetanseutvikling for de ansatte i barnehagene.

I tillegg trengs det et bredere kompetansegrunnlag hos de ansatte i barnehagen. Førskolelærerne er viktige, men det må også i større grad vurderes å legge til rette for personer med annen faglig bakgrunn, i tillegg til førskolelærere. Utval-

get støtter tiltaket i St.meld. nr. 41 om å utrede hvordan det kan legges til rette for andre yrkesgrupper i barnehagen. I tillegg må man følge opp NOKUTs evaluering av førskolelærerutdanningen og se på hva den nye barnehagehverdagen krever av kunnskap og kompetanse hos førskolelærerne.

Utvalget mener at man må øke pedagogtettheten i barnehagen. På den måten kan man sikre at alle de barna som går i barnehagen, uavhengig av funksjonsnivå og bakgrunn, skal få et godt utgangspunkt for å klare seg i skolen og samfunnet ellers. Utvalget har også merket seg at flertallet i familie- og kulturkomiteen på Stortinget i forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen om kvalitet i barnehagen uttrykte:

«Flertallet [alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet] viser til at Norge er det eneste av 25 undersøkte OECD-land som verken har 50 pst. pedagoger eller 80 pst. av ansatte med barnefaglig kompetanse. Siden barnehagens personell er den viktigste innsatsfaktoren for kvalitet i barnehagene, vil flertallet understreke betydningen av at regjeringen følger med på utviklingen av søkerfall og opptak av studenter til førskolelærerutdanningen, samt de regionale forskjellene i førskolelærerdekkningen, og at regjeringen følger opp med eventuelle tiltak i rekrutteringsstrategien. Flertallet mener at regjeringen bør vurdere å øke pedagogtettheten i barnehagene ved å innføre en mer ambisiøs pedagognorm.»

Innst. 162 S (2009–2010), side 23

For utvalgets anbefalinger vises det til kapittel 12.

## 5.4 Finansiering og styring

### 5.4.1 Finansiering av barnehagene

Barnehagene blir i hovedsak finansiert gjennom statlige øremerkede tilskudd, frie midler fra kommunene og foreldrebetaling. Alle godkjente barnehager har rett til statlig driftstilskudd, og tilskuddet fastsettes av Stortinget gjennom de årlige budsjettvedtakene. Statstilskuddet til private barnehager er noe høyere enn til offentlige barnehager. Det gis også statlige tilskudd til tiltak for barn som trenger særskilt tilrettelegging av barnehage tilbudet. Bevilgningen til barnehager i 2010 utgjør totalt om lag 26,8 milliarder kroner.<sup>23</sup> Kommunene brukte om lag 5,3 milliarder kroner på barnehager i 2009.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Prop. 1 S (2009–2010) Kunnskapsdepartementet

<sup>24</sup> Statistisk sentralbyrå, KOSTRA 2009

<sup>22</sup> Østrem m.fl. 2009

Foreldrebetalingen skal ikke settes høyere enn 2 330 kroner per måned og 25 630 kroner per år i 2010, jamfør forskriften om foreldrebetaling § 1. Videre skal kommunen sørge for at foreldre/foresatte tilbys minimum 30 prosent søskenmoderasjon i foreldrebetalingen for barn nummer 2 og minimum 50 prosent for det tredje eller flere barn, jamfør forskriften om foreldrebetaling § 3. Alle kommuner skal ha ordninger som kan tilby barnefamiliene med dårligst betalingsevne en reduksjon i eller fritak for foreldrebetaling, jamfør forskriften om foreldrebetaling § 3. Foreldrebetalingens andel av finansieringen av kommunale og ikke-kommunale barnehager utgjorde henholdsvis 15,5 og 19,6 prosent i 2008.<sup>25</sup>

#### 5.4.1.1 *Finansiering av ikke-kommunale barnehager*

Barnehagesektoren skiller seg vesentlig fra andre offentlige tjenestetilbud som følge av den høye andelen private aktører. Ved utgangen av 2009 var det 6 675 barnehager i Norge, og om lag 53,6 prosent av disse var private.<sup>26</sup> Den private og den offentlige delen av barnehagesektoren er relativt jevnstore, og om lag 46,5 prosent av barna hadde plass i private barnehager i 2009.

Kommunen fikk fra 2004, ved forskrift om likeverdig behandling av barnehager, en finansieringsplikt overfor ikke-kommunale barnehager. Denne forskriften fastslår at kommunen som hovedregel skal dekke alle kostnadene til ordinær drift av godkjente barnehager som ikke dekkes gjennom foreldrebetaling og andre offentlige tilskudd. For å sikre barnehagene med lavest kostnadsnivå ble det fra og med 1. august 2005 innført et krav om at kommunens tilskudd skal sørge for at den samlede offentlige finansieringen utgjør minst 85 prosent av det som en tilsvarende barnehage eid av kommunen i gjennomsnitt mottar. Fra august 2010 økte denne minimumsplikten til 88 prosent, og bestemmelsen gjelder fortsatt uavhengig av kostnadsnivået i barnehagen.<sup>27</sup>

#### 5.4.1.2 *Innlemming av barnehagetilskudd i inntektssystemet fra 2011*

Rammefinansiering innebærer at midler overføres fra staten til kommunene gjennom en fordelingsnøkkel bestemt av objektive kriterier. Staten stiller ikke krav om hva midlene skal brukes til. Staten

forutsetter at kommunene bruker midlene til finansiering av lovpålagte tjenester ut fra lokalpolitiske prioriteringer. Rammefinansiering har vært hovedprinsippet for overføringer av midler til kommunale tjenester siden 1986. Hensikten med rammefinansiering er å gi kommunene mulighet til å prioritere sine ressurser mest mulig i samsvar med lokale kostnadsforhold og befolkningens behov for tjenester.

I kommuneproposisjonen for 2009 foreslo regjeringen at innlemming av øremerkede tilskudd til barnehager skal skje fra 1. januar 2011.<sup>28</sup> Regjeringen foreslår innlemming av barnehagetilskudd i rammetilskuddet fra 1. januar 2011<sup>29</sup> og at følgende tilskudd innlemmes:

- Kapittel 231.60 Driftstilskudd til barnehager
- Kapittel 231.62 Tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage
- Kapittel 231.65 Skjønnsmidler til barnehagene

Disse øremerkede tilskuddene utgjør til sammen om lag 26,3 milliarder kroner i 2010.

#### 5.4.1.3 *Finansiering av ikke-kommunale barnehager etter innlemmingen*

Regjeringen tar sikte på å oppnå likeverdig behandling gjennom en opptrappingsplan i løpet av en periode på inntil fem år. Opptrappingen av tilskuddet vil sette ikke-kommunale barnehager i stand til å tilby lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med dem kommunale barnehager gir.<sup>30</sup>

I ny § 14 i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) heter det at

«godkjente ikke-kommunale barnehager, jf. første og andre ledd, skal behandles likeverdig med kommunale barnehager i forhold til offentlig tilskudd.»<sup>31</sup>

Bestemmelsen gir Kongen hjemmel til å gi forskrifter med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig behandling. Kunnskapsdepartementet sendte den 19. april 2010 på høring et forslag til ny forskrift om likeverdig behandling av barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd, jamfør ny § 14. Forslaget innebærer blant annet at likeverdig behandling defineres som at ikke-kom-

<sup>25</sup> Først og Høverstad 2009

<sup>26</sup> Statistisk sentralbyrå, barnehagestatistikk 2009

<sup>27</sup> Innst. 14 S (2009–2010) Familie- og kulturkomiteen

<sup>28</sup> St.prp. nr. 57 (2007–2008) Kommuneproposisjonen 2009

<sup>29</sup> Prop. 124 S (2009–2010) Kommuneproposisjonen 2011

<sup>30</sup> Innst. O. nr. 103 (2008–2009) og Prop. 1 S (2009–2010)

<sup>31</sup> Innst. O. nr. 103 (2008–2009). Bestemmelsen ble vedtatt av Stortinget 19. juni 2009. Bestemmelsen har ikke trådt i kraft.

munale barnehager får 100 prosent av det som tilsvarende kommunale barnehager i den aktuelle kommunen mottar i gjennomsnitt i offentlig tilskudd (per heltidsplass).

Forslaget om nye regler for finansieringen av ikke-kommunale barnehager er tilpasset en rammefinansiert barnehagesektor, og bestemmelsen og forskriften trer først i kraft når barnehagesektoren er rammefinansiert.

#### 5.4.2 Krav til innhold og tilsyn

Barnehageloven gir i dag barnehageeiere handlingsrom og muligheter for lokale tilpasninger av rammeplanen. Loven gir en rekke generelt utformede mål for barnehagen og har få standardkrav. På noen få områder gir loven imidlertid mer detaljerte føringer, for eksempel om styrers og pedagogisk leders utdanning, norm for antall barn per pedagog (pedagognorm), daglig ledelse og politikk. Kommunen, som lokal barnehagemyndighet, har et overordnet ansvar for å sikre at barna får et godt og forsvarlig barnehagetilbud. Kommunen skal gjennom aktiv veiledning, godkjenning og tilsyn påse at barnehagene i kommunen drives i tråd med kravene i barnehageloven med forskrif-

ter. Den enkelte barnehage skal utarbeide en årsplan som blant annet skal være grunnlag for kommunens tilsyn med barnehagen.

Barnehageloven § 16 pålegger kommunen som barnehagemyndighet å føre tilsyn med den enkelte barnehage i kommunen. Barnehageloven gir ingen bindende regler for hvordan og hvor ofte tilsyn med den enkelte barnehage skal gjennomføres. Tilsynsansvaret omfatter også tilsyn med barnehagens innhold og kvalitet. Rammeplanen angir barnehagens samfunnsmandat og er et redskap for barnehagens ansatte og et grunnlag for myndighetens tilsyn med virksomheten. Fylkesmannen skal bidra til gjennomføring av barnehagepolitikken gjennom forvaltning av statlige tilskudd, veilede kommuner og eiere og være klageinstans i forbindelse med bestemmelser om for eksempel godkjenning og stenging av barnehager. Videre koordinerer og initierer Fylkesmannen utviklingsarbeid i kommuner og barnehager. Fylkesmannen skal etter § 9 i barnehageloven blant annet føre tilsyn med at kommunen utfører sin lovpålagte tilsynsoppgave.

Kunnskapsdepartementet er øverste myndighet for barnehagesektoren og har det overordnede ansvar for utvikling av kvalitet, for styring og fi-

#### Boks 5.1 Kommunalt tilsyn i Vennesla kommune

Vennesla kommune har årlig web-basert tilsyn med alle barnehager i kommunen, i tillegg til stedlig tilsyn annethvert år. På web-tilsynet laster barnehagen opp årsplan og vedtekter og krysser av svar på spørsmål i henhold til barnehagelovens formelle krav. Barnehagen skal blant annet rapportere hvor mange møter det har vært i samarbeidsutvalget det siste året. Web-rapporten fra barnehagen skal ha underskrift av styrer, eier og ansatt- og foreldrerepresentant. I etterkant godkjenner barnehagemyndigheten rapporten eller sender avvik med frist for retting til barnehagen via web-tilsynet. Systemet genererer e-post til barnehagen, som blir varslet om merknad/avvik med tidsfrist. I systemet kan barnehagen finne veiledning og informasjon om hva som skal til for å lukke avviket. Systemet sender også purring om ikke tidsfrister overholdes. Når alt er godkjent, avsluttes årets tilsyn.

Det stedlige tilsynet annethvert år tar utgangspunkt i årets web-tilsyn. I tillegg settes det søkelys på hvilke systemer og rutiner barnehagen har omkring ulike sider av kvalitet på inn-

hold/drift. Eksempler på dette er dokumentasjon, kompetanseutvikling, foreldresamarbeid, fagområdene og barnehagen som lærende organisasjon.

Barnehagen varsles både muntlig og skriftlig i god tid om tilsynet, hvor både styrer, eier og ansatt- og foreldrerepresentant innkalles. I forkant har barnehagen fått tilsendt et skalerings-skjema hvor de ulike partene noterer hvor de mener barnehagen befinner seg på grønt, gult eller rødt felt – fra «veldig bra» til «ikke i tråd med lov og rammeplan».

Møtet varer om lag halvannen time, og alle synspunktene om temaene kommer fram på møtet. I etterkant sendes det et felles skalerings-skjema til kommunen hvor det framkommer hvordan barnehagen vurderer driften i henhold til de oppsatte temaene. Barnehagemyndigheten sender deretter en tilbakemelding som oppsummerer møtet, og angir eventuelle merknader/avvik med tidsfrist for tiltak/oppfølgning fra barnehagen. Dette følges opp til alle merknader/avvik er lukket. Til slutt sendes en skriftlig melding om at det stedlige tilsynet er avsluttet.

nansiering av barnehagesektoren. Departementet forvalter barnehageloven med forskrifter.

### 5.4.3 Utvalgets vurderinger

Når barnehagesektoren rammefinansieres, vil det økonomiske styringsvirkemiddelet få redusert betydning. Rammefinansiering, inkludert ny finansieringsmodell for ikke-kommunale barnehager, vil bli en stor endring i måten midler til barnehager fordeles på. Barnehagene vil med denne omleggingen konkurrere om økonomiske rammer med andre kommunale velferdstilbud, for eksempel skole og pleie- og omsorgssektoren. I tillegg er de ikke-kommunale barnehagene, som utgjør nesten halvparten av barnehagene, avhengig av kommunale midler for å sikre driften. Etter dagens finansieringssystem er det store forskjeller mellom kommunene i overføringene til de ikke-kommunale barnehagene. Ved overgang til rammefinansiering er det viktig at godkjente ikke-kommunale barnehager sikres en økonomisk likeverdig behandling og forutsigbar finansiering. Utvalget har merket seg forslaget fra Kunnskapsdepartementet om at likeverdig behandling defineres som at ikke-kommunale barnehager får 100 prosent av det som tilsvarende kommunale barnehager i den aktuelle kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd (per heltidsplass).<sup>32</sup> Utvalget mener at det er viktig å sikre økonomisk likeverdig behandling og forutsigbarhet i finansieringen av ikke-kommunale barnehager.

Utvalget mener at barnehageloven vil være det viktigste styringsverktøyet etter innføringen av rammefinansiering, og krav i loven spiller derfor en avgjørende rolle for kvaliteten i barnehagene. Barnehagesektoren er fremdeles ikke stabil, det bygges stadig nye barnehager, og førskolelærermangelen er stor. Barnehagene har ikke nådd det kvalitetsnivå som er nødvendig for å innfri kravene i barnehageloven og rammeplanen. Samtidig er barnehagen i ferd med å «finne sin plass» som del av utdanningssystemet. Utvalget mener at det er behov for sterkere nasjonal styring gjennom barnehageloven, og at dette raskt må på plass når rammefinansieringen innføres. Barnehageloven vil spille en avgjørende rolle for å sikre at nasjonale målsettinger om kvaliteten i barnehagene blir nådd. Utvalget er tilfreds med at regjeringen har oppnevnt et eget utvalg som skal se på styring av barnehagesektoren når rammefinansiering blir innført.

<sup>32</sup> Høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet av 19. april 2010.

Utvalget mener det er store kvalitetsforskjeller mellom barnehagene i dag. I tilsynet med barnehagene vil det kunne avdekkes om barnehageloven og rammeplanens krav til innhold blir fulgt. Utvalget støtter flertallet i familie- og kulturkomiteen, som ber om at regjeringen vurderer alle forutsetninger som må være til stede for å sikre kvaliteten i barnehagene, i forbindelse med overgangen til rammefinansiering, «herunder om tilsynet med barnehagesektoren er tilstrekkelig».<sup>33</sup> Utvalget støtter også Kunnskapsdepartementets forslag om å foreta en overordnet og prinsipiell vurdering av hvem som bør ha tilsynsansvaret for barnehagene, og organiseringen av dette.<sup>34</sup>

Utvalget har også merket seg at det skal utvikles et kvalitetsvurderingssystem for å følge med i utviklingen av kvaliteten i barnehagene.<sup>35</sup> Utvalget støtter dette, og understreker at det er viktig å få dette på plass så snart som mulig, siden overgangen til rammefinansiering fra 2011 vil forsterke myndighetenes behov for å skaffe data som viser tilstanden i sektoren.

De fleste foreldre har i gjennomsnitt lavere oppholdsbetaling i dag enn før innføringen av maksimalprisen, målt både i nominelle og i reelle kroner.<sup>36</sup> Basert på Statistisk sentralbyrås (SSB) foreldreundersøkelse fra januar 2010 har utvalget likevel registrert at familiene med lavest inntekt har hatt en lavere reell nedgang i foreldrebetalingen enn foreldre med høy inntekt. Videre viser statistikk fra SSB at barn av foreldre med høy inntekt i større grad går i barnehage enn barn av foreldre med lav inntekt.<sup>37</sup> Annen statistikk fra SSB viser også at foreldre med lav inntekt bruker en høyere andel av sin inntekt til barnehager enn foreldre med høy inntekt.<sup>38</sup> Utvalget mener at dette vil gå ut over barnehagedeltakelsen, og at den økonomiske belastningen på foreldrene kan bli for høy.

For utvalgets anbefalinger vises det til kapittel 12.

## 5.5 Andre tilrettelagte tilbud

I tillegg til barnehage er det flere andre tilrettelagte tilbud som er rettet inn mot barn i førskolealder. I dette kapitlet vil vi se nærmere på åpne bar-

<sup>33</sup> Innst. 14 S (2009–2010)

<sup>34</sup> St.meld. nr. 41 (2008–2009)

<sup>35</sup> St.meld. nr. 41 (2008–2009)

<sup>36</sup> SSBs foreldrebetalingsundersøkelse januar 2010

<sup>37</sup> SSB-rapport 11/2010

<sup>38</sup> SSB 2009 (Notater 2009/21)

nehager, gratis kjernetid og andre tilbud til barn som ikke går i barnehage.

### 5.5.1 Åpen barnehage

Den første åpne barnehagen i Norge ble etablert på Holmlia i Oslo i 1988, og i utgangspunktet var den ment for å kompensere for manglende barnehagetilbud. Nå som det er blitt full barnehagedekning og lovfestet rett til barnehageplass, retter åpne barnehager seg mer inn mot familier med behov som ikke dekkes av ordinært barnehagetilbud. Det var 6 958 barn i åpen barnehage i 2008, en tydelig økning fra 5 307 barn i 2000.

Åpen barnehage skiller seg særlig fra andre driftsformer ved at barna ikke blir tildelt fast plass i barnehagen. Barna kan komme til barnehagen sammen med en av foreldrene eller en annen omsorgsperson til de tider og på de dager som ønskes, innenfor barnehagens åpningstid. Det kan derfor være forskjellige barn i barnehagen fra dag til dag. Virksomheten er basert på at de voksne som følger barna, er en del av bemanningen, og at de tar aktivt del i alt det daglige arbeidet.

Åpen barnehage har lav gjennomsnittsalder på sine brukere og er fortrinnsvis benyttet av foreldre med barn under tre år. Årsaker til at åpen barnehage blir brukt, kan være at en av foreldrene er hjemme i foreldrepermisjon eller har det eldste barnet hjemme mens de venter på, eller er i permisjon med, barn nummer to. Andre har tidligere hatt barn i ordinær barnehage uten at det har vært vellykket, og søker derfor alternative barnehageformer.<sup>39</sup>

Noen foreldre synes det er for tidlig å sende barn i barnehage før de er tre år, og for enkelte kan det være et ønske om å legge et språklig grunnlag i morsmålet, eller at barna skal bli godt kjent med hjemmets tradisjoner og verdier før de møter nye voksne i barnehagen.<sup>40</sup> Noen foreldre kan synes det er mye for barna å bli sendt i en vanlig heldagsbarnehage der det blant annet snakkes et språk de ikke kan, og bruker åpen barnehage som en tilvenning der barnet lærer litt norsk sammen med foreldrene før de begynner i en ordinær heldagsbarnehage. For foreldre som ikke tidligere har hatt befattning med barnehager, kan åpen barnehage gi en innføring i hva en barnehage kan være. De får anledning til å tilbringe tid sammen med personalet og bygge tillit, og dette kan også være viktig for foreldre som av ulike år-

saker har hatt negative erfaringer med barnehage.

Åpen barnehage kan være viktige arenaer blant annet for kvinner som bor på krisesentre, og for flyktningfamilier på asylmottak. Det kan gi kvalitet i hverdagen og fungere nettverksskappende. I det hele tatt har åpne barnehager fungert bra for familier som i liten grad deltar på ulike samsfunnsarenaer som for eksempel utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet. Arbeidssøkende foreldre har etter start i åpen barnehage ofte begynt egen utdanning og yrkeskarriere.<sup>41</sup>

Åpne barnehager som er godkjente, må følge *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* på lik linje med ordinære barnehager. Siden innholdet i stor grad er lagt opp til å gi en innføring i hva barnehage er, legges det vekt på tradisjonelle barnehageaktiviteter og turer. Åpne barnehager må også utarbeide egne årsplaner.

Selv om det i utgangspunktet er yngre barn som går i åpne barnehager, vil erfaring fra åpne barnehager være en medvirkende faktor til at foreldrene velger å sende barna sine i ordinære barnehager når de blir eldre. I *Treffpunktet åpne barnehage* i Fredrikstad begynner om lag 80 prosent av barna i ordinær barnehage etter 1 eller 2 år, og noen begynner i språkgrupper som er et deltidstilbud som Fredrikstad kommune tilbyr fire- og femåringer med et annet morsmål enn norsk.<sup>42</sup>

### 5.5.2 Gratis kjernetid i barnehage

#### 5.5.2.1 Historikk

Gratis kjernetid innebærer at barna får tilbud om 20 timer gratis bruk av barnehage i uken. Gratis kjernetid ble første gang gjennomført etter et forslag i St.meld. nr. 17 (1996–1997) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*, som en treårig forsøksordning med gratis pedagogisk korttidstilbud i barnehage for alle femåringer i en bydel i Oslo indre øst. Barn som allerede hadde plass i ordinær barnehage, fikk fratrukket i oppholdsbetalingen. Forsøket ble igangsatt med utgangspunkt i statistikk fra 1995, den gang barnehagedekningen var på bare 51 prosent, mot 88,5 prosent i 2009. Tilbudet var lagt til Gamle Oslo fordi det var en bydel med høy andel minoritetsspråklige barn og deltakelsen i barnehagen var lav. Evalueringen viste at forsøket bidro til bedre språkutvikling og bedre integrering av minoritetsspråklige barn og

<sup>39</sup> Hatlem 2010

<sup>40</sup> Hatlem 2010

<sup>41</sup> Hatlem 2010

<sup>42</sup> Innspill fra Treffpunktet familiebarnehage til Brenna-utvalget

deres familier i forsøksperioden.<sup>43</sup> De aller fleste som fikk tilbud om gratis plass til sine barn, takket ja, og foreldrene var godt fornøyde med barnehagetilbudene. Personalets betydning for barna og familien og barnas framskritt i det norske språket ble trukket fram som særlig positivt i prosjektet. Av negative faktorer nevnes at det var for få majoritetsspråklige barn (andelen varierte mellom 2 og 10 prosent), og at prosjektet ikke var samordnet tilstrekkelig med norskundervisningen til at mødrene kunne ha optimal mulighet til å delta på norskkurs.<sup>44</sup>

I *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for integrering* fra 2007 ble gratis kjernetid i barnehagene for alle fire- og femåringer innført i noen områder i Oslo med høy andel av minoritetsspråklige barn, etter forslag i statsbudsjettet. Formålet skulle være å forberede til skolestart, bidra til sosialisering og bedre norskkunnskapene hos minoritetsspråklige barn gjennom økt deltakelse i barnehagen.

#### 5.5.2.2 Organisering av gratis kjernetid i Oslo

I 2008 satte det daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 50 millioner kroner til ordningen med gratis kjernetid i barnehage for alle fire- og femåringer i bydelene i Groruddalen og Søndre Nordstrand i Oslo. Ordningen ble utvidet til å gjelde treåringer i de samme områdene samt Drammen i 2010. De nevnte områdene av Oslo ble valgt ut fordi de hadde lav barnehagedekning og stor konsentrasjon av minoritetsspråklige barn. Kommunen har i liten grad lagt føringer for hvordan bydelene skal organisere forsøket. En av bydelene har for eksempel hatt korttidsbarnehager (minibarnehager) siden begynnelsen av 1990-tallet og kunne enkelt organisere gratis kjernetid direkte inn i dette tilbudet, og en annen bydel har integrert barna i ordinære heldagsbarnehager.

Bydelene har rekruttert barn gjennom ulike kanaler: helsestasjoner, bydelens servicetorg, som gir opplysning om kommunale tjenestetilbud (noen av disse har minoritetsrådgivere), skoleinnskrivning, mødregrupper, voksenopplæringskurs, hjemmebesøk og plakater. Det er også blitt delt ut brosjyrer på kjøpesentre og i åpen barnehage. I tillegg er jungeltelegrafene en viktig rekrutteringsfaktor i alle bydeler.

Tilbudet om gratis kjernetid blir gitt i allerede etablerte korttidsbarnehager og heldagsbarnehager og gjennom lavterskeltilbud som mor-barn-til-

bud, åpne barnehager og noe som kalles *smart-barnehager* – barnehager som gir språkopplæring for fire- og femåringer som trenger det. Disse bruker blant annet skolefritidsordningens (SFO) lokaler. En av disse er åpen på kveldstid, og mens barna er i smart-tilbudet, kan mødrene gå på språkkurs. De fleste ansatte som er knyttet til disse tilbudene, gir uttrykk for at de ønsker å rekruttere barn videre fra korttids- og lavterskeltilbud til heldagsbarnehager.

Alle bydelene har egne tiltak rettet mot foreldrene. Tiltakene kan dreie seg om ICDP-kurs<sup>45</sup> (foreldreveiledning), familielæring, ulike former for norskkurs, mal for foreldresamtaler spisset inn mot språkutvikling, veiledning i bruk av barnelitteratur og generelle kurs som dreier seg om medvirkning i samfunnet. Noen bydeler har informasjon om de ulike barnehagetilbudene og fokus på foreldrerollen gjennom norskundervisningen som en del foreldre deltar på. Flere av bydelene forteller at foreldresamarbeidet er styrket etter at gratis kjernetid ble innført.

#### 5.5.2.3 Erfaringer fra gratis kjernetid

Oslo kommune rapporterer at flere barn er rekruttert til barnehagene som følge av innføringen av gratis kjernetid, og at flere nå velger heldagsplass, jmfør St.meld. nr. 23 (2007–2008) *Språk bygger broer*. Kommunen ser også at personalet har større bevissthet om språkmiljøet i barnehagene, og at man i større grad trekker foreldrene med i utviklingen av barnas språkferdigheter. Forsøket har dessuten medvirket til økt samarbeid mellom barnehagene og andre tjenester. Den viktigste effekten av innføring av gratis kjernetid ser allikevel ut til å være at flere søker heldagsplass fordi den totale prisen blir adskillig lavere.

Selv om korttidstilbudene gir språkstimulering, kan det være en begrensning for språkstimuleringen at de fleste av korttidstilbudene nærmest utelukkende har barn med minoritetsspråklig bakgrunn. Dette kan føre til at språklæring for det enkelte barnet blir vanskeligere enn om barnet gikk i en barnehage med flere barn med norsk-språklig bakgrunn. I evalueringen av prosjektet med gratis korttidsplass i barnehage for alle femåringer i Bydel Gamle Oslo, sier Sand og Skoug imidlertid at det også kan være en fordel at alle barn har minoritetsspråklig bakgrunn, så lenge ikke alle har samme morsmål.<sup>46</sup> Det er lettere å

<sup>43</sup> Nergård 2006

<sup>44</sup> Nergård 2006

<sup>45</sup> International Child Development Programs, utviklet av Karsten Hundeide



komme inn i leken når den foregår på barnas eget norskspråknivå. Rapporten *Opplæringstilbudet til minoritetsspråklige innen barnehage og grunnopplæring*<sup>47</sup> påpeker det samme. Foreldre som har lite kjennskap til barnehage fra før av, synes uansett ofte det er trygt å la barna begynne i korttidsbarnehage først. Bydelene rapporterer imidlertid om at det er stadig flere barn som går over fra korttids- til heldagstilbud.<sup>48</sup> Gratis kjernetid har ført til så mange ulike barnehagemodeller, for eksempel med hensyn til oppholdstid, at bydelene rapporterer at foreldrene i langt større grad kan velge tilbud som er skreddersydd for familienes behov. Dette kan være en årsak til at nesten alle barn i områder med gratis kjernetid går i barnehage. Dermed blir også språkgrupper for barn som ikke går i barnehage, nærmest overflødig.

Ifølge avdelingssjef for barn og unge i Bydel Grorud, Sissel Krakeli,<sup>49</sup> viser rapporter fra *Språkløftet* og *Utviklingsprosjektet*<sup>50</sup> i bydelene at skolene merker en positiv tendens nå som alle barna som begynner i første klasse, har erfaring fra barnehage. De fungerer bedre både språklig og sosialt allerede fra skolestart.

### 5.5.3 Andre tilbud til barn utenfor barnehage

Flere kommuner har jobbet aktivt for å lage tilbud til barn som ikke går i barnehage, og disse tilbudene knytter seg i særlig grad til språkopplæring. Tilbudene kan stort sett deles i to, enten en organisering av barn og foreldre (vanligvis mødre) sammen eller språkgrupper for barn. Språkgrupper for barn arrangeres ofte noen dager i uken og er gjerne knyttet til norskundervisning for foreldre, som en slags tilsynsordning samtidig som barna lærer språk. Noen av tilbudene har som ett av flere mål at familiene søker heldagsplass til barna, mens andre konsentrerer seg om å forberede barna til skolestart.

#### 5.5.3.1 Mor–barn-grupper

Halden kommune arrangerer mor–barn-grupper der formålet er å gi femåringer uten barnehagetilbud skoleforberedende norskopplæring året før skolestart, samtidig som mødrene involveres i barnas skolegang. Tiltaket har vært rettet mot

mødre og barn som kan lite norsk, og språkopplæring for mødrene har vært et viktig delmål. Da tilbudet var nytt, ble barna språkstestet før og etter deltakelse, og resultatene var gode. Tiltaket har også virket nettverksbyggende for mødrene.<sup>51</sup>

Bydel Sagene i Oslo gir tilbudet *Mobanosa* som står for «mor og barn norsk sammen». Undervisningsmodellen baserer seg på her-og-nå-situasjoner der språket knytter seg opp mot hendelser som skjer der barna er. Gruppene er samlet to og en halv time to ganger i uken, og det er nært samarbeid med helsestasjon, PPT, barnevern og familieveiledere. Gruppene ledes av pedagog og tospråklig assistent, og det rapporteres at det er flere som ønsker å delta enn de har tilbud til. Deltakerne har tilbudet i ett år.<sup>52</sup>

#### 5.5.3.2 Språkgrupper

Bydelene Sagene og Grünerløkka i Oslo gjennomfører prosjektet *Bedre skolestart*. Mål og hensikt med prosjektet er for begge bydeler å gi et språkstimulerende tilbud til fire- og femåringer og å arbeide med sosial kompetanse. Tilbudet legger stor vekt på samarbeid med både skole og hjem og på å skape kontakt mellom disse. Tilbudet er fem timer to dager i uken i hver bydel og én dag felles på bibliotek. Foreldrene deltar én time i uken, og systematiske foreldresamtaler er en viktig del av innholdet. Dessuten kombineres språkgruppene til dels med ICDP-grupper (foreldreveiledning) og norskopplæring. Tilbudet baserer seg i stor grad på samme type innhold og aktiviteter som ordinær barnehage har, for eksempel spill, bøker, formingsaktiviteter, turer og rollelek. De har også kontakt med ordinære heldagsbarnehager, som de besøker med jevne mellomrom. I *Bedre skolestart* jobber pedagogisk leder og assistent.<sup>53</sup>

#### 5.5.3.3 Ambulerende pedagoger

I 2007 gjennomførte Fafo en evaluering av et prosjekt med ambulerende pedagoger i regi av Oslo kommune.<sup>54</sup> Ambulerende pedagoger var en tjeneste som gikk ut på at fire- og femåringer som ikke hadde barnehageplass med språkstimuleringsstilbud, skulle få et tilbud. Evalueringen hadde blant annet til hensikt å finne årsaker til at barna ikke gikk i barnehage. Det viste seg at det

<sup>46</sup> Sand og Skoug 2002

<sup>47</sup> Danbolt m.fl. 2010

<sup>48</sup> Bogen og Reegård 2009

<sup>49</sup> Vidnes i Aftenposten 05.05.10

<sup>50</sup> NAFO og Utdanningsdirektoratet

<sup>51</sup> NAFO 2010

<sup>52</sup> Utdanningsdirektoratet, skolenettet.no

<sup>53</sup> NAFO 2010

<sup>54</sup> Gautun 2007

ikke var noen enkel forklaring på hvorfor foreldre ikke ønsket at barna skulle gå i barnehage, men følgende årsaker ble nevnt i rapporten: økonomi, geografisk avstand, manglende kjennskap til hva barnehage er og hvor viktig det er at barna lærer norsk i en slik setting før de begynner på skolen, en skeptisk holdning til barnehager, reiser til utlandet store deler av året og problemer i hjemmet. De to viktige årsakene oppgis imidlertid å være økonomi og geografisk avstand mellom barnehagen og hjemmet. I NOVA-rapporten *Siste skanse*<sup>55</sup> nevnes også ønske om å tilbringe dagene sammen med egne barn i førskoleårene som en viktig årsak til at barn ikke går i barnehage. Se for øvrig kapittel 7 om barn som ikke går i barnehage.

Språkstimuleringstilbudene ble blant annet lagt til provisoriske lokaler på for eksempel helsestasjon og skolefritidsordning ni timer fordelt over to dager i uken. Rekrutteringen skjedde i hovedsak gjennom fireårskontroll på helsestasjonen, og innholdet var konsentrert rundt språkstimulering gjennom lek og organiserte grupper.

#### 5.5.3.4 Barnepark

Barnepark kan være et alternativ for familier som ikke ønsker å ha barn i barnehage, eller som av praktiske årsaker ikke har mulighet til det. Barneparkene er ikke et barnehagetilbud, og ble opprinnelig drevet av private organisasjoner som sanitetsforeninger og husmorlag. I takt med økt yrkesaktivitet i befolkningen og barnehageutbygging, har antallet gått ned, og en del er blitt omorganisert til barnehager.

Barnepark er et utetiltbud til barn mellom 2 og 5 år fra klokken 10 til 14 hver dag. Barnepark er ikke et pedagogisk tilbud, det stilles ingen utdanningskrav til ledere, og det forekommer i liten grad aktiviteter som er organisert av voksne. Foreldre som velger å bruke park, er ofte hjemmeværende, eller de kombinerer parktilbudet med annen type barnepass. Mange ser det som en mulighet til å ha mange timer sammen med barna hver dag, samtidig som timene i parken dekker barnas behov for å være sammen med andre barn.

## 5.6 Pedagogisk tilbud til førskolebarn i andre land

Utvalget er i mandatet bedt om å gjøre rede for det pedagogiske tilbudet i andre land det er natur-

lig for Norge å sammenlikne seg med. Utvalget har valgt å se på tre andre nordiske land, nemlig Sverige, Danmark og Finland. I tillegg er Frankrike og Storbritannia (primært England) valgt, dette fordi de har tilbud som skiller seg mye fra det vi har i Norge. OECD sier for eksempel følgende:

«France and the English-speaking world have adopted a 'readiness for school' approach, which although defined broadly focuses in practice on cognitive development in the early years, and the acquisition of a range of knowledge, skills and dispositions. [...] In countries inheriting a social pedagogy tradition (Nordic and Central European countries), the kindergarten years are seen as a broad preparation for life and the foundation stage of lifelong learning.»

OECD 2006 Starting Strong II, side 13

Utvalget har vært på studiebesøk i Sverige, Finland, Frankrike og England. På besøkene fikk vi en orientering av myndighetene om førskoletilbudet, vi fikk møte lokale myndigheter, og vi fikk omvisning i barnehager og førskoletilbud. Nedenfor presenteres de ulike tilbudene i hvert land. I tillegg gis det en omtale av spesielt interessante forhold, som nylig gjennomførte reformer og annet.<sup>56</sup>

### 5.6.1 Sverige

Sverige har obligatorisk skolestart det året barnet fyller sju år. Året før skolestart går nesten hele årskullet seksåringer i den frivillige *førskoleklassen*. Yngre barn går i *førskolan*, som tilsvarer norsk barnehage, eller i familiebarnehage. I barnehageåret 2008–2009 gikk 78,1 prosent av alle ett- til treåringene og 97,6 prosent av alle fire- og femåringene i barnehage eller familiebarnehage.<sup>57</sup> Det finnes også åpne barnehager der foreldre er med barna.

Lengden på fødselspermisjonen i Sverige er på 480 dager (96 arbeidsuker), hvorav 390 dager (78 arbeidsuker, altså 1 ½ år) med 80 prosent lønn og 90 dager med et fast dagsbeløp. 60 dager er reservert mor og 60 dager er reservert far.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Kildene i dette delkapitlet er primært OECD-rapporten Starting Strong II fra 2006, EUs database «Eurybase» og de ulike lands offisielle nettsider. Utvalget har vært på studietur til Sverige, Finland, Frankrike og England og fått en del informasjon i den forbindelse.

<sup>57</sup> Nordic Conference on Research in the field of Early Childhood Education and Care (ECEC) 18.–20. November 2009

<sup>58</sup> www.regeringen.se

<sup>55</sup> Seeberg 2010

Barn under 1 år vil på grunn av fødselspermisjonens lengde normalt ikke ha behov for barnehageplass. Imidlertid åpner loven for å tildele plass i barnehage dersom barnet ut fra fysiske, psykiske eller andre årsaker trenger særskilt støtte i sin utvikling og dette ikke dekkes på annet vis.<sup>59</sup>

Tilbudet til de yngste barna består av følgende tre ordninger:

- *Förskola* (tilsvarer norsk barnehage)
- *Pedagogisk omsorg* (tidligere kalt *familjedaghem*, tilsvarende norsk familiebarnehage)
- *Öppen förskola* (tilsvarende norsk åpen barnehage, et korttidstilbud der foreldre er med barnet)

Kommunene har plikt til å tilby plass i barnehage eller familiebarnehage til barn fra 1 år når

- foreldrene er i arbeid eller under utdanning
- foreldrene er arbeidsløse eller har foreldrepermisjon og er hjemme med yngre søsken (*föräldralediga*)
- barnet har særskilte behov som ikke kan dekkes på annen måte

Plass skal tilbys uten urimelig forsinkelse, normalt 3–4 måneder etter at foreldrene har meldt behov, og den skal tilbys så nær barnets hjem som mulig. Tilbudet skal omfatte minst tre timer per dag eller 15 timer per uke, noe som tilsvarende 525 timer per år.<sup>60</sup> Tilbudet kan gis av private (*enskilda*) aktører, men det store flertallet barn går i kommunale barnehager.

Barnehagevirksomheten styres av skolelovens kapittel 2 og læreplanen *Läroplan för förskolan* (Lpfö). Det er Riksdagen som fastsetter læreplanen, nasjonale mål og retningslinjer for førskolevirksomheten. Innenfor disse rammene avgjør den enkelte kommunen hvordan virksomheten skal drives.<sup>61</sup>

Sverige innførte fra 2002 maksimaltakst for foreldrebetaling i barnehagene, og evalueringer viser at dette har ført til utjevning av sosioøkonomiske forskjeller når det gjelder deltakelse. Fra 2003 ble kommunene pålagt å tilby alle barn minst 525 avgiftsfrie timer i barnehage fra og med høsten det året barnet fyller fire år. Dette kalles *allmän förskola*.<sup>62</sup> Denne plikten ble utvidet til å gjelde for treåringer fra 1. juli 2010.<sup>63</sup> Barn med annet

morsmål enn svensk får fra treårsalder tilbud om tre timers daglig gratis kjernetid i barnehage.<sup>64</sup>

Svenske barnehager har gjennomgående personale med høy kompetanse, nesten 98 prosent har en form for formell kompetanse knyttet til arbeid med barn. Andelen førskolelærere er på om lag 50 prosent, og de resterende er i hovedsak assistenter med treårig fagutdanning fra videregående skole.<sup>65</sup> Til sammenlikning har Norge om lag 32 prosent førskolelærere og en høy andel ufaglærte assistenter.

På oppdrag fra den svenske regjeringen la Skolverket i 2009 fram et forslag til revidering av læreplanen for førskolan (barnehagen), dette for å tydeliggjøre innholdet og heve kvaliteten på det pedagogiske arbeidet.

I august 2010 ble den nye læreplanen for førskolan vedtatt og skal gjelde fra 1. juli 2011.

1. oktober 2009 startet det såkalte *Förskolelyftet*, som tilbyr etter- og videreutdanning i språk og matematikk for de ansatte i barnehagen. Den svenske regjeringen har avsatt 200 millioner kroner i året til dette i perioden 2009–2011. 60 prosent av dette går til førskolelærere.<sup>66</sup>

I Sverige starter den obligatoriske skolegangen fra høsten det året barnet fyller sju år. Året før skolestart får alle seksåringer tilbud om gratis plass i den frivillige *förskoleklassen*. Dette er et tilbud som kommunene fra 1997 er forpliktet til å gi fra og med høstterminen det året barnet fyller seks år. Tilbudet skal omfatte minst 525 timer per år, noe som tilsvarende 15 timer per skoleuke eller tre timer per skoledag i skoleåret. Resten av tiden er de fleste seksåringene på det såkalte *fritidshemmet*, en skolefritidsordning med ulike aktiviteter. I skoleåret 2008–2009 gikk 95 prosent av seksåringene i førskoleklassen.<sup>67</sup> De resterende seksåringene går som regel enten fortsatt i barnehage eller har allerede startet på skolen.<sup>68</sup>

Förskoleklassens virksomhet betraktes som undervisning og er omfattet av den svenske skolelovens allmenne bestemmelser. Förskoleklassen har felles læreplan med grunnskolen og fritidshjemmet, *Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet* (Lpo 94). Innenfor læreplanens rammer avgjør den enkelte kommunen hvordan virksomheten skal drives.

<sup>64</sup> OECD 2006

<sup>65</sup> OECD 2006

<sup>66</sup> Skolverket 2009

<sup>67</sup> Nordic Conference on Research in the field of Early Childhood Education and Care (ECEC) 18.–20. November 2009

<sup>68</sup> Nordic Conference on Research in the field of Early Childhood Education and Care (ECEC) 18.–20. November 2009

<sup>59</sup> Skolverkets nettsider

<sup>60</sup> Skolverkets nettsider

<sup>61</sup> www.regeringen.se

<sup>62</sup> Skolverkets nettsider

<sup>63</sup> Riksdagens nettside om Skollagen § 8a

### Boks 5.2 Eksempel på hjemmebesøk

Utvalget besøkte Tjappan förskola i Stockholm, en barnehage som baserer seg på Reggio Emilia-pedagogikken. Denne barnehagen hadde som praksis at de ansatte besøkte hjemmet til hvert av de barna som hadde fått plass. Hjemmebesøket skjedde før barnehagestart, og det ble lagt vekt på å gi foreldrene god informasjon om det pedagogiske opplegget. De ansatte i barnehagen hadde aldri opplevd at foreldre motsatte seg å få besøk. De barnehageansatte la vekt på å ha en positiv innstilling til barnas hjem, og hjemmebesøkene bar ikke preg av kontroll, men at man skulle lære hverandre å kjenne for å kunne samarbeide bedre om barnet.

Mange kommuner har valgt å integrere førskoleklassen i samme lokaler som skolen. Som oftest har skolens rektor også ansvaret for førskoleklassen.

Selv om førskoleklassen er en del av skolen og betraktes som det første skrittet på veien når det gjelder å gjennomføre og oppfylle målene i læreplanen, er det ingen resultatmål som skal oppnås, og seksåringene blir ikke vurdert faglig. Pedagogien skal på samme måte som i barnehagen ha samtaler med barnets foresatte om barnets trivsel og generelle utvikling.

En intensjon med førskoleklassereformen var å implementere barnehagens pedagogiske tradisjon i skolen, der lek, kreativitet og barnets egen utforskning gis større rom. Et viktig mål er å knytte førskoleklassen, skolen og fritidshjemmet tette sammen. Virksomhetene skal utvikles i møtet mellom ulike pedagogiske tradisjoner. Integrasjonen av barnehage og skole skal lede til et forent utdanningssystem med et felles syn på barn, kunnskap, utvikling og læring.<sup>69</sup>

#### 5.6.2 Danmark

Danmark hadde inntil 2009 obligatorisk skolestart det året barnet fyller sju år, men gjorde i 2009 den såkalte *børnehaveklassen* for seksåringene obligatorisk. Dermed er dansk grunnskole utvidet til 10 år. For barn under tre år består tilbudet enten av *dagpleje*, som er en form for familiebarnehage

eller dagmamma med avtale med kommunen, eller vuggestue, altså en småbarnsavdeling i en barnehage. Fra treårsalder går de fleste i *børnehave*. I 2009 hadde om lag 93 prosent av barn i alderen 1–5 år et dagtilbud (totalt om lag 318 000 barn).<sup>70</sup> Det tilsvarende tallet for Norge er 88 prosent.<sup>71</sup> 98 prosent av danske tre- til femåringer går i barnehage. Det er til sammen om lag 78 150 personer ansatt i dagtilbudet. Av disse er 37 prosent pedagoger, lærere eller støttepedagoger. Videre utgjør pedagogmedhjelpere, dagpleiere og tilsvarende 52 prosent av de ansatte.

Lengden på fødselspermisjonen i Danmark er 14 uker etter fødsel reservert for mor, deretter 32 uker betalt permisjon som foreldrene kan dele, og deretter mulighet for ytterligere 14 uker uten lønn.<sup>72</sup>

Dagtilbudsloven av 2007 fastsetter at kommunen har plikt til å gi dagtilbud til barn fra 26 ukers alder og til de starter på skolen (*basningsgarantien*). Dette omfatter følgende tilbud:<sup>73</sup>

- *Kommunal dagpleje* – opptil fem barn passes i et privat hjem av en *dagplejer*
- *Kommunale daginstitutioner* – omfatter *vuggestue* fra 26 ukers alder og *børnehave* fra tre års alder, svært ofte er disse to samlet i en aldersintegrert institusjon, altså som en barnehage med både småbarns- og storbarnsavdeling.
- *Selvejende daginstitutioner* – privateide barnehager med driftsavtale med kommunen
- *Privat dagpleje* – private *dagplejere* med driftsavtale med kommunen mottar barn i sitt eget hjem
- *Godkendte privatinstitutioner* – godkjennes av kommunen og får tilskudd per barn, har eget opptak utenom det kommunale opptaket

To tredeler av tilbudene er kommunale, én tredel er ikke-kommunale, og da drevet av organisasjoner, foreldre eller private eiere.<sup>74</sup>

Kommunene fikk delegert ansvaret for førskoletilbudet i 1987. Tilbudet er hjemlet i lov om dag-, fritids og klubtilbud m.v. til børn og unge (dagtilbudsloven). Kommunen dekker 75 prosent av driftsutgiftene for det enkelte dagtilbudet, og foreldrene betaler 25 prosent.<sup>75</sup> Det gis søskenmoderasjon og friplass etter bestemmelsene i dagtilbudsloven.

<sup>70</sup> <http://www.statistikbanken.dk>

<sup>71</sup> Statistisk sentralbyrå, barnehagestatistikk 2009

<sup>72</sup> [www.bm.dk](http://www.bm.dk) (Bæsketfigelsesministeriet)

<sup>73</sup> Socialministeriet, Danmark

<sup>74</sup> Eurybase Denmark, chapter 3.14

<sup>75</sup> Socialministeriet, Danmark

<sup>69</sup> Skolverkets nettsider 2009

I 1998 fikk dagtilbudene for første gang en formålsbestemmelse som detaljert beskrev samfunnets forventninger til innholdet i tilbudet. Dagtilbudsloven definerer følgende temaer som skal inkluderes i barnehagenes planer:

- personlig utvikling
- språklig utvikling
- naturfag
- kropp og bevegelse
- sosial kompetanse
- kulturelle verdier og uttrykk

I 2004 ble formålsbestemmelsen supplert med bestemmelsen om pedagogiske læreplaner. Den pedagogiske læreplanen har som formål å styrke alle barns kompetanser, herunder utsatte barn. Det skal utformes en skriftlig plan for hvert barn, og planen skal beskrive dagtilbudets mål for barnets læring. Det skal også nedfelles relevante pedagogiske metoder og aktiviteter for å nå målene. Den enkelte barnehagen (dagtilbud) skal en gang i året utarbeide en pedagogisk læreplan som også skal evalueres årlig, og kommunen har plikt til å følge opp evalueringen.

Loven ble vedtatt i 2004, og en evaluering av implementeringen ble gjennomført tre år etter. Undersøkelsen<sup>76</sup> om implementeringen av pedagogiske læreplaner i kommunene ble offentliggjort i mars 2008 og viser følgende hovedresultater:

– De pedagogiske læreplanene er implementert i de fleste kommuner, og det er en generell positiv innstilling til disse fra både dagtilbudets og forvaltningens side. Det er blitt utarbeidet skriftlig inspirasjonsmateriale og iverksatt kurs, som brukerne generelt har vært meget fornøyd med.

– Arbeidet med de pedagogiske læreplanene har bidratt til en styrket dialog om fagligheten i dagtilbudene. Kommunene ser de pedagogiske læreplanene som et godt målstyringsredskap og som et redskap til å skape sammenheng på dagtilbudsområdet.

– Det er særlig de store kommunene, som har utarbeidet retningslinjer for de pedagogiske læreplanene, og daginstitusjonslederne i de store kommunene, som synes at de har fått god hjelp av kommunene.

I 2006 ble det vedtatt en bestemmelse om barnemiljø i dagtilbudet. Formålet var å styrke barns fysiske, psykiske og estetiske miljø i dagtilbudet. Alle dagtilbud skal utarbeide en barnemiljøvurdering som inneholder en kartlegging av status, en

beskrivelse av eventuelle problemer og innsatsområder samt en handlingsplan. Vurderingen skal revideres minimum hvert tredje år.

I 2007 innførte regjeringen i Danmark en kvalitetsreform som blant annet omfattet en satsing på å bedre kvaliteten i dagtilbudene. Hovedtemaene var like muligheter for alle barn, bedre helse (kosthold), mer fleksibilitet og større muligheter for frie valg for barnefamiliene. Det ble satt av 2 milliarder danske kroner til kvalitet i dagtilbudet i perioden 2006–2009.

Den nye dagtilbudsloven trådte i kraft 1. august 2007. Formålet med loven var å samle og modernisere bestemmelser om dagtilbudet og andre tilbud til barn og unge i én lov samt å forbedre og sette fokus på innholdet i tilbudene. Hovedendringene i loven bestod av en større oppmerksomhet på innhold og en styrking av den pedagogiske innsatsen, en klarere ansvarsfordeling mellom kommunen og den pedagogiske og administrative ledelsen i barnehagen, større fleksibilitet og større valgfrihet for foreldre. Et annet formål var å få en bedre sammenheng mellom barnehage og skole. Det skal utarbeides et dialogmateriale om skolestart rettet mot foreldre og personale i dagtilbud og skole.

I 2009 utgav Velfærdsministeriet og Undervisningsministeriet tre brosjyrer med fellestittelen *På vej til skole*.<sup>77</sup> Innholdet er rettet mot henholdsvis foreldre, kommuner og de profesjonelle (lærerne og pedagogene). Brosjyrene sammenfatter aktuell forskning om overgangen til skole med henblikk på å skape sammenheng mellom dagtilbud, skole og skolefritidshjem.

Foreldrene har rett til å få etablert en «foreldrebestyrelse», et organ som gir foreldrene innflytelse på dagtilbudet. Oppgavene til bestyrelsen er blant annet å bidra til å utarbeide prinsipper for daginstitusjonenes arbeid og for anvendelse av budsjetterammer, og den har innstillingsrett og rett til deltakelse ved ansettelse av ledelse og innstillingsrett ved ansettelse av personale.

Danmark innførte i august 2007 en plikt til å tilby språkvurdering av alle treåringer, og oppfølging av denne vurderingen etter behov. Dette gjelder også barn som ikke har et dagtilbud. Mål og rammer for språkvurderingen fastsettes av kommunen. Dagtilbudsloven ble imidlertid endret i juni 2010, og det ble innført en ny bestemmelse om at kommunen har ansvaret for å gjennomføre språkvurdering av barn i treårsalderen som er i et dagtilbud, og der det er språklige, atferdsmessige eller andre forhold som gir grunnlag for å si at

<sup>76</sup> Nielsen m.fl. 2008.

<sup>77</sup> [www.vfm.dk](http://www.vfm.dk) eller [www.paavejiskole.emu.dk](http://www.paavejiskole.emu.dk)

barnet har behov for språkstimulering. Språkvurderingen gjelder også barn i denne aldersgruppen som ikke omfattes av dagtilbud.

### 5.6.3 Finland

Finland har i likhet med Sverige obligatorisk skolestart det året barnet fyller sju år. Alle seksåringer har rett til plass i den frivillige førskolen året før skolestart, og i skoleåret 2009–2010 gikk 96 prosent av alle seksåringene i førskolen.<sup>78</sup> Finland legger stor vekt på valgfrihet for småbarnsfamiliene og har derfor lagt til rette for ulike løsninger, blant annet mulighet for foreldre til å være hjemme med barn til de har fylt tre år. Samtidig legges det stor vekt på tidlig innsats ved at alle barn har rett til barnehageplass. Innholdet i både barnehage og førskole skal være preget av lek og dialog samtidig som barna skal gis målrettet opplæring. Finland skiller seg ut fra de andre nordiske landene ved at hele 27 prosent av seksåringene ikke har gått i barnehage når de begynner i førskolen.

Lengden på fødselspermisjonen i Finland er 105 arbeidsdager for mor, 18 dager for far og 158 dager som kan deles.<sup>79</sup> Hvert barn under skolepliktig alder har rett til et omsorgstilbud (*dagvård*) etter at fødselspermisjonen er over. Familie- ne kan velge mellom følgende:

- Ytterligere ulønnet permisjon og kontantstøtte (*hemvårdsstöd*), så foreldrene kan passe barna selv inntil yngste barn er tre år. Noe kontantstøtte gis for eldre barn dersom yngre søsken er under tre år. Om lag 29 prosent av foreldrene mottok i 2008 kontantstøtte for barn under tre år.
- Kommunalt omsorgstilbud, som i 2008 er subsidiert av staten opp til et visst nivå. Maksimumspris for en barnehageplass er 233 euro per måned.
- Privat omsorgstilbud godkjent av kommunen (barnehage, familiebarnehage eller godkjent dagmamma). Foreldrene betaler full kostnad for barnehagen, men mottar økonomisk støtte fra staten til dette. 3,5 prosent av foreldrene til barn i førskolealder valgte i 2008 en slik løsning.

Fra 1990 har alle familier med barn under tre år hatt rett til kontantstøtte. Forutsetningen har vært at barnet ikke går i kommunal barnehage.

Barnehagetilbudene blir gitt gjennom ordinær barnehage eller i familiebarnehage i hjem eller familiegrupper som kommunene fører tilsyn med. Det har imidlertid vært bekymring for at familiebarnehagene ikke har et godt nok pedagogisk innhold. Om lag 27 prosent av barna har ikke gått i barnehage i det hele tatt før de begynner på førskole som seksåringer. En del foreldre er hjemme med barna, og ellers ordner de seg på ulike måter, som for eksempel at barna er hos slektninger.

Ved utgangen av 2008 var det 406 871 barn under skolepliktig alder (0–6 år) i Finland. Rundt halvparten, 201 500 barn, gikk i kommunale barnehager, henholdsvis 150 200 i ordinær barnehage og 51 300 i familiebarnehage. 17 650 gikk i privat barnehage. 7 prosent av barn under skolepliktig alder mottok ekstra støtte i ordinær barnehage.<sup>80</sup>

Social- och hälsovårdsministeriet har ansvaret for dagtilbudet til barn (*barndagvården*). Det legges opp til valgfrihet for foreldrene. Førskolen for seksåringene organiseres i samarbeid med skolen og administreres av Undervisnings- och kulturministeriet.

Ansvaret for barnehagene er lagt til kommunene. Barnehagesektoren er finansiert gjennom statens rammetilskudd til kommunene og ikke gjennom øremerkede midler. Departementene har underliggende statlige etater med ansvar for informasjon, veiledning og implementering av rammeplan for barnehage og førskole som nasjonale styringsdokumenter. Kommunene har ansvar for å implementere og tilpasse tilbudene lokalt.

Formålet med barnehagen er å støtte foreldrene i å oppdra barna og å gi et supplement til hjemmet som gjør at barna får en individuell og balansert utvikling. Departementet legger også stor vekt på barnehagen som et sosialt utjevneende tiltak. Alle barn under skolepliktig alder har rett til barnehageplass. Et viktig mål er å gi et målrettet pedagogisk tilbud. Ifølge Sosial- og helsedepartementet i Finland kombinerer barnehagene både omsorg og utdanning.

Planverket for barnehagene er inndelt i fire nivåer:

- nasjonalt plan
- kommunalt plan
- barnehagenivå
- individuell plan for barnet (obligatorisk i barnehager, men ikke i førskolen), som er utarbeidet i samråd med foreldrene

<sup>78</sup> Social- och hälsovårdsministeriet i Finland

<sup>79</sup> www.stm.fi (Social- och hälsovårdsministeriet)

<sup>80</sup> Nordic Conference on Research in the field of Early Childhood Education and care (ECEC) 18.-20. November 2009

Kvalitet står meget sentralt i finsk barnehage og førskole. Personalets kompetanse er strengt regulert, og det er minimumskrav til kompetanse for dem som jobber i barnehagen. Tidlig innsats er sikret ved at det skal utarbeides individuelle planer for alle barn i barnehagene. Lek på barns premisser står helt sentralt i alle offentlige dokumenter om barnehage i Finland. Overordnet læringsmål skal alltid være med utgangspunkt i barnas beste.

Kommunene må gi et barnehagetilbud på mors morsmål dersom det er et av Finlands offisielle språk, nemlig finsk, svensk eller samisk. Personalet skal også støtte utviklingen av språket til barna og ha kompetanse om romanikulturen og om innvandrerbarn.

Personalet i barnehagene må minimum ha kompetanse i sosial- eller helseomsorgsfag fra videregående skole. En av tre av barnehagens ansatte må ha grad av bachelor (3–4 års utdanning) eller master i pedagogikk. I familiebarnehagene er det anbefalt at de ansatte har en yrkesrettet utdanning, *familjedagvårdare*. Dette er imidlertid en anbefaling og ikke et pålegg. Det satses i stor grad på kompetent personale, men siden Finland har desentralisert styring med ansvaret for barnehagene lagt til kommunene, er det også opp til hver enkelt kommune hvor mye de vil etterutdanne personalet. Barnehagene får tilbud om veiledning lokalt, men ressursmangel gjør at behovet ikke blir oppfylt.

Bemanningsnormen i barnehagene er 1–4 barn per voksen for barn under tre år og 1–7 barn per voksen for barn over tre år dersom barna har heltidsplass. Finland har foreløpig ikke problem med førskolelærermangel.

I 2000 ble det gjennomført en førskolereform, og alle kommuner fikk i 2001 plikt til å organisere et frivillig og gratis førskoletilbud til seksåringene. I dag benytter 96 prosent tilbudet. Førskolen ligger administrativt under Undervisnings- og kulturministeriet. Kommunen er ansvarlig for undervisningen, men nasjonale utdanningsmyndigheter fastsetter mål og sentralt innhold i rammeplanen. Målet med førskoleundervisningen er å fremme barnas forutsetninger for læring og styrke deres sosiale ferdigheter før de begynner på skolen. En god overgang mellom barnehage og skole vektlegges ved at det er førskolelærere og lærere som sammen leder førskolegruppene. Det at mange av førskolegruppene holder til i barnehagene, gir lærerne et godt innblikk i barnehagens innhold.

### Boks 5.3 Å sette seg egne mål

I Vironnieemi barnehage i Helsinki setter barna i førskolegruppen seg mål de vil nå i løpet av året, og personalet skriver dette ned. Barna lager tegninger av målene, og dette henges opp på veggen. Målene kan være som eksemplene vist på bildet: å bake en kake, å hoppe fra brygga eller å lære å stå på hodet. Personalet hjelper barna med å legge en plan for hvordan de skal oppnå målene, og hjelper dem i fullføringen. Alle foreldrene involveres i alle barnas mål. Hvis noen av foreldrene har fiskeutstyr, kan de for eksempel hjelpe de barna som har satt seg som mål å lære å fiske. Gjennom aktiviteten lærer barna å planlegge, legge strategier og å sette seg mål. De oppnår mestring i det å fullføre målene.



Figur 5.2 Barns egne mål

Planverket for førskolen har samme nivådeling som planverket for barnehagen, men man har ikke individuelle planer for barna. Førskolens oppgave er å fremme barns læringsmuligheter og ut-

jevne sosiale forskjeller. Førskoleundervisningen skal baseres på lek ut fra barnets utviklingsnivå. Den skal fremme barnets språklige utvikling og interesse for å lære. Barnets fantasi og lekens hjelp til å lære er viktig. Fagområder som vektlegges, er språk og interaksjon, matematikk, etikk og livssyn, natur og miljø, helse, fysisk og motorisk utvikling samt kunst og kultur.

Førskole tilbys 700 timer årlig gjennom barnehageåret. I praksis er tilbudet på 3–4 timer per dag, maksimalt 5 timer per dag. anbefalt maksimum gruppestørrelse er 20 barn. Kommunene arrangerer førskoleundervisning i skoler, daghjem eller på andre passende steder. Også private aktører og statlige læresteder kan ha førskoleundervisning. Undervisningen på førskolen er basert på en lokal læreplan, som igjen er basert på en nasjonal førskolelæreplan. Barna har rett til transport om de bor 5 kilometer fra førskolen eller om reisen er farlig, vanskelig eller anstrengende for barnet. Barna har rett til ett avgiftsfritt måltid per dag.

Personalet i førskolen består av førskolelærere med universitetsutdanning, bachelorgrad, og småskolelærere med høyere universitetsutdanning, om lag fem år.

Foreldrebetaling for barnehager reguleres ut fra familiestørrelse og familieinntekt. En barnehageplass koster om lag 10 000 euro årlig, mens førskolen er gratis. Foreldrene betaler eventuelt for skolefritidsordning de timene barna ikke er i førskolen. Staten subsidierer førskoleplassene med om lag 42 prosent av kostnadene. Prisen er maksimum 233 euro per måned (om lag 1930 kroner) for det første barnet, maksimum 210 euro per måned for det andre barnet, og deretter maksimum 46,6 euro per måned per øvrige barn. Familiene med lavest inntekt får gratis opphold. Foreldrebetalingen dekker om lag 14 prosent av inntektene for barnehager.

#### 5.6.4 Frankrike

Frankrike har obligatorisk skolestart det året barnet fyller 6 år. Tilbudet til barn under tre år er preget av at et flertall av barna er hjemme eller passes av slektninger eller dagmamma uten godkjenning. Andre går i familiebarnehage eller barnekrybbe (*crèche*), som tilsvarer norsk barnehage, og rundt en tredel av toåringene får plass i såkalte *pré-maternelle*-klasser. Tre-, fire- og femåringer har rett til plass i *école maternelle*, en frivillig førskole som er offentlig og gratis. Deltakelsen her er på nesten 100 prosent

Lengden på fødselspermisjonen i Frankrike er på 20 uker med lønn og deretter ulønnet permi-

sjon i 142 uker, altså til barnet er over tre år gammelt. For å bedre småbarnsmødres retur til yrkeslivet kan man kombinere den ulønnede permisjonen med deltidsarbeid de siste seks månedene.<sup>81</sup>

Det er fortsatt mangel på plasser i daginstitusjoner for de yngste barna, og i 2006 var fordelingen av daglig omsorg for barn under tre år slik:<sup>82</sup>

- 64 prosent var hjemme med én av foreldrene
- 18 prosent ble passet i privat hjem av godkjent assistent (*assistante maternelle*), som gjerne har ansvaret for 1–3 barn, altså en slags familiebarnehage
- 8 prosent hadde plass i barnekrybbe (*crèche*), en småbarnsbarnehage som kan være offentlig eller privat
- 4 prosent ble passet av besteforeldre
- 6 prosent hadde en annen ordning, for eksempel dagmamma uten offentlig godkjenning

Toåringer kan få plass i såkalte *pré-maternelle*-klasser, dette omfattet om lag 35 prosent av alle toåringer i 2006.<sup>83</sup> Dette tilbudet opprettes særlig i områder med sosiale problemer og høy innvandrertetthet.<sup>84</sup>

Tre-, fire- og femåringer har rett til plass i *école maternelle*, en frivillig førskole som er offentlig og gratis. Tilbudet er godt utbygd, og lærerne har samme utdanning som grunnskolelærerne, treårig utdanning fra universitet. Andelen barn som deltar i tilbudet er nesten 100 prosent.<sup>85</sup> *École maternelle* har eksistert helt siden 1881, men det var først på 1960-tallet at man fikk en stor økning i andelen barn som deltok. Førskolen er sekulær, altså ikke basert på et religiøst syn, slik skoler i mange andre land kan være. Det legges stor vekt på å lære barna å beherske det franske språket, da dette sees på som grunnleggende for å mestre senere skolegang.<sup>86</sup>

Opptaket er basert på faste geografiske inntakskretser akkurat som for skolen. Dette gjør at de fleste tre-, fire- og femåringer går på førskole i sitt nabolag, og når de går over til den lokale skolen får de som regel følge av alle sine jevnaldrende førskolekamerater.

*École maternelle* er en del av det offentlige utdanningssystemet og har en egen nasjonal læreplan. Barna grupperes i tre stadier etter alder, og i læreplanen er det mål for hva de skal ha lært på

<sup>81</sup> OECD 2006

<sup>82</sup> OECD 2006

<sup>83</sup> OECD 2006

<sup>84</sup> OECD 2006

<sup>85</sup> OECD 2006

<sup>86</sup> Eurybase, France, chapter 3.1–3.2



hvert trinn. Femåringene har leseforberedende aktiviteter som en forberedelse til skolestart. Det er full frihet til å velge den pedagogisk metoden som pedagogene mener er best. Læreplanen er delt i fem områder, der stikkordene er følgende:

- språk, primært muntlig, men også introduksjon av skriftspråk
- samarbeid
- bruke kroppen
- oppdage verden
- fantasi og kreativitet

Ansvar for tilbud til barn under tre år deles av Sosial- og arbeidsdepartementet og Helse- og familiedepartementet. Utdanningsdepartementet har ansvaret for både *école maternelle* for førskolebarn i alderen 3–5 år og den obligatoriske skolen for barn fra seks år og oppover.

### 5.6.5 Storbritannia (England)

England har skoleplikt fra den skoleterminen barnet fyller fem år. Tre- og fireåringene har rett til et pedagogisk tilbud et visst antall timer per uke, og dette gis av private eller offentlige tilbydere. I 2008 benyttet 97 prosent av tre- og fireåringene et slikt tilbud.<sup>87</sup> Tilbudet til barn under tre år som ikke er hjemme med en av foreldrene eller har uformell barnepass, er stort sett i privat regi. England har den høyeste andelen av private tilbydere i Europa, og familiens økonomiske situasjon har mye å si for hvilket tilbud det er mulig å velge. Myndighetene har noen egne tilbud til utsatte barn. Gjennom den nasjonale enheten *Sure Start* forsøker myndighetene å sikre bedre samordning av tjenester for barnefamilier innen omsorg, helse, opplæring og støtte til familier med særlige behov.

Lengden på fødselspermisjonen i England er 52 uker, med mulighet for delvis lønn eller økonomisk støtte i 39 av dem avhengig av ansettelsesforhold. I tillegg kan hver av foreldrene ta 13 uker ulønnet foreldrepermisjon før barnet fyller fem år.<sup>88</sup>

For barn under 3 år finnes det få offentlige tilbud, de fleste tilbyderne er private aktører eller frivillige organisasjoner, for eksempel kirker. Ut fra familiens økonomiske situasjon kan foreldre velge mellom ulike tilbydere, som private småbarnsbarnehager (*day nurseries* eller *nursery schools*), dagmammaer (*private child minders*) el-

#### Boks 5.4 Eksempel fra en *école maternelle* i Paris

Utvalget besøkte en *école maternelle* i Paris. Styreeren orienterte om det pedagogiske opplegget, der det blant annet legges stor vekt på språkutvikling. Barna lærer lydene i språket gjennom for eksempel rim og regler, og de blir blant annet bedt om å identifisere lydene i ord og skille mellom stavelser. Førskolen hadde eget bibliotek med et stort utvalg bøker. Styreeren opplyste at om lag 80 prosent av barna hadde lært å lese før de begynte på skolen som seksåringer.

ler barnepiker (*nannies*) som passer barnet i barnets hjem.<sup>89</sup> Såkalte lekegrupper (*play groups*) er et deltidstilbud, som regel på formiddagen.

Om lag 20 prosent av barn under ett år og 30 prosent av barn mellom 1-3 år har plass enten i private barnehager eller hos dagmamma.<sup>90</sup> Det ble fra september 2009 innført gratis tilbud til alle toåringene med særlige behov på 10 timer per uke i 38 uker. Toåringene i de 15 prosent fattigste kommunene får 10 timer gratis tilbud.<sup>91</sup>

Skolestart skal i prinsippet skje fra september, januar eller april avhengig av når på året barnet fyller fem år, men i praksis begynner mange barn på skolen før de er fylt fem år.<sup>92</sup> Mange skoler tilbyr i tillegg en ordning med en form for førskole – *reception class* – for fireåringene.

For tre- og fireåringene tilbys førskole (*day nurseries, nursery school, nursery class, reception class*) både i offentlig og i privat regi. Antall gratis timer var i flere år 12 ½ time per uke i 33 uker. Antall uker ble utvidet til 38 i 2006, og det er planlagt å utvide antall timer per uke til 15 i 2010. Deltakelsen for tre- og fireåringene var per januar 2008 på 97 prosent.<sup>93</sup>

Myndighetene har i de senere årene satt som mål å utvide og utvikle offentlig finansierte førskoler og barnehager i samarbeid med private aktører og frivillig sektor. Fra september 2011 er det planlagt at alle barn får gratis heltidstilbud fra det året de fyller fire år.<sup>94</sup>

<sup>87</sup> Eurybase, United Kingdom, chapter 3

<sup>88</sup> www.direct.gov.uk

<sup>89</sup> Eurybase, United Kingdom, chapter 3

<sup>90</sup> OECD 2006

<sup>91</sup> Department of Children, Schools and Families

<sup>92</sup> Eurybase, United Kingdom, chapter 2.5

<sup>93</sup> Eurybase, United Kingdom, chapter 3.9

<sup>94</sup> Department of Children, Schools and Families

Ansvar for det tidligste omsorgstilbudet er delt mellom nasjonale og lokale myndigheter (*Local Authorities* – LA). England har opprettet en egen nasjonal enhet kalt *Sure Start*, og den skal sikre bedre samordning av tjenester for barnefamilier innen omsorg, helse, støtte til familier med behov og opplæring for de yngste.<sup>95</sup>

Barnehagene blir finansiert av myndighetene (tilbudssiden) og av arbeidsgivere/foresatte (etterspørselssiden). Familiene og arbeidsgiverne finansierer henholdsvis 45 prosent og 2 prosent av kostnadene.<sup>96</sup> Myndighetene står for den øvrige finansieringen, både indirekte gjennom skattesystemet (5 prosent) ved at foreldrene kan motta *Child Tax Credit* og *Working Tax Credit*, og direkte gjennom gratistilbudet i *Sure Start*-programmet (10 prosent). Myndighetene finansierer også en del av utdanningen av personalet (38 prosent).

England har stor politisk oppmerksomhet på fattige familier og familier med særlige behov. Siden 1998 er det investert mye i tiltak for utsatte barn. Dette går inn under *Sure Start*-programmet. Ett av formålene med dette programmet er å redusere barnefattigdommen innen 2020. Et annet mål er å gi barna like muligheter til utdanning. Utfordringen i England er at tilbudet til barn under skolealder i hovedsak gis av private aktører, og uten offentlig finansiering vil mange barn falle utenfor. Før 1998 ble barnehagetilbudet i stor grad bestemt av markedskreftene. Tilbudet var ofte dyrt, av varierende kvalitet og utilgjengelig for mange familier. En stor andel av de offentlige overføringene av *Sure Start*-midler tildeles LA. Disse midlene skal gå til nye barnehageplasser, vedlikehold av eksisterende tilbud, utvikling av og støtte til ordninger som *Children's Centres* og *Neighbourhood Nurseries*, kompetanseutvikling for de ansatte og utvikling av *nursery schools*.

I 2004 innførte myndighetene *National Child-care Strategy*. Formålet med denne satsingen er å sikre at hvert barn får en best mulig start i livet, hjelpe foreldre til å få muligheten til å velge mellom jobb og familieliv og bidra til å øke sysselsettingen for å hindre fattigdom. Tiltakene har vært følgende:

- utvidet fødselspermisjon til 12 måneder og med lønn fra 6 til 9 måneder
- nye rettigheter med fleksibelt arbeid for foreldre med barn opp til seks år (opp til 18 år for funksjonshemmede barn)
- nesten 2,3 millioner barn og deres familier har tilgang til ett av 3 000 barnesentre

- gratis barnehageplass 12 ½ timer per uke for tre- og fireåringer (15 timer i uken fra høsten 2010)
- gratis barnehage for toåringer med særlige behov
- alle førskolebarn kommer inn under en handlingsplan for innhold i barnehagene som er basert på læring gjennom lek (EYFS)
- kompetansehevingstilbud for ansatte i barnehagene (5 000 har fullført eller er under utdanning)
- nesten 460 000 sysselsatte familier i UK med barn i alderen 1–14 år får *Working Tax Credit*
- myndighetene har styrket bevilgningen for *early learning and childcare* for perioden 2008–2011

Myndighetene har satt konkrete mål for det de vil oppnå, de har fått bedre data, de konsulterer eller informerer familiene, de hjelper familiene med å treffe valg, de tilbyr arbeidssøkertraining, de vil forbedre tilgangen på barnehager, bidra til å inkludere barn og sørge for god kvalitet i tilbudet.

50 prosent av personalet i barnehagene (*day nurseries*) har kvalifikasjoner som *nursery assistants* eller mer, 20 prosent har universitetsutdanning eller tertiærkvalifikasjoner og 30 prosent er ufaglærte. 16 prosent av *child minders* har kvalifikasjoner som *nursery assistants* eller høyere.<sup>97</sup>

I barnehage eller førskole er gruppestørrelsen maksimum 26 barn per voksen, og dette fordeles slik: 10 barn per voksen dersom leder kombinerer undervisning med administrative oppgaver og 13 barn per voksen dersom leder ikke utfører undervisning. I offentlige førskoler er det ikke fastsatt maksimalgrupper, men gruppene overskrider som regel ikke 26 barn per voksen. For tre- og fireåringene er raten 13 barn per voksen.

Programmet *Early Years Foundation Stage* (EYFS) ble introdusert i England i 2008 og består av retningslinjer for omsorg, opplæring og utvikling rettet mot barn i alderen 0–5 år. Programmet gjelder for alle formelle barnepassordninger, inkludert dagmammaer, både private og offentlige. De overordnede målene med EYFS er å bidra til at barna oppnår god helse, et sikkert og trygt sted å være, glede og mestring, at de lærer å bidra positivt og oppnår økonomisk velstand.

Følgende seks lærings- og utviklingsområder skal prioriteres:

- personlig, sosial og emosjonell utvikling
- kommunikasjon, språk og bokstaver
- problemløsning, argumentasjon og regning

<sup>95</sup> OECD 2006

<sup>96</sup> OECD 2006

<sup>97</sup> OECD 2006

### Boks 5.5 Brixton Children's Centre

Senteret ligger i Brixton i Sør-London, og det har både barnehagetilbud (*daycare*) med 26 plasser og førskole (*nursery class*) for tre- og fireåringer. Oppholdsbetalingen i barnehagen er 45 £ per dag, det vil si om lag 900 £ per måned, tilsvarende 9 000 kr. Senteret har også *One O'clock clubs*, som er en ordning hvor barna og foreldrene møtes i en park for å være sammen slik at barna kan leke. Sentrene samarbeider med denne type klubber, slik at familiene kan komme til sentrene ved behov. Brixton barnesenter har også språk- og taleterapi-tilbud og tilbyr blant annet barnepass, lekegrupper, babymassasje, helsestasjon og fedregrupper.

- kunnskap og forståelse av ord
- fysisk utvikling
- kreativ utvikling

Barnets utvikling i forhold til disse målene følges opp gjennom observasjon. Denne informasjonen registreres i EYFS-profilen, som summerer hvert enkelt barns progresjon og lærebehov når barnet blir fem år. I tilknytning til EYFS har myndighetene laget en handlingsplan for innholdet i den formelle barnepassordningen. Planen inkluderer dagmammaer, barnehager, lekegrupper og førskole, og skal hjelpe de ansatte til å planlegge arbeidet knyttet til å gi omsorg og læring for hvert enkelt barn på hvert enkelt trinn i barnets utvikling. Handlingsplanen har stort sett en lekbasert tilnærming. Programmet skal sikre at hvert barn blir inkludert og ikke stigmatisert på grunn av etnisk bakgrunn, kultur eller religion, morsmål, familiebakgrunn, lærevansker eller funksjonshemming, kjønn eller evner.

De fire prinsippene i handlingsplanen er *det unike barnet, positive relasjoner, miljøet, læring og utvikling*. Til hvert av disse fire prinsippene er det knyttet en konkretisering. Under prinsippet *positive relasjoner* er konkretiseringen for eksempel at man skal respektere hverandre (forstå følelser, vennskap og ha profesjonelle relasjoner).

*The Early Years Foundation Stage Profile* er en nasjonal vurdering av om barna har nådd målene i løpet av EYFS-perioden. Denne er basert på praktikernes observasjoner og vurderinger av alle de seks fastsatte områdene for læring.

*Sure Start Children's Centres* er blitt utviklet fra *Sure Start*-programmet, og det første senteret ble åpnet i 2003. Sentrene skal gi ulike tilbud og tjenester til familier i fattige områder med store sosiale problemer. I 2008 fantes det 2 500 slike sentre, og det er myndighetenes mål å etablere 3 500 sentre i 2010. De 30 prosentene som myndighetene har definert som problemkommuner, har nå et barnesenter. Hvilke tjenester sentrene tilbyr, avhenger av hvor store de sosiale problemene er i området. Eksempler på tjenester er helsetjenester, amnehjelp til spedbarnsmødre, arbeidstrening og hjelp til å søke jobb, lekegrupper for barna, språkopplæring og barnehage. Foreldrene må være til stede sammen med barna, med unntak av barnehagetilbudet. De lokale myndighetene har ansvaret for sentrene i et samarbeid med helsetjenestene, arbeidskontoret og andre tilbud basert på lokale behov. Tjenestene skal utvikles etter konsultasjon med foreldre og andre pårørende, og tilbys barn i alderen 0–5 år.

#### 5.6.6 Utvalgets vurderinger

Utvalget har merket seg den store variasjonen som finnes i tilbudet til barn i førskolealder. Frankrike og England skiller seg en del fra den nordiske modellen ved at de legger vekt på tidligere skole eller skoleliknende læringsaktiviteter. Dette er en førskolehverdag som ligger et stykke fra den nordiske modellen, der leken vektlegges som barnets «hovedoppgave». Et førskoletilbud utvikles i tråd med landets kultur og historie, og dette er også med på å forklare disse forskjellene. Utvalget ønsker ikke å «kopiere» England og Frankrikes førskoleopplegg, men synes likevel kunnskapen herfra gir interessante innspill til våre drøftinger. England har historisk sett og også i nåtid hatt store sosiale utfordringer, og Frankrike har et sterkt utdanningssystem med røtter tilbake til den franske revolusjon.

I Frankrike er førskolene inndelt i de samme geografiske opptakskretsene som skolene, noe som gjør at barna går videre til skolen sammen med sine venner. Utvalget synes det er interessant å se hvordan det franske systemet på denne måten sikrer en lettere overgang til skolen. I de største kommunene i Norge kan en skole motta barn fra mange barnehager, og et barn kan oppleve å «miste» alle sine venner fra barnehagen når de begynner på ulike skoler, se mer om dette i kapittel 8.

England har store sosiale utfordringer, men ser ut til å ha tatt grep de senere årene for å gjøre noe for de barnefamiliene som har de største pro-

blemene. Det er likevel store forskjeller på de tilbudene som gis, og det er de private virksomhetene som dominerer innen pedagogiske tilbud til førskolebarn. Det bidrar til å skape store sosiale forskjeller.

De nordiske landene likner hverandre mer, og har også mer lik bakgrunn kulturelt og historisk. Norge var først ute av de nordiske landene med å innføre skolestart for seksåringer, men nå har Danmark gjort tilbudet for seksåringene obligatorisk, og både Sverige og Finland har nesten alle sine seksåringer i egne førskoletilbud.

Det er også forskjeller i Norden. Sverige er på mange måter det landet som likner mest på Norge, men utvalget ser at Sverige likevel er i en helt annen situasjon, fordi man der har faglærte assistenter i barnehagene. Dette må antas å gi større muligheter for det pedagogiske arbeidet. Finland har også krav til fagutdanning for assistentene. Utvalget merket seg at den barnehagen vi besøkte i Finland, hadde en veldig interessant måte å inkludere barna på i arbeidet med å sette seg egne læringsmål. En slik praksis støtter opp om barnas rett til medvirkning, og må også sies å være skoleforberedende i ordets beste forstand fordi barna arbeidet bevisst med å oppnå egne mål.

Utvalgets samlede erfaringer fra studiebesøkene var med på å styrke vurderingen om at det må gjøres mer for de svakest stilte barna, slik at vi ikke går mot et samfunn med enda større sosiale forskjeller, og slik at alle barn får mulighet til et godt liv.

## 5.7 Internasjonale organisasjoners syn på barnehager/førskole

Internasjonale organisasjoner, særlig OECD, har de siste årene rettet sin oppmerksomhet mer mot barnehager, eller *Early Childhood Education and Care* (ECEC). Nedenfor presenterer utvalget internasjonale organisasjoners syn på barnehager.

### 5.7.1 OECD

OECD har de siste årene rettet oppmerksomheten mot barn under skolepliktig alder, det vil si *Early Childhood Education and Care* (ECEC). OECD mener at det er viktig å investere i ECEC.<sup>98</sup> Temaer som nevnes for å begrunne at ECEC er viktig, er at flere kvinner kommer inn i yrkeslivet, det er positivt for likestilling mellom kjønnene, at det i dag er lav fertilitetsrate og ned-

gang i befolkningsveksten, og at satsing på ECEC vil bidra til jevnere inntektsfordeling for å hindre reproduksjon av sosial ulikhet (barnefattigdom).

Et positivt trekk ved barnehagesystemet i nordiske land, som blir framhevet av OECD, er den helhetlige tilnærmingen til læring og omsorg og synet på barn og barndommen som en livsfase med egenverdi. Andre trekk ved den norske barnehagen er den høye barnehagedekningen, god kvalitet for alle aldersgrupper, at det offentlige gir store økonomiske bidrag til barnehager, og at Norge har en satsing på barnehagetilbudet til barn under tre år.<sup>99</sup>

OECD peker også på at tidlig omsorg (early care) bør være offentlig finansiert.<sup>100</sup> OECD trekker også fram at det å se på ECEC som et offentlig gode har fått støtte fra både økonomer, pedagoger og utdanningsforskere. Småbarnsalderen gir en unik mulighet for investering.<sup>101</sup>

«the rate of return to a dollar of investment made while a person is young is higher than the rate of return for the same dollar made at a later age».

OECD har påpekt at Norges praksis med brukerbetaling for barnehage samtidig som høyere utdanning er gratis, ikke er optimalt i et fordelingsperspektiv. OECD understreker også at det er viktig med kvalitetsforberedende tiltak i barnehagen (pre-primary education) og å øke kompetansen til personalet.

Eurydice påpeker at det helhetlige barnehagesystemet, som blant annet det norske, kan være en vei å gå i framtiden. Dette innebærer at det er et felles system eller en felles ordning for alle førskolebarn i alderen 0–6 år.<sup>102</sup>

### 5.7.2 EU-kommisjonen

EU-kommisjonen stiller spørsmålet: Hvor skal politikerne bruke midler – i utdanning eller på andre områder? Og dersom det brukes på utdanning, på hvilket nivå i utdanningen skal det settes inn midler? EU har drøftet effektivitets- og likhetsaspektene ved utdanning, og de ser på spørsmålet i sammenheng med disse begrepene. Spørsmålet er hvilken avkastning vi får av pengene som anvendes på de ulike nivåene i utdanningsløpet, målt i effektivitet («efficiency») og likhet («equity»). Effektivitetsbegrepet kan kort beskri-

<sup>98</sup> OECD 2006

<sup>99</sup> OECD 2001, OECD 2006

<sup>100</sup> OECD 2006

<sup>101</sup> Cunha og Heckman 2007

<sup>102</sup> Eurydice Network 2009

ves som å få mest mulig avkastning av midler som brukes. Likhet er også et begrep som det kan tillegges ulike teoretiske betraktninger om, men kort sagt kan dette defineres som like muligheter for befolkningen.

EU-kommisjonen har uttalt følgende om læring i tidlig alder.<sup>103</sup>

«Pre-primary education has the highest returns in terms of the achievement and social adaptation of children. Member States should invest more in pre-primary education as an effective means to establish the basis for further learning, preventing school drop-out, increasing equity of outcomes and overall skill levels.»

Oppsummert sier EU følgende om livslang læring: investering i en fase i utdanningsløpet øker ikke bare ferdighetene og kompetansen som oppnås på dette stadiet, men legger grunnlaget for videre læring og kompetanse på neste stadium i utdanningsløpet. Det vises til multiplikatoreffekten, som kan tolkes slik at utdanning gir en dynamisk synergieffekt der tidlig læring er viktig for senere læring.<sup>104</sup> Intervensjoner på et tidlig stadium av livet er derfor viktig fordi utbyttet av tiltak senere i livet er lavere. Avkastningen for investering i utdanning er høyest i tidlig barndom, og avkastningen av tidlig intervensjon er spesielt høy for barn med særlige behov.

<sup>103</sup> Wössmann og Schütz 2006

<sup>104</sup> Cunha og Heckman 2007

På bakgrunn av forskning om effekten av barnehage og førskole mener EU-kommisjonen at offentlig investering bør prioriteres på utdanning i tidlige år. Jo tidligere utdanningen finansieres av det offentlige, jo høyere er avkastningen målt i «efficiency» og «equity».

EU-kommisjonen oppsummerer at jo mer intensive programmene er, jo bedre er resultatene, og kommisjonen antyder at ECEC ikke bare dreier seg om daglig omsorg.<sup>105</sup> EU-kommisjonen sier at programmer som den franske *école maternelle*, som inneholder en plan om å lære barna basisferdigheter som lesing, skriving og regning, vil være mer effektiv for tilegning av ferdigheter enn programmene som finnes i tysk *Krippe* og *Kindergarten*, som i hovedsak er sentre for daglig omsorg uten et sterkt lærings-/utdanningsmandat. Problemet i europeiske land er at det er mangel på kunnskap om kvaliteten på førskoleprogrammene fordi det er vanskelig å kontrollere og teste dem. EU-kommisjonen foreslår at politikkkutformingene rettes mot gjennomføring av empiriske evalueringer, det samles inn data om input og output, og det implementeres uavhengige evalueringstudier som gir kunnskap om hva som virker og hva som ikke virker.<sup>106</sup> OECD påpeker også behovet for evalueringer av førskoler for å få kunnskap om hva som er det beste programmet.<sup>107</sup>

<sup>105</sup> EU-kommisjonen 2006

<sup>106</sup> EU-kommisjonen 2006

<sup>107</sup> Barnett 2010

## Kapittel 6

# Barnehagens betydning

Dette kapitlet omhandler forskning som ser på betydningen av å gå i barnehage. Barnehagen er et gode som bidrar til å øke livskvaliteten til barnet og dets familie, og skal legge vekt på barndommens egenverdi – barnet her og nå. Samtidig har det i den senere tid i forskningen og debatten om barnehager vært viktig å se på hvilken betydning barnehagen har på videre utvikling og læring på lang sikt og barns framtidige liv.

I dette kapitlet omtaler utvalget både forskning og erfaringer om betydningen av barnehagen her og nå, og forskning som ser på hvordan barnehage og førskole virker inn på barns læring og utvikling, der studier som forsøker å identifisere årsakssammenhenger mellom tiltak og barns utvikling blir framhevet. Deretter omtales betydningen av barnehage for barn med særlige behov. Til slutt drøftes utvalgets vurderinger.

### 6.1 Barnehagens betydning i et her-og-nå-perspektiv

I tilknytning til utvalgets utredning om et pedagogisk tilbud til alle førskolebarn, er det viktig å se nærmere på hvordan et slikt tilbud også kan oppleves meningsfullt for barnet her og nå, og hvordan et slikt tilbud kan gi barna de nødvendige erfaringene de trenger i livet som små barn. Denne tilnærmingen har mange likhetstrekk med barndomssosiologiens perspektiv på barndommen som en livsfase med egenverdi og berettigelse i seg selv, og ikke bare som en forberedelse til noe annet, som skole- og voksenlivet.<sup>1</sup> Selv om man vet lite om årsakssammenhengene på dette feltet, så er det mye relevant kunnskap fra kvalitative studier om barnehagens betydning i et her-og-nå-perspektiv. Det finnes flere og tungveidende begrunnelser for å sikre barn mange og rikholdige muligheter for selvstyrt aktivitet, vesentlig i form av lek, som grunnlag for meningsfulle individuelle og sosiale erfaringer.

<sup>1</sup> James m.fl. 1998

For eksempel referer Golinkoff, Hirsch-Pasek og Singer<sup>2</sup> og Marchon<sup>3</sup> til enkelte undersøkelser hvor man finner en positiv sammenheng mellom en barnesentrert lekepedagogikk og utvikling av barns intellektuelle, sosiale og kreative ferdigheter, og på den annen side at en innlæringsorientert barnehagepedagogikk ikke nødvendigvis fører til bedre læring for barna. Et forbehold er at den amerikanske innlæringsorienterte barnehagepedagogikken (academic direct instruction) er meget voksenstyrt og ikke kan sammenliknes med norsk innlæringsorientert barnehagepedagogikk. Alternativet er ikke en barnesentrert pedagogikk, som innebærer at det er barnas interesser som ensidig følges,<sup>4</sup> men å gjøre leken og andre estetiske aktiviteter (blant annet maling og tegning) til pedagogikkens sentrale omdreiningspunkt.<sup>5</sup> Dette gjelder ikke bare den frie leken, men lekeformer som rommer særlig utviklingspotensial, blant annet inspirert av voksnes innretning av læringsmiljøet og deltakelse i leken.

#### 6.1.1 Sosiale og språklige opplevelser og erfaringer

Relasjoner mellom barn og barns vennskap, samvær og samhandling i barnehagen er grunnlaget for meningsfulle sosiale opplevelser med stor betydning for barnet her og nå. Gode sosiale erfaringer med andre barn og personalet i barnehagen har en uvurderlig betydning. Bare det å kjenne seg selv som en del av et fellesskap synes å være en viktig forutsetning for barns trivsel og velvære.<sup>6</sup> Ut over her-og-nå-perspektivet har de sosiale erfaringene også et stort dannelses- og læringspotensial, særlig når det gjelder utvikling av sosial kompetanse i barnehagens hverdag.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Golinkoff m.fl. 2006

<sup>3</sup> Marchon 2002

<sup>4</sup> Whitehurst 2001

<sup>5</sup> Zaporozhets 1986

<sup>6</sup> Askland og Sataøen 2000

Lek og samvær med jevnaldrende i barnehagen gir barn mangfoldige sosiale og følelsesmessige opplevelser. I leken mestrer barna ulike situasjoner, de inngår i og vedlikeholder sosiale relasjoner. I samspillet med jevnaldrende kan barn som ikke mestrer de sosiale settingene, oppleve sosial isolasjon. Ifølge Frønes kan relasjonen barn imellom medføre læring gjennom erfaring som har større kompleksitet enn det som relasjonen mellom barn og voksne innebærer.<sup>8</sup> Ut fra sine opplevelser med «nære andre» utvikler barnet et bilde av samfunnet, og «de nære» andre forstås som representanter ikke bare for seg selv, men også for hvordan verden er. De andre barna blir sentrale medaktører i barnets forståelse av seg selv og de normer og verdier som er gjeldende, og i utviklingen av barnets sosiale kompetanse. Åberg og Taguchi<sup>9</sup> viser hvordan barn kan styrke hverandres selvfølelse og hverandres kunnskap og kompetanse og se hva andre barn er flinke til. Relasjonene i barnegruppen styrkes når barn roser og hjelper hverandre.

I forskningen på betydningen av barnehagens barn-barn-samspill har rolleleken blitt spesielt vektlagt.<sup>10</sup> Det å delta i rollelek har vist seg å ha stor verdi for utviklingen av vennskspsrelasjoner. I leken må barna forholde seg til andre barns tanker og forventninger til lekens utvikling, og de må bidra til å utvikle leketema, noe som igjen krever en del språklig kompetanse. Studier har vist sammenhenger mellom barns kognitive utvikling og barns deltakelse i rollelek.<sup>11</sup> Aukrust og Rydland understreker likevel at kunnskapen om årsaks-sammenhengene på dette feltet er begrenset, og at det er mer riktig å se på rolleleken som en god og naturlig ramme for å utvikle barns sosiale, kognitive og språklige ferdigheter.<sup>12</sup>

Det kan få alvorlige konsekvenser for barnet om det ikke får mulighet til å inngå i en vennskspsrelasjon. Barn tillegger vennskspsrelasjonene svært stor verdi, og vennskap er viktig for barns generelle trivsel, utvikling og sosiale kompetanse. I vennskspsrelasjonene får barnet oppleve både glede over å være sammen, felles humor og opplevelse av å skape mening sammen. Barnet får også trent seg på å løse konflikter og å håndtere følelser av lojalitet og svik. Forskning har vist at

barn helt ned til toårsalder knytter sterke vennskspsrelasjoner.<sup>13</sup> Greve viser hvordan små barn har klare preferanser for hvem de vil være sammen med. I en studie utført av Søbstad fortalte 94 prosent av barna at de likte å gå i barnehagen, og at de hadde det fint der.<sup>14</sup> Mange trakk fram at de syntes det var morsomt å leke sammen med de andre barna, og 86 prosent sa at de hadde flere venner i barnehagen. Østrem m.fl. intervjuet flere barn i forbindelse med en undersøkelse om rammeplanen, og her gir flere barn uttrykk for at hensikten med å være i barnehagen er å være sammen med andre barn og å leke.<sup>15</sup>

Mauritzson og Säljö beskriver hvordan barn i barnehagen lærer å identifisere rammene for kommunikasjonsmønstre som kan være ulike fra et miljø til et annet, og å handle innenfor disse.<sup>16</sup> Dette dreier seg om en viktig del av menneskers kommunikasjonsmessige sosialisering, og det er komplekse ferdigheter som utvikles. I barnehagen lærer barna å handle innenfor de rammene som finnes der, og dette blir således ferdigheter som har betydning for barnas liv her og nå. Det dreier seg om å lære å uttrykke seg ut fra de perspektivene som er relevante i en bestemt situasjon, å vite hva de skal bidra med, og hva de kan forvente av andre. Det dreier seg også om hva samtalepartnerne i en gitt situasjon kan regne som underforstått, og hva de må uttale eksplisitt for å opprettholde en felles her-og-nå-situasjon. Hicks<sup>17</sup> påpeker at selv om barn på denne måten lærer å bruke språket på måter som er fornuftige innen bestemte sosiale kontekster og i bestemte kulturer, er det samtidig læring som varer livet ut. Dette dreier seg altså om et både-og-perspektiv.

Gjems har i sin forskning sett på barns språklige deltakelse og språklige forhandlinger som grunnlaget for læring.<sup>18</sup> Hun viser hvordan barn gjennom fortellinger og samtaler lærer å forholde seg til andre ved å utforske hva andre tenker, mener, tror, vil og vet. Gjennom samtaler med andre barn og voksne får barna grunnleggende sosiale kunnskaper som de trenger for å bygge relasjoner til andre, og de utvikler også en god språklig forståelse når de forteller, forklarer eller beskriver. Gjennom språklig interaksjon med andre om ulike fag og temaer, lærer barna også kultur og hvordan omgivelsene forventer at en hendelse skal beskri-

<sup>7</sup> Broström 2000, Corsaro 2002, Greve 2007, Kvello 2006, Kvistad og Søbstad 2005, Lamer 2004, Løkken 1996

<sup>8</sup> Frønes 2008

<sup>9</sup> Åberg og Taguchi 2006

<sup>10</sup> Aukrust og Rydland 2009

<sup>11</sup> Roskos og Christie 2007, Seifert 2006

<sup>12</sup> Aukrust og Rydland 2009

<sup>13</sup> Greve 2007

<sup>14</sup> Søbstad 2002

<sup>15</sup> Østrem m.fl. 2009

<sup>16</sup> Cockburn 2005

<sup>17</sup> Cockburn 2005

<sup>18</sup> Gjems 2007, Gjems 2009

ves, ifølge Gjems. Hvor god tilgang barn har på sosial interaksjon, spiller en vesentlig rolle for deres samtaleferdigheter.<sup>19</sup> Gjems dokumenterer at mestring av samtaler med jevnaldrende krever erfaring med og trening i å snakke med voksne. Dette fordrer at barna har aktive voksne rundt seg som kan støtte dem i deres språklige utvikling.<sup>20</sup>

Flere internasjonale studier understreker betydningen av kvaliteten av barn-voksen interaksjon, som i seg selv er en viktig kvalitetsindikator for her-og-nå-situasjoner særlig i et emosjonelt perspektiv. Samtidig har den også en stor betydning for barns læring, både som en viktig faktor for skoleforberedelsen generelt og for ivaretagelsen av sosialt utsatte barn spesielt.<sup>21</sup> Dette understreker at et her-og-nå og et framtidsperspektiv ikke nødvendigvis må stå i et motsetningsforhold til hverandre, men at det tvert i mot finnes en synergi mellom disse perspektivene.

I barnehagen deltar flere stemmer i samspillet mellom barn og voksne og mellom barn og andre barn, og det er forskjelligheten som utgjør grunnlaget for dialogen. Barn bruker språket i leken for å etablere og opprettholde den definisjonen av situasjonen som intuitivt er viktig for dem, og som kan drive leken videre i den retningen de selv har behov for i øyeblikket.<sup>22</sup>

### 6.1.2 Matematiske, estetiske og kreative erfaringer

Reikerås trekker fram matematikk som en viktig del av barnas verden her og nå.<sup>23</sup> Hun mener at matematikk er en nødvendig og naturlig del av barns lek og hverdag, og at de gjennom leken utfordres til å finne ut av sammenhenger, og på den måten videreutvikler de sin matematiske kompetanse. Barn har bruk for matematikk til å skape balanse, sammenhenger og orden i tilværelsen, og Reikerås viser til et eksempel fra en barnehage:

«Lise, Heine og Cassandra (alle 4 år) leker med toget. Det har ti vogner. Lise og Cassandra har tatt fire hver, og Heine blir lei seg fordi det bare er to igjen til han. 'Jeg vil ha mer', sier han. Cassandra gir han motvillig en av sine. Lise putter raskt en av sine vogner under gensen og sier: 'Nå har vi like

mange. Jeg kan telle.' Hun teller konsentrert, om enn ikke helt riktig, og sier stolt: 'Alle har fire hver, og vi er 4 år!'»

Reikerås 2008, side 9

Bruk av natur- og grøntområder utfordrer motoriske ferdigheter og stimulerer motorisk utvikling hos barn. Forskning viser at det i barnehager der det legges vekt på utelek og friluftsliv er roligere tempo og færre konflikter, barna er mindre syke, barna har bedre konsentrasjon og er bedre utviklet motorisk enn barn som ikke får samme motoriske stimulering. Barna i disse barnehagene leker også flere fantasileker.<sup>24</sup>

Estetiske aktiviteter som drama, musikk, foring og liknende rommer et stort læringspotensial hos barn. Ifølge Austring og Sørensen kan barns deltakelse i estetiske prosesser bidra til utviklingen av deres identitet og deres evne til å tenke abstrakt og til å ta del i samfunnets kultur.<sup>25</sup> Når barn i en rollelek eller sanglek tar stilling til nye sider av seg selv som prøves ut i de trygge rammene innenfor leken, kan dette bidra til at de utvikler og ser nye sider av sin egen identitet og selvoppfatning. Fordelen med de estetiske læringsprosessene er at de forholder seg til de samme «kodene» som leken, der barna går inn i en sfære som kjennes trygg og god.<sup>26</sup>

Løkken framhever dessuten musikk som en barnehageaktivitet som kan utløse gledesopplevelse i øyeblikket uten at det nødvendigvis må ha et læringsperspektiv. Musikk utløser, ifølge Løkken, spontan og positiv samhandling mellom barn.<sup>27</sup>

Csikszentmihalyi<sup>28</sup> trekker fram leken som et av de mest iøynefallende eksempler på flowopplevelse. *Flow* oppstår når det er en optimal balanse mellom en aktørs dyktighet og ferdigheter på den ene siden og graden av utfordring på den annen side. Vesentlige kjennetegn for denne tilstanden er blant annet trivsel og velvære og at den kan knyttes opp mot kreative prosesser. Lillemyr<sup>29</sup> henviser til den nære forbindelsen mellom flowopplevelsen, barns lek og indre motivasjon. I et her-og-nå-perspektiv gir barnehagen rikelig anledning til lek under forhold hvor barn relativt fritt kan bruke sine interesser og ferdigheter og vise

<sup>19</sup> Corsaro 1997

<sup>20</sup> Gjems 2009

<sup>21</sup> Hamre og Pianta 2005, Howes m.fl. 2008, Mashburn m.fl. 2008

<sup>22</sup> Cockburn 2005

<sup>23</sup> Reikerås 2008

<sup>24</sup> Fjørtoft og Gundersen 2007

<sup>25</sup> Austring og Sørensen, 2006

<sup>26</sup> Broström 2009

<sup>27</sup> Løkken 2000

<sup>28</sup> Csikszentmihalyi 2008, Csikszentmihalyi og Ørsted Andersen 2008

<sup>29</sup> Lillemyr 2004



sin dyktighet uten å være utsatt for et evalueringssblikk utenfra. Dette kan inspirere barns kreative virksomhet og øke deres opplevelse av trivsel og velvære. En positiv følelsesmessig grunnstemning preget av munterhet og humor er både en verdi i seg selv og en viktig betingelse for lærings- og utviklingsprosesser hos det enkelte barn og barnegruppen.<sup>30</sup>

### 6.1.3 Kroppslige erfaringer

Løkken viser til forskjellen på å «leke» og å «være leken», med utgangspunkt i Heideggers perspektiv på forholdet mellom *væren* og *å lære*.<sup>31</sup> Mens «leke» ofte viser til bestemte former og også brukes i et framtidrettet læringsperspektiv, dreier det å «være leken» seg om opplevelser i øyeblikket, om humor, munterhet og det Løkken kaller «å boltre seg». I Løkkens studie ble det funnet overraskende mye glede og harmoni mellom små barn som møttes i barnehagen. Det å være «leken» dreier seg om kroppsliggjorte impulser som ikke er bundet til konseptuelle skjemaer, der aktiviteten gir mening til barna her og nå.

Mens rollelek og symbollek har en framtreddende plass i barnehagepedagogiske diskusjoner, får en annen, svært utbredt lekeform mye mindre oppmerksomhet selv om dens sosiale betydning sannsynligvis er svært stor. Det dreier seg om den viltre, urolige, tumultpregede, romkrevende og kaotiske leken.<sup>32</sup> I denne leken («rough and tumble play») kan det, ifølge Blurton Jones, skilles mellom sju grunnleggende handlingsmønstre: latter, løping, hopping, slag med åpne hender, bryting, forfølgelse og flukt.<sup>33</sup> I en institusjonalisert pedagogisk kontekst oppleves denne leken ofte som irriterende og forstyrrende. Leken kan bli misforstått som et uttrykk for aggressive og anti-sosiale handlinger, eller den blir sett på som en lite hensiktsmessig kontekst fordi asosiale handlinger lett vil kunne oppstå som en følge av aktiviteten. Ifølge Hangaard Rasmussen er orden og kaos to poler i barns lek, men den kaotiske polen har vanskeligheter for å bli akseptert i en pedagogisk sammenheng.<sup>34</sup> Likevel samsvarer leken, ifølge Sutton-Smith, dårlig med utviklingen i vestlige samfunn, der barns lek er blitt temmet (domestisert) og utsatt for en økende grad av voksen kontroll.<sup>35</sup> I en slik kontekst vil det sannsynligvis hel-

ler brukes tid og krefter på å disiplinere barnas kroppslighet enn på å skape en ramme som gir barna mulighet til å føle og utforske den viltre siden av sin kroppslighet. Dermed vil barn frarøves viktige sosiale erfaringer som de kan gjøre seg under relativt selvkontrollerte forhold.

Barnas alder er en faktor som påvirker om aktivitetene deres blir oppfattet som konstruktiv lek. I de yngre aldersgruppene er den viltre leken i større grad en måte å bygge fellesskap på enn blant eldre barn.<sup>36</sup> Eldre barn kan derimot også bruke den viltre leken for å opprette dominans og muligens også for å mobbe andre. Ifølge Pellegrini bør man også i den forbindelse være oppmerksom på kjønnsforskjeller.

### 6.1.4 Demokrati og medvirkning

Norge har gitt sin tilslutning til FNs barnekonvensjon, og da revidert barnehagelov ble vedtatt av Stortinget i 2005, kom det inn en ny bestemmelse som ble gjort gjeldende fra 1. januar 2006:

#### Barnehageloven § 3

«Barn i barnehagen har rett til å gi uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet.

Barn skal jevnlig få mulighet til aktiv deltagelse i planlegging og vurdering av barnehagens virksomhet.

Barnets synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med dets alder og modenhet.»

Denne bestemmelsen har sitt klare utgangspunkt i at barns rett til medvirkning er nedfelt i FNs barnekonvensjon. Barn har rett til å si sin mening om alt som vedrører dem, og deres meninger skal tillegges vekt. Dette gjelder også barn i førskolealder. Nyere forskning har dokumentert små barns mulighet til å uttrykke seg og formidle følelser fra de er ganske små.<sup>37</sup> Den nordiske barnehagepedagogikken er kjent for å involvere barna og gjøre dem til deltakere i barnehagepedagogikken fra tidlig alder og for å anlegge et barneperspektiv.<sup>38</sup>

Barns medvirkning i barnehagens virksomhet kan være et første skritt for å få erfaring med og innsikt i å være deltaker i et demokratisk samfunn. Mange barnehager er blitt inspirert av pedagogikken og filosofien til barnehagene i Reggio Emilia i Italia. Filosofen Loris Malaguzzi var sentral i arbeidet med å utvikle Reggio Emilia-filosofi-

<sup>30</sup> Løkken 2000

<sup>31</sup> Løkken 2000

<sup>32</sup> Hangaard Rasmussen 1992

<sup>33</sup> Blurton Jones 1976, Sandseter 2010

<sup>34</sup> Hangaard Rasmussen 1992

<sup>35</sup> Sutton-Smith 1994

<sup>36</sup> Pellegrini 1995

<sup>37</sup> Løkken 2000, Stern 2003

<sup>38</sup> Broström 2010, Sommer m.fl. 2010

en i byens kommunale barnehager. Hans filosofi bygget på demokrati og dialog, og han brukte uttrykket *lyttende pedagogikk* for å beskrive det å lytte til og ha respekt for andres tanker. Grunntanken innenfor denne pedagogiske retningen er at barn lærer gjennom å konstruere sin egen kunnskap sammen med andre barn, omgivelsene sine og nysgjerrige voksne. Hvert enkelt barn har medfødte egenskaper og et potensial av enestående rikdom, kraft og kreativitet som ikke må undervurderes, og barna er i stand til å se ulike muligheter og finne egne veier og løsninger. Barna lærer gjennom egne erfaringer og observasjoner i samspill med de andre barna, og tar del i en demokratisk virksomhet hvor de får erfare at deres meninger, tanker og ideer er betydningsfulle for fellesskapet. Denne pedagogikken fordrer voksne som lytter til barna, tolker og forstår. De skal se hva som opptar barna, og være åpne for undring og stille spørsmål som spinner videre på det barna er nysgjerrige på. De voksne hjelper barna til å finne svar selv, de støtter og rettleider barna ved å lytte, gi anerkjennelse og ha gode samtaler med dem. Forskning på barnehager som jobber etter denne pedagogikken, kan føre til at barna blir mer nysgjerrige, kreative, empatiske, tillitsfulle, hjelpsomme og aktive.<sup>39</sup> Åberg og Taguchi beskriver hvordan de har jobbet konkret med å lytte og reflektere sammen med barna, slik at de har kunnet tilrettelegge og skape et miljø som fungerer godt for akkurat den gruppen som går i barnehagen der og da.

Bae har i sin forskning gitt mange eksempler på hvordan barn trer fram som egne subjekter med egne intensjoner og hensikter. Hun mener at dette er spesielt synlig i dialogprosesser hvor voksne møter dem med anerkjennelse, og hvor barna innrømmes rett til egne opplevelser.<sup>40</sup>

Samtidig som pedagogen må vekte barneperspektivet, barns medvirkning, lytte til barnet og ha felles refleksjon med barnet, må pedagogen også trekke inn emner og problemer i det pedagogiske arbeidet som barna ikke selv er oppmerksomme på. James, Jenks og Proud<sup>41</sup> advarer mot at det er en risiko for at barna lever i en egen «barneverden» hvis det bare er barnas spor som følges.

## 6.2 Barnehagens betydning for barns læring og utvikling

Barnehagen er en viktig omsorgs-, leke- og læringsarena for de aller fleste norske barn i førskolealder. Særlig har den økende yrkesdeltakelsen blant småbarnsmødre gjort barnehagen til et viktig supplement til familiens omsorg og læring for de minste barna. Dette har ført til økt oppmerksomhet blant forskere omkring virkningen av tid i barnehage for barnets utvikling.

Nedenfor gis det et sammendrag av den empiriske faglitteraturen som ser på virkningene av barnehage- og førskoletiltak for barns utvikling.<sup>42</sup> Utvalget har ikke omtalt all faglitteratur om betydningen av førskole- og barnehagetiltak for barns utvikling, men har vektlagt studier som på en overbevisende måte forsøker å identifisere årsaks-sammenhenger mellom tiltakene og barnas utvikling. Litteraturen gir et viktig skille mellom forskning på universelle tiltak og på tiltak rettet mot barn fra vanskeligstilte familier. Begge typer studier drøftes i kapitlet.

### 6.2.1 Avgrensninger og metodiske utfordringer

Hovedutfordringen i den kvantitative litteraturen omkring tidlig læring er å etablere kausale (årsaksbestemte) sammenhenger mellom ulike tiltak rettet mot barn i førskolealder og deres utvikling. For å undersøke hvordan barnehager påvirker barnas utvikling, skulle vi ideelt sett hatt forsøk med eksperimentell forskningsdesign, der barnehageplasser ble fordelt slik at det var tilfeldig hvilke barn som fikk og hvilke som ikke fikk plass. I så fall kunne vi sammenlikne utviklingen til barn som tilfeldigvis gikk i barnehage med barn som tilfeldigvis ikke gikk i barnehage, og dermed evaluert virkningen av barnehagen direkte. I virkeligheten er det ikke tilfeldig hvilke barn som går i barnehage – foreldre som har høyere utdanning har i større grad sine barn i barnehagen enn andre foreldre. Deres barn ville antakelig ha utviklet seg annerledes enn andre barn uansett. Det kan med andre ord være foreldrenes bakgrunn og ikke barnehagen som påvirker barnas utvikling.

I dag vil ingen foreslå å gjennomføre kontrollerte sammenlikninger av barn som går i barnehage med noen som ikke går i barnehage, på samme måte som ingen heller vil sammenlikne virkningene av å gå på skolen med virkningen av ingen sko-

<sup>39</sup> Åberg og Taguchi 2006

<sup>40</sup> Bae 2004

<sup>41</sup> James m.fl. 1998

<sup>42</sup> Se bl.a. Mogstad og Rege 2009 og Almond og Currie 2010

legang. Men det finnes andre muligheter. En kan sammenlikne hvilket utbytte barn har av tilbud som er mer eller mindre omfattende enn det som vanligvis gis i barnehagen, og dermed evaluere om dette hemmer eller fremmer barns læring og utvikling. Gjennom kontrollerte evalueringstudier kan man slik evaluere effekten av nye metoder, retningslinjer eller rammevilkår i barnehagen.

De første studiene som omhandler tidlig læring, baserer seg på randomiserte kontrollerte forsøk (RCT, som heretter benevnes evalueringstudier med randomiserte kontrollerte design, hvor barna er tilfeldig valgt ut) for å identifiserte kausale sammenhenger mellom tiltakene og barnas utvikling. De mest kjente studiene av førskoletiltak rettet mot barn i vanskeligstilte familier i USA ble utført på 1960- og 1970-tallet. I disse undersøkelsene ble barn fra en utvalgt gruppe tilfeldig plassert henholdsvis i en sammenlikningsgruppe og en forsøksgruppe. Barna i forsøksgruppen deltok i et førskoleprogram, mens barna i sammenlikningsgruppen fortsatte som før. I begge gruppene ble barnas utvikling målt over tid. I noen av undersøkelsene ble barna fulgt helt opp til voksen alder. Siden barna var tilfeldig plassert i sammenliknings- og forsøksgruppen, kunne vi forvente at forskjellene i utviklingen over tid mellom gruppene faktisk skyldes førskoletiltaket rettet mot forsøksgruppen. Dermed er det mulig å identifisere kausale sammenhenger mellom førskoletiltakene og barnas utvikling. I den senere tid har også flere studier som ikke er basert på evalueringstudier med randomiserte kontrollerte design, prøvd å identifisere kausale sammenhenger.<sup>43</sup> Disse studiene omfatter ofte flere barn med ulik bakgrunn og gjør det derfor mulig å undersøke om forskjellige barn reagerer forskjellig på tiltakene. Utfordringen for disse studiene er imidlertid å finne en god sammenlikningsgruppe. I et forsøk på å identifisere kausale sammenhenger kombineres derfor avanserte statistiske metoder og politikkreformer, slik at det er mulig å kontrollere for observerbare, og i enkelte studier også for uobserverbare, forskjeller mellom forsøksgruppen og sammenlikningsgruppen.

### 6.2.2 Forskning om førskoletiltak for barn fra vanskeligstilte familier

Fra tidlig på 1960-tallet har flere titalls empiriske studier fra USA undersøkt betydningen av førskoletiltak for barn fra vanskeligstilte familier. Førskoletiltakene har hatt et læringsfokus, og de har

varierte langs mange dimensjoner: alder på barnet, kvalifikasjoner på lærerne, antall barn per lærer, varighet, oppholdstid, pedagogisk innhold og hvorvidt førskoleopplegget suppleres med hjemmebesøk og oppfølging når det gjelder kostholds- og helsespørsmål. Flere av studiene som evaluerer disse tiltakene, har metodiske begrensninger. Dette gjelder først og fremst studiene av ikke-randomiserte tiltak og evalueringstudier med randomiserte kontrollerte design med betydelig frafall, som kan gi skjeve evalueringresultater på grunn av uobserverbare forskjeller mellom forsøks- og sammenlikningsgruppen.

Til tross for metodiske begrensninger gir litteraturen samlet sett et klart bilde, fordi mange forskjellige studier (basert på ulike metoder) av forskjellige førskoletiltak finner sammenfallende resultater. To oversiktsstudier gjennomgår henholdsvis 16 og 19 analyser av forskjellige førskoletiltak.<sup>44</sup> Begge studiene konkluderer med at førskoletiltak rettet mot vanskeligstilte barn har stor betydning for barns utvikling. Fra oversiktsartiklene kan vi trekke følgende konklusjoner:

- Kognitive egenskaper: Førskoletilbud for vanskeligstilte barn har en positiv og signifikant virkning på barnas IQ på kort sikt. I de mest intensive programmene er virkningen på IQ svært stor. I de fleste programmene avtar imidlertid virkningen på IQ helt eller delvis etter at tiltaket er avsluttet.
- Utdanning: Selv om virkningen på IQ avtar over tid, fører førskoletilbud rettet mot vanskeligstilte til at barna presterer bedre i skolen på både kort og lang sikt. I tillegg fullfører flere videregående skole og flere tar universitetsutdanning.
- Arbeidsliv: Så langt er det kun to av studiene som har hatt mulighet til å følge barnas arbeidsdeltakelse i voksen alder. Disse to studiene viser at førskoletiltakene hadde stor positiv betydning for hvordan barna lyktes i arbeidslivet.

#### 6.2.2.1 Eksempler på studier

*Perry Preschool*-programmet er det mest kjente førskoletiltaket som viser hvordan et godt tilrettelagt førskoleopplegg kan gi vanskeligstilte barn bedre muligheter til å lykkes i skolen og senere i arbeidslivet. På 1960-tallet ble afroamerikanske tre- og fireåringer med lav IQ og med foreldre med lav inntekt fra Ypsilanti i Michigan tilbudt gratis førskole 2 ½ time hver ukedag i tillegg til

<sup>43</sup> Mogstad og Rege 2009

<sup>44</sup> Barnett 1995, Karoly m.fl. 2005

ukentlige hjemmebesøk. Undervisningstilbudet var svært intensivt og av høy kvalitet. Alle lærerne hadde en relevant universitetsgrad, og det var kun seks barn per lærer. Førskoletiltaket ble gjennomført som et forsøk med en sammenlikningsgruppe og en forsøksgruppe. Totalt deltok 123 barn i forsøket, hvorav 65 var i forsøksgruppen. Alle deltakerne har så langt blitt observert helt fram til de var 40 år.<sup>45</sup>

En omfattende studie av *Perry Preschool* viser at førskoletiltaket hadde stor betydning for barnas utvikling.<sup>46</sup> Ved skolestart hadde barna som deltok i *Perry Preschool*-programmet, betraktelig bedre resultater på IQ-tester enn barna i sammenlikningsgruppen. Den positive virkningen på IQ-en var imidlertid kortvarig. Allerede i 3. klasse hadde sammenliknings- og forsøksgruppen samme IQ. Likevel hadde førskoletiltaket viktige langsiktige virkninger. Barn som mottok førskoletilbudet, gjorde det bedre på ferdighetstester, og flere fullførte videregående skole jamført med sammenlikningsgruppen (65 prosent versus 45 prosent). Førskoletiltaket gjorde også at flere var i jobb og lyktes på arbeidsmarkedet. Da deltakerne var blitt 40 år, var gjennomsnittsinntekten i forsøksgruppen USD 20 800, sammenliknet med USD 15 300 i sammenlikningsgruppen. Studien viser også at førskoletiltaket gjorde at flere eide sitt eget hus, flere hadde sparekonto og færre hadde vært arrestert.

*Abecedarian*-programmet var i hovedsak rettet mot barn fra lavinntektsfamilier fra Chaper Hill i North Carolina. Både mor og barn fikk omfattende hjelp og omsorg i løpet av barnets fem første leveår. Tiltaket inkluderte et omfattende førskoleopplegg i tillegg til regelmessig oppfølging av lege og sykepleier. Førskolen varte hele dagen hver ukedag og var av høy kvalitet. For de yngste barna var det tre barn per lærer, mens for de eldste var det seks barn per lærer. Alle lærerne hadde fullført relevant universitetsutdannelse. I tillegg fulgte undervisningsopplegget et fastsatt pensum for hver aldersgruppe. Også dette tiltaket ble implementert som et forsøk med en sammenlikningsgruppe og en forsøksgruppe. Totalt deltok 111 barn i *Abecedarian*-forsøket mellom 1972 og 1977, hvorav omtrent halvparten mottok førskoleprogrammet. Alle deltakerne ble observert fram til de var 21 år.<sup>47</sup>

*Abecedarian*-programmet, som startet allerede fra barnets fødsel, var mer intensivt enn *Perry Preschool* og hadde også større virkninger. Ved skolestart hadde barna i forsøksgruppen vesentlig bedre resultater på IQ-tester enn barna i sammenlikningsgruppen.<sup>48</sup> I motsetning til *Perry Preschool*-tiltaket hadde *Abecedarian*-programmet en vedvarende positiv virkning på IQ-en.<sup>49</sup> Da deltakerne var blitt 21 år, var det fortsatt en stor forskjell i IQ mellom forsøks- og sammenlikningsgruppen. Barna i forsøksgruppen presterte i tillegg vesentlig bedre på ferdighetstester. Studien viser også at *Abecedarian*-programmet hadde stor betydning for barnas utdanning og arbeidsmarkedstilknytning. Jamført med sammenlikningsgruppen var det flere som fullførte videregående skole (67 prosent versus 51 prosent), og betraktelig flere som tok universitetsutdannelse (36 prosent versus 14 prosent). Det var også flere i sammenlikningsgruppen som var i jobb som 40-åring (64 prosent versus 50 prosent), men denne forskjellen var ikke signifikant. Blant dem som jobbet, var det imidlertid signifikant flere som var i jobb som krevde kvalifisert arbeidskraft i forsøksgruppen enn i sammenlikningsgruppen (67 prosent versus 41 prosent).

Det største førskoletiltaket i USA for vanskeligstilte barn er *Head Start*, som begynte i 1965. I dag deltar mer enn 800 000 tre- og fireåringer i dette programmet. I all hovedsak er *Head Start* et daglig tre timers førskoleopplegg som tilbys familier med lav inntekt over hele USA. *Head Start* er mindre intensivt enn *Perry Preschool* og *Abecedarian*-programmet. Tiltaket har betydelig flere elever per lærer. Det er heller ingen krav til at lærerne må ha universitetsgrad, men de må gjennomgå et tilrettelagt opplæringsprogram. Kostnadsestimatet ved *Head Start*-tiltaket er om lag 70 prosent av kostnaden ved *Perry Preschool*-tiltaket.<sup>50</sup>

I motsetning til *Abecedarian*- og *Perry Preschool*-programmene så er *Head Start*-tiltaket ikke en evalueringstudie med randomisert kontrollert design. Garces m.fl. forsøker derfor å utnytte variasjon mellom søsken til å identifisere en kausal sammenheng mellom *Head Start* og barns utvikling.<sup>51</sup> I en slik sammenlikning elimineres faste, uobserverbare familieforskjeller mellom barna som deltok i førskoleopplegget og barna som ikke deltok, for eksempel forskjeller i foreldrenes ibo-

<sup>45</sup> Se Schweinhart m.fl. 2005 for en mer detaljert gjennomgang av *Perry Preschool*.

<sup>46</sup> Schweinhart m.fl. 2005

<sup>47</sup> Se Campbell m.fl. 2002 for en mer detaljert gjennomgang av *The Abecedarian Project*.

<sup>48</sup> Campbell og Ramey 1994

<sup>49</sup> Campbell m.fl. 2002

<sup>50</sup> Karoly m.fl. 1998. Se Blau og Currie 2006 for en mer detaljert gjennomgang av *Head Start*.

<sup>51</sup> Garces m.fl. 2002

ende evner, som mulig feilkilde. Studien viser at hvite barn som deltok i *Head Start* på 1960- og 1970-tallet hadde 22 prosentpoeng større sannsynlighet for å fullføre videregående skole og 19 prosentpoeng større sannsynlighet for å ta universitetsutdannelse sammenliknet med søsken som ikke deltok i programmet. For afroamerikanske barn var det ingen signifikante virkninger av *Head Start* på utdanning. De hadde imidlertid 12 prosentpoeng lavere sannsynlighet for å ha blitt dømt for kriminell atferd sammenliknet med deres søsken som ikke deltok i *Head Start*. I samsvar med utdanningsresultatene viser en tidligere studie av *Head Start* at tiltaket hadde en positiv virkning på hvite barns skoleprestasjoner.<sup>52</sup>

En ny studie benytter geografisk variasjon i *Head Starts* dekningsgrad på 1960- og 1970-tallet for å identifisere kausale virkninger av tiltaket.<sup>53</sup> Ideen her er at selv om to barn er svært like med hensyn til familiebakgrunn, kan geografiske forskjeller i tilbudet av *Head Start* føre til at kun én av dem deltar i programmet. I tillegg tyder resultatene fra denne studien på at *Head Start* hadde store positive virkninger på både afroamerikanske og hvites utdanning.

I tilknytning til resultatene fra de nevnte studiene kan det trekkes en parallell til utviklingspsykologien. Det ganske nyoppdagede fenomenet at hver generasjon i etterkrigstiden har fått en IQ-gevinst på ti poeng, har fått navn etter den nyzealandske forskeren James Flynn. Sammen med et stort team studerte han IQ-tester gjennom tidene fra 14 nasjoner. Framveksten av den såkalte kognitive nevrovitenskapen, som belyste hvordan erfaringer og stimuleringer formet barnehjernen, ga grunnlaget for en forklaringsmodell på disse svært overraskende funnene. Et sentralt begrep i forsøket på å forstå denne store IQ-gevinsten var «sosial multiplikator».<sup>54</sup> Dette begrepet samler alle stimulerende endringer som har skjedd i barns og unges oppvekstmiljø: nye medier, utbredelse av bøker og lesning, nye tekniske utfordringer, lekeindustrien, fritidstilbudene, endringer i synet på barn og kommunikasjon med barn. Økningen av pedagogiske tilbud til barn står sentralt: framveksten av barnehager og utvidelse og forbedringer av skolegangen. Alt dette antas å ha en multipliserende effekt på formingen av varige, nevralt nettverk under hjernens hektiske oppbygging i barnealderen. Den såkalte Flynn-effekten, som forklarer nasjonenes IQ-gevinst, har en et dobbeltele-

ment. Barn med genetiske fortrinn (genetic advantages) får et oppsving under den økte påvirkningen, og samtidig får barn med genetiske ulemper som tidligere satte dem utenfor og sendte dem nedover på IQ-skalaen, en betydelig gevinst takket være tilrettelagt læring og tidligere oppdagelse.<sup>55</sup> Det er viktig å understreke at datidens IQ-tester dekket et relativt begrenset funksjonsnivå hos dem som ble testet, men samtidig er det verdt å merke seg at IQ-poeng gjennom tidene har hatt stor prediksjonsverdi for det å lykkes i skolen.

#### 6.2.2.2 Betydningen av kvalitet

Generelt kan det i barnehagesektoren skilles mellom kvalitetsmål knyttet til struktur, prosess og resultat.<sup>56</sup> I rammeplanen er målene hovedsakelig basert på prosessmål, som beskriver hvordan barnehagen skal bidra til å gi barna opplevelser og erfaringer, og hvordan personalet skal arbeide for å oppnå disse målene. Forskningen har i stor grad vært basert på dette målet og i tillegg sett på kvalitet knyttet til struktur. Det har i lite grad vært fokusert på resultater på individnivå i den nordiske forskningen.

Internasjonal barnehageforskning har imidlertid gjennom flere tiår hatt fokus på kvalitetskriterier i barnehagen og på sammenhenger mellom innsatsfaktorer og resultater på individnivå. Kunnskapen om barnehagens betydning for barns læring og utvikling bygger i stor grad på internasjonal forskning, særlig fra USA. Overføringsverdien av slik forskning er imidlertid usikker, og det er derfor behov for norsk forskning på utvalgte temaer.

Vi vet lite om hva som er det optimale førskoleopplegget for vanskeligstilte barn, og undersøkelsene som er referert i avsnittene over, er av eldre dato og utvalgene er små. Selv førskoletiltak med lav intensitet som *Head Start* har vist positive langsiktige virkninger for barns utvikling. Virkningen av *Head Start* var imidlertid betydelig mindre enn tiltak som *Perry Preschool* og *Abecedarian*-programmet. En forklaring er at *Head Start* hadde betydelig flere elever per lærer. I tillegg var det ikke noe krav til at lærerne måtte ha en relevant universitetsutdanning, selv om de måtte gjennomgå et tilrettelagt opplæringsprogram.

Selv om det er en klar tendens til at førskoleprogram med høyere intensitet har større positive virkninger på barna, må vi understreke at en slik

<sup>52</sup> Currie og Thomas 1995

<sup>53</sup> Ludwig og Miller 2007

<sup>54</sup> Flynn 1999

<sup>55</sup> Gopnik 2009, Gopnik m.fl. 2004

<sup>56</sup> Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små 2005

sammenlikning kan være problematisk. Grunnen er at tiltakene varierer på flere områder enn lærernes utdanning og antall elever per lærer. En årsak til at *Perry Preschool* hadde større positive virkninger enn *Head Start*, kan for eksempel være at *Perry Preschool* var rettet mot barn med enda større forbedringspotensial enn gjennomsnittsbarnet som deltar i *Head Start*. En annen begrensning med disse studiene er at de beskriver hvilket utbytte barna hadde av programmene jamført med det utbyttet barna i sammenlikningsgruppen fikk. Hva disse barna fikk av omsorg, stimulans og utfordringer, vet vi mindre om, men om programmene hadde blitt gjennomført i dag, ville sammenlikningsgrunnlaget helt sikkert vært annerledes. Med andre ord: hvis oppvekstvilkårene forbedres for barn flest, kan det være at den relative gevinsten blir mindre for barn som deltar i intensive førskoleprogram.

For å studere betydningen av kvalitet i førskoletiltak utnytter Currie og Neidell at *Head Start* varierte i intensitet på forskjellige områder.<sup>57</sup> Studien viser at mer ressurskrevende *Head Start*-programmer hadde større positive virkninger på barnas lese- og skriveferdigheter. For å forsikre seg om at virkningen av intensitet er kausal og ikke skyldes forskjeller mellom barn i områder med høy og lav intensitet på *Head Start*, trekker studien fra forskjellen i utvikling blant barn fra områder med høy og lav intensitet som ikke deltok i *Head Start*. Også da finner de at økte ressurser gir større positive virkninger på barnas utvikling.

Selv om Currie og Neidells studie viser at økte ressurser til førskoletiltak kan gi større virkninger, vet vi svært lite om hvor intensivt et førskoletilbud bør være. Dette krever en totalvurdering av både kostnads- og nyttesiden av tilbudet. En rekke analyser viser at selv de dyreste programmene som *Perry Preschool* og *Abecedarian* ga betraktelig høyere nyttegevinster enn kostnader.<sup>58</sup> Grunnen er at programmene medførte store gevinster i form av mer produktive arbeidstakere, i tillegg til å redusere kostnader som skyldes kriminalitet og trygdeutbetalinger.

### 6.2.3 Universelle ordninger

Som det framgår ovenfor, er det gjennomført mye forskning på tiltak rettet mot barn fra vanskeligstilte hjem, og resultatene er entydige: Førskoletiltak har en positiv virkning på barns utvikling.

Man skal imidlertid være forsiktig med å overføre funnene fra evalueringer av særskilte tiltak rettet mot svake grupper til å gjelde universelle barnehage- og førskoletilbud rettet mot alle typer barn og barnefamilier. For det første har tiltakene vært øremerket barn fra vanskeligstilte hjem gjennom et svært intensivt undervisningstilbud med langt høyere kvalitet enn det som er vanlig i universelle tiltak. Dessuten kan det være at barn fra vanskeligstilte hjem har mer nytte av førskoletiltak enn andre barn.

To oversiktsstudier har tatt for seg en rekke studier av universelle barnehage- og førskoleprogrammer.<sup>59</sup> Førskoleprogrammene har en skoleforberedende hensikt med hovedvekt på læring, mens barnehageprogrammene fokuserer mer på lek. På bakgrunn av disse oversiktsartiklene kan vi trekke følgende konklusjoner:

- Internasjonale studier: Barnehage har positive virkninger på kognitive ferdigheter, særlig for barn fra vanskeligstilte hjem, men ingen entydige virkninger på sosial, emosjonell og atferdsmessig fungering.
- Norske erfaringer: Det er en positiv samvariasjon mellom tid i barnehage og barns språkutvikling, særlig for barn av mødre med lav utdanning og barn med annet morsmål enn norsk. Barnehage har store positive langtidsvirkninger, blant annet med hensyn til barnas utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknytning i voksen alder. Virkningene på utdanning er størst for barn av mødre med lav utdanning, mens virkningene på arbeidsmarkedstilknytning er størst for jenter.

En dansk forskningskartlegging og forskervurdering fra Clearinghouse for Utdanningsforskning viser i tillegg, på det tidspunktet kartleggingen ble utført, at det ikke finnes noen skandinaviske undersøkelser som benytter eksperimentell design.<sup>60</sup> Kvantitative studier/metoder er relativt begrenset. Videre viser oversikten at det er få studier om barna og barns liv i barnehagen, og forskningen har i større grad har lagt vekt på personalet og barnehagens struktur.

#### 6.2.3.1 Europeiske studier

Den engelske forskeren Melhuish og hans medforfattere<sup>61</sup> har i en rekke artikler vurdert betydningen av tid i barnehage for britiske barn (den

<sup>57</sup> Currie og Neidell 2007

<sup>58</sup> Barnett og Masse 2007, Schweinhart m.fl. 2005

<sup>59</sup> Mogstad og Rege 2009, Almond og Currie 2010

<sup>60</sup> Nordenbo m.fl. 2010

<sup>61</sup> Se for eksempel Melhuish m.fl. 2004, 2008a og 2008b.

såkalte EPPE-studien).<sup>62</sup> Studiene er basert på et utvalg av 3 000 barn fra ulike regioner og med variert familiebakgrunn. I analysene estimerer forskerne virkningen av barnehage på kognitive og ikke-kognitive ferdigheter ved seks- sjuårsalderen, etter å ha kontrollert for en rekke kjennetegn ved barna og foreldrene.

Resultatene fra studiene viser at tid i barnehage er positivt for barnas kognitive og ikke-kognitive utvikling sammenliknet med alternative former for barnepass, særlig for barn med ressursvake foreldre. Tidlig start i barnehage (under tre år) er også positivt korrelert med barnas kognitive ferdigheter. I tillegg viser studiene at kvaliteten på barnehagetilbudet er sentralt for utbyttet av ordningene. Kompetansen og utdanningsnivået til personalet ser ut til å være spesielt viktig. Det er også klart at jenter har større utbytte av tid i barnehage enn gutter, både når det gjelder kognitive og ikke-kognitive evner. Et annet interessant funn er at pedagogiske programmer som fokuserer på språkutvikling og leseferdigheter, gir stort utbytte for barn med minoritetsspråklige foreldre.

Som Melhuish m.fl. påpeker, bør man være forsiktig med å tolke disse resultatene som kausale sammenhenger, siden det ikke kan tas hensyn til uobserverbare forskjeller mellom barna avhengig av valg av barnepass. Det er også grunn til å tro at det er en samvariasjon mellom hvilken barnehage barna benytter og foreldrenes bakgrunn så vel som kjennetegn ved bostedet. Likevel skal det ikke underkjennes at studien kaster lys over viktige kvalitetsaspekter ved barnehager som andre studier av datamessige begrensninger ikke kan se nærmere på.

I Danmark ble det nylig gjennomført et randomisert kontrollert evalueringsstudie med en sammenlikningsgruppe og en forsøksgruppe, det såkalte HPA-prosjektet.<sup>63</sup> Totalt deltok 60 barnehager fra to kommuner, hvorav 30 barnehager var i en forsøksgruppe. Det inngikk 2 700 barn i undersøkelsen, og barna var i alderen 3–5 år. Prosjektet pågikk fra september 2006 til mai 2008. I motsetning til *Perry Preschool*- og *Abecedarian*-programmene var det danske førskoletiltaket rettet mot barn generelt og ikke et tilbud til enkeltbarn med særlige behov. Forsøksgruppen ble utsatt for såkalte HPA-intervensjoner.<sup>64</sup> Dette er ikke et fast oppsatt program som barna utsettes for, men innebærer at ny kunnskap og handlemønstre blant pe-

dagogene omsettes til lokal praksis. Programmet sikter i sin helhet mot fornyelse av praksis gjennom tilbud om et faglig innhold, faglig støtte, tilsyn/råd og ideer til en pedagogisk strategi, som inkluderer læring og inklusjon i et organisatorisk perspektiv.

Resultatene fra studien viser at barn i forsøksgruppen klarer seg generelt bedre enn barn fra sammenlikningsgruppen med hensyn til sosioemosjonell kompetanse og kognitiv utvikling, blant annet antisosial atferd, empati, muntlig og skriftlig språk, matematikk, læring og nysgjerrighet og mestringsvanskeligheter (evne til å mestre uforutsette situasjoner). Tiltaket ser ut til å nå barn fra middelklassen i større grad enn barn fra familier med lavere sosioøkonomisk status når det gjelder stimulering av sosioemosjonell utvikling. Når det gjelder den kognitive utviklingen, var imidlertid virkningen av tiltaket størst for de svakeste barna.

#### 6.2.3.2 Norske studier

Utvalget har ovenfor diskutert internasjonale studier som vurderer hvilke virkninger barnehage- og førskoleprogrammer har på barns utvikling. En tolkningsmessig begrensning med disse studiene er at resultatene ikke nødvendigvis er overførbare til norske forhold, siden barnehagesystemet her vektlegger læring gjennom lek og opplevelser mer enn i mange andre land.<sup>65</sup> Nedenfor ser vi nærmere på to nye studier som vurderer barnehagens virkning på utviklingen til norske barn.

Det er utført en studie som ser på språkutviklingen til barn ved treårsalderen, basert på data fra den norske mor og barn-undersøkelsen.<sup>66</sup> Undersøkelsen er basert på opplysninger fra mer enn 100 000 gravide og småbarnsmødre samt fedre. Frafallet er hele 57 prosent, og det endelige utvalget er på i overkant av 20 000 barn. I spørreundersøkelsene beskriver foreldrene barnas ferdigheter på en rekke områder, blant annet språkutvikling. I tillegg gir foreldrene opplysninger om familieforhold, valg av barnepassordninger når barna er tre år, og egen utdanning, morsmål og inntekt.

Om lag 84 prosent av barna i undersøkelsen har deltids eller fulltids barnehageplass. Resten passes hjemme eller er i familiebarnehage, i park eller hos dagmamma. Studien finner ingen store forskjeller i språkferdigheter mellom barn som er i ulike former for barnepass. Størst forskjell er det mellom

<sup>62</sup> The Effective Provision of Pre-School Education

<sup>63</sup> Jensen m.fl. 2009a og 2009b

<sup>64</sup> Handlekompetencer i pedagogisk arbejde med socialt udsatte børn

<sup>65</sup> OECD 2006

<sup>66</sup> Schjølberg m.fl. 2008

barn som passes hjemme, og barn som går i barnehage. Blant barn som passes hjemme, har 9 prosent forsinket språkutvikling, mens kun 4 prosent av barnehagebarna har forsinket språkutvikling. Videre er det også flere som snakker i lange og sammensatte setninger blant barn som er i barnehage enn blant barn som passes hjemme. Språkutviklingen er svakest blant barn som er hjemme og har mødre med lav utdanning eller foreldre med et annet morsmål enn norsk. Den samme undersøkelsen viser ingen positiv sammenheng mellom barnehagedeltakelse og sosial kompetanse.

Det er gode grunner til å være varsom med å tolke resultatene fra denne studien som annet enn enkle samvariasjoner. I studien framkommer det blant annet at barn som benytter barnehage, skiller seg vesentlig fra barn som får andre former for barnepass, blant annet med hensyn til mors utdanning. Likevel kontrolleres det verken for observerbare eller for uobserverbare kjennetegn ved barna eller mødrene. Studien er også basert på et skjevt utvalg av populasjonen av gravide mødre, med en underrepresentasjon av barn av mødre med lav utdanning og barn av foreldre med annet morsmål enn norsk.

En annen norsk studie ser på langtidsvirkningene på barna av en norsk barnehagereform gjennomført i 1975.<sup>67</sup> Reformen innebar at kommunene fikk ansvaret for barnehagetilbudet. Fra 1976 til 1979 økte barnehagedekningen for barn mellom 3-6 år fra om lag 10 prosent til 28 prosent på landsnivå, med stor variasjon mellom kommunene. I analysen deler forskerne kommunene inn i en forsøksgruppe bestående av kommuner som hadde en stor økning i barnehagedekningen, og en sammenlikningsgruppe med kommuner med liten eller ingen økning i dekningsgraden. For å tallfeste virkningene av reformen på barnas utfall i voksen alder, anvender de «difference-in-difference-metoder», der de utnytter variasjonen i dekningsgrad for barnehage på tvers av kommuner og mellom kohorter (en gruppe individer med samme karakteristika) av barn bosatt i samme kommune. Dermed får forskerne tatt hensyn til felles, uobserverbare forskjeller mellom barn som er født i ulike år og bosatt i samme område, så vel som mellom barn født samme år og bosatt i ulike områder. Utfallene til barna er målt tidlig i 30-årsalderen og burde dermed gi et godt bilde av langtidskonsekvensene.

Studien finner store positive og robuste langtidsvirkninger av tilgang på barnehage, både med hensyn til barnas utdanningsnivå og arbeidsmar-

kedstilknytning. Utbyggingen av 17 500 nye barnehageplasser førte til om lag 6 000 ekstra utdanningsår. Dessuten ble sannsynligheten for ikke å fullføre videregående skole redusert med seks prosentpoeng per barn i barnehage, mens sjansen for å ta universitetsutdannelse økte med over sju prosentpoeng per barn i barnehage. Virkningene på utdanning er størst for barn av mødre med lav utdanning. I tillegg er det klart at sannsynligheten for lønnet arbeid økte betraktelig, særlig blant jenter, mens risikoen for å motta stønader ble vesentlig redusert. For å kunne tolke resultatene gjennomførte forskerne en tilsvarende analyse av reformvirkningene på mødrenes arbeidstilbud. Resultatene viser at reformen i liten grad påvirket mødrenes arbeidstilbud. Dette tyder på at det økte barnehagetilbudet fortrenget uformelt barnepass av lavere kvalitet, som venner, familie og dagmamma.

Havnes og Mogstad har utført den første studien som ser på langtidsvirkningene av universelle tiltak for barn i barnehagealder, og resultatene er entydige: Barnehagen har positiv virkning på barns utvikling. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om resultatene er overførbare til dagens situasjon i Norge, der barnehagedekningen er langt høyere enn den var for 30 år siden. I dag er det først og fremst barn av foreldre med lav utdanning og barn med minoritetsspråklig bakgrunn som ikke benytter barnehage. Siden dette er grupper som har vist seg å ha forholdsvis stort utbytte av tid i barnehage, er det grunn til å forvente at de positive virkningene rapportert i Havnes og Mogstads studie er mindre enn hva som ville vært konsekvensene av ytterligere økning av barnehagetilbudet i dag. På den andre siden bør man være forsiktig med å konkludere at de positive virkningene for barn mellom 3-6 år er overførbare til virkningen av barnehage blant yngre barn, der alternativet i større grad kan være foreldreomsorg i stedet for uformelt barnepass.

### 6.2.3.3 En amerikansk longitudinell studie

Den såkalte NICHD-studien (National Institute of Child Health and Human Development) startet i 1989 og er en longitudinell amerikansk studie der forskerne ser på hvilken virkning barnehagekvaliteten har på utviklingsmål før skolestart. I studien følges 1 300 barn fra spedbarnsalder og inn i skolealder med henblikk på å studere sammenhenger mellom tidlig barnehageomsorg og senere utvikling.<sup>68</sup> Konklusjonen fra studien er at kvaliteten på

<sup>67</sup> Havnes og Mogstad 2009

<sup>68</sup> Se bl.a. Belsky m.fl. 2007, NICDH 2000, 2002, 2004 og 2005



mødrenes omsorg var den sterkeste prediktor for barnas sosiale kompetanse i de tidlige skoleårene, men forskerne fant også at barnehagekvaliteten hadde sterk virkning på barns sosiale kompetanse. Barnehagekvaliteten ser ut til å ha mest markant innvirkning på språklig og kognitiv læring. NICHD-studien fra 2005 viser at høy barnehagekvalitet var forbundet med høyere skår i matematikk, lesing og hukommelse i 3. klasse. NICDH-studien innebar å undersøke om virkningene i 3. klasse ble videreført i 5. og 6. klasse. Det viste seg at foreldreomsorg hadde større innvirkning på barns utvikling enn barnehagekvaliteten. Videre viste resultatene at barn som var i et barnehagetilbud av høy kvalitet, hadde høyere vokabularskår i 6. klasse enn barn som mottok tilbud av lavere kvalitet. Resultatene viste også at langvarig barnehageopphold, til forskjell fra andre omsorgsløsninger utenfor hjemmet, predikerte flere lærerrapporterte atferdsvansker hos elevene.

### 6.3 Barnehagens betydning for barn med særlige behov

Det har aldri gått så mange barn i barnehage som i dag, og andelen av årskullene som går i barnehage, har steget sterkt de senere årene, jamfør kapittel 4. Dette gir bedre muligheter til å identifisere barn med særlige behov og sette inn tiltak for disse barna i barnehagen. Flatø-utvalget sier for eksempel følgende i sin utredning:

«[...] mens 95 prosent av alle fireåringer går i barnehage, er det en noe lavere prosentandel som ved samme alder møter på helsestasjonene (86 prosent). Det er dermed et større potensial for å fange opp barn som trenger ekstra oppfølging og tilrettelegging i barnehagene enn på helsestasjonene.»

NOU 2009:22, side 81–82

#### 6.3.1 Barn med særlige behov

Begrepet *barn med særlige behov* viser til en sammensatt gruppe som kan omfatte barn med nedsatt funksjonsevne, kronisk sykdom, atferdsvansker, språkvansker og annet. Begrepet *utsatte barn* omfatter barn der man ut fra kjennetegn ved barnet eller barnets bakgrunn frykter en problemkarriere eller marginalitet, jamfør også omtalen i kapittel 2.4.

Som vist i kapittel 6.1 og 6.2 er barnehagen et godt tilbud til barn i førskolealder, og barn som har gått i barnehage, synes å klare seg bedre på

mange områder enn barn som ikke har gått i barnehage. Samtidig er det viktig å være klar over barnehagens såkalte differensielle virkning, det vil si at tilbudet kan være bedre for noen barn enn for andre, og at barnehagen i verste fall kan være en risikofaktor for noen barn. Det finnes barn som ut fra sin situasjon er mer sårbare enn andre. Dette er barn som kanskje ikke så lett tilpasser seg, og som står i fare for å bli avvist, oversett eller glemt av de voksne i barnehagen.

I 2009 hadde 14 695 barn med nedsatt funksjonsevne eller særlige behov plass i barnehage,<sup>69</sup> 4,9 prosent av alle barn i alderen 1–5 år. 5 861 barn, tilsvarende 1,9 prosent av alle barn i alderen 1–5 år, fikk spesialpedagogisk hjelp i henhold til rettigheter i opplæringsloven § 5-7.<sup>70</sup>

Sammenholdt informasjon fra større norske undersøkelser tyder på at 15–20 prosent av barn og unge under 18 år har nedsatt funksjonsevne på grunn av psykiske vansker.<sup>71</sup> Internasjonale studier peker også i retning av at andelen barn og unge med komplekse psykiske lidelser som er vanskelige å behandle, er større i dag enn for 20 år siden, og at lidelsene synes å ramme barn og unge i stadig yngre aldre. Selv om folkehelsen stadig blir bedre i Norge, så er det tendenser til polarisering, altså at avstanden mellom sosiale grupper når det gjelder sykdom og helsesvikt øker.

Når det gjelder alvorlige atferdsproblemer av utagerende og normbrytende karakter, så viste *Barn i Bergen-studien* at 3,2 prosent av barna kvalifiserte for en diagnose for atferdsforstyrrelse.<sup>72</sup> I en annen norsk studie rapporterte mødre til et utvalg av barn mellom 1 ½ og 4 år at 3–4 prosent av dem ofte var svært aggressive og vanskelige å oppdra, mens mer enn 70 prosent var slik av og til.<sup>73</sup> Om lag 5 prosent av barn i førskolealder har ADHD, og 60–80 prosent av disse utvikler atferdsforstyrrelser.<sup>74</sup>

Psykiske vansker blant de yngste barna viser seg ofte som problemer med regulering av biologiske funksjoner som søvn, spising og renslighet, og de har vanskelig for å regulere følelser og oppmerksomhet, noe som kommer til uttrykk blant annet som aggresjon, uro, engstelse og tristhet. Slike vansker går i betydelig grad ut over trivsel, daglige gjøremål, læring og samhandling med andre.

<sup>69</sup> Statistisk sentralbyrå, barnehagestatistikk 2009

<sup>70</sup> Statistisk sentralbyrå, barnehagestatistikk 2009

<sup>71</sup> Mathiesen 2009

<sup>72</sup> Heiervang m.fl. 2007

<sup>73</sup> Mathiesen og Sanson 2000

<sup>74</sup> Mathiesen 2009

25 prosent av barn som ved 18 måneders alder har betydelige psykiske symptomer, har også dette når de er fire år. 40 prosent av fire-åringer med diagnostiserbare psykiske lidelser vil ha disse fremdeles som 10-åringer.<sup>75</sup>

### 6.3.2 Barnehagens muligheter og betydning for barn med særlige behov

Vi har begrenset kunnskapsgrunnlag om hvordan barnehagen påvirker barn med lærevansker, nedsett funksjonsevne, psykiske problemer eller andre særlige behov. Oppmerksomheten har i større grad vært rettet mot kognitiv utvikling og vansker enn på sosiale og emosjonell utvikling og psykiske helseproblemer.

Det er i liten grad undersøkt hvordan barnehager med ulike kjennetegn påvirker barn med forskjellig bakgrunn og forutsetninger. Det foreligger studier der virkningen av å gå i barnehage sammenliknes med virkningen av ikke å gå i barnehage, jamfør kapittel 6.2, men det mangler studier av hvordan ulike barnehager virker på barn generelt, og også hvordan ulike barnehager virker på barn med ulike forutsetninger og kjennetegn på kort og lang sikt. Barnehager har med andre ord universelle virkninger, men de har også forskjellig virkninger på barn i sin alminnelighet, og den enkelte barnehage virker ulikt på barn med ulike kjennetegn.

#### 6.3.2.1 Barns psykiske helse og sosiale fungering

Forskningsoversikter viser ellers at det er en betydelig mangel på studier som viser hvordan opphold i barnehager påvirker barnas psykiske helse eller deres sosiale læring, utvikling og tilpasning. De studiene som foreligger, gir ikke konsistente resultater.

Internasjonal forskning om hvordan barnehager påvirker barns problematferd, er ikke entydig, men barnehagene kan representere en risikofaktor for utvikling av moderate atferdsvansker. Denne utviklingen ser ut til å gjelde generelt og kan ikke knyttes til barnehagens kvalitet. Resultater fra blant annet en amerikansk barnehagestudie om generelle virkninger viser følgende:

«Overall, center based care raises reading and math scores, but has a negative effect for social-behavioral measures.»

Loeb m.fl. 2007

<sup>75</sup> Mathiesen 2009

Fordelingsutvalget<sup>76</sup> påpekte at internasjonale studier tyder på at barnehage kan ha negative virkninger på atferd, sosial og emosjonell utvikling.<sup>77</sup>

Forskning peker i retning av at barn fra vanskeligstilte familier har store fordeler av å gå i barnehage, jamfør kapittel 6.2. Barn som går i barnehage, har bedre språkutvikling. Dette gjelder spesielt barn med lavt utdannede mødre, minoritetspråklige barn og barn fra lavinntektsfamilier.

En norsk studie om forsinket språkutvikling med data fra den norske mor og barn-undersøkelsen viser at barn med forsinket språkutvikling også har motoriske og sosiale vansker. I tillegg er de oftere overaktive, aggressive, uoppmerksomme eller engstelige enn andre barn. Det ser ikke ut til å være noen forskjell i grad av emosjonelle vansker hos barn som har gått i barnehage og barn som har vært hjemme. Unntaket gjelder for barn som har vært i barnehage mer enn 40 timer i uken; de skårer noe høyere på problematferd enn barn som har vært mindre tid i barnehage.<sup>78</sup>

Begrensningene ved denne rapporten er at den norske mor og barn-undersøkelsen har lav svarprosent (43 prosent), den tar primært for seg barnas språkutvikling, og den bygger utelukkende på mødres rapportering. Utover å bekrefte at barn med forsinket språkutvikling ofte har tilleggsproblemer, så er den etter utvalgets vurdering ikke særlig godt egnet til å si noe om hvordan norske barnehager påvirker barns sosiale og emosjonelle fungering eller atferd, jamfør kapittel 6.2.3.2.

Zachrisson, Lekhal og Schjølberg gjennomgikk internasjonal forskning om hvordan barnehager påvirker psykisk helse hos sped- og småbarn. De fant at selv om de fleste studiene tyder på at barnehager har en positiv virkning på barns utvikling av språk, kognisjon og læring, så er forskningslitteraturen mindre entydig når det gjelder spørsmålet om hvordan barnehager påvirker risikoen for at barn utvikler atferdsproblemer og sosioemosjonelle vansker. Deres konklusjon blir dermed at barnepassordninger i løpet av de tre første leveårene ikke er entydige på barns sosioemosjonelle utvikling.<sup>79</sup>

En dansk studie av handlekompetanser tok sikte på å styrke barns sosioemosjonelle og kognitive kompetanser, men den konkluderte med at det var lettere å nå de svake barna med interven-

<sup>76</sup> NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*

<sup>77</sup> Havnes og Mogstad 2009

<sup>78</sup> Schjølberg m.fl. 2008

<sup>79</sup> Zachrisson m.fl. 2010

sjoner på det intellektuelle området enn på det sosioemosjonelle, jamfør kapittel 6.2.3.1.<sup>80</sup>

Lange dager i barnehage kan være en generell risikofaktor for barna, men ellers handler det om at barn med visse kjennetegn kan være mer sårbare enn andre i barnehagens miljø. Det er usikkert i hvilken grad amerikanske funn som viser en økende tendens til atferdsproblemer blant barn i barnehager, kan generaliseres til Norge. Australiske, britiske og danske funn tyder på at det ikke nødvendigvis er tilfellet. Siden den internasjonale forskningen er minst konsistent når det gjelder barnehagens påvirkning på barnas sosioemosjonelle utvikling, er det på dette området betydelig behov for norsk og nordisk forskning.<sup>81</sup>

For å oppsummere er det vanskelig å danne seg et bilde av hvor mange førskolebarn som har nedsatt funksjonsevne og/eller behov for særskilt hjelp og støtte. Dette skyldes delvis at det norske forsknings- og kunnskapsgrunnlaget er for dårlig, slik at antallet i denne gruppen på flere områder må estimeres basert på internasjonal forskning. Det er også et problem at barn med behov for særskilt hjelp og støtte i barnehagen blir definert med ulike begreper som er delvis overlappende og delvis komplementære, som barn med spesialpedagogiske behov (blant annet nedsatt funksjonsevne og lærevansker), barn med psykiske problemer og barn med sosiale problemer. De pedagogiske institusjonene, helsevesenet og barneverntjenesten beskriver sine målgrupper med ulike begreper og tar i liten grad høyde for at det kan dreie seg om de samme barna. I tillegg finnes det barn som har særlige behov på grunn av sin minoritetsspråklige bakgrunn.

### 6.3.3 Barnehagens mulighet til å hjelpe barn med særlige behov

For barn med særlige behov vil det i en del tilfeller ikke være tilstrekkelig å bli inkludert og akseptert av de andre barna i barnehagen. De vil også ha behov for mer aktiv hjelp og støtte for å utvikle den kompetansen de trenger for å fungere i barnehagen, og på sikt for å mestre prestasjonskrav og utfordringer i skolen.

For å gjøre barnehagen i stand til å legge til rette for barn med særlige behov, trenger vi mer kunnskap om hvilken virkning barnehager med ulike kjennetegn har på ulike barn. Disse kjennetegnene kan for eksempel være barnehagens størrelse, bemanning, organisering, gruppering av

barn, innredning, aktiviteter og innhold. Kjenne-tegn ved barna som kan moderere betydningen av barnehagens tilbud, er kjønn, alder, etnisk tilhørighet, familiestruktur, kulturtilhørighet, temperament, psykisk helse, funksjonsevne, motorisk og språklig utviklingsstatus. Barnehagens forutsetninger for å sette inn tidlig hjelp til utsatte barn er også et spørsmål om hvordan den forholder seg til barn som har vært utsatt for traumer og langvarig stress som kan skyldes mishandling, overgrep, omsorgssvikt eller andre negative livshendelser.

#### 6.3.3.1 Pedagogisk struktur og stimulering

Barnehagen er en pedagogisk institusjon med vekt på danning, omsorg, lek og læring. Barnehagen kan hjelpe barn som lever i en utsatt livssituasjon ved å tilby virkemidler som et strukturert miljø og strukturerte pedagogiske tiltak. Struktur i barnehagens arbeid dreier seg om å skape kontinuitet og sammenheng i daglige aktiviteter, om dagsplaner, rutiner, forutsigbare reaksjoner og konsekvenser. Det handler om graden av voksenstyring av aktiviteter og samhandling, blant annet når og hvordan voksne griper inn i barns lek og aktiviteter. Dette kan gjøres for å fremme sosial atferd som er positiv, konstruktiv og hjelpende samhandling, for å forebygge konflikter, for å dempe utagerende atferd eller for beskytte sårbare barn. Voksne kan gripe direkte inn i lek og aktiviteter med råd og veiledning eller indirekte gjennom å forhåndsstrukturere slik at det fysiske miljøet blir tilpasset barna, eller gjennom at voksne balanserer gruppesammensetningen slik at den passer til aktiviteten. Strukturerte pedagogiske tiltak forutsetter et kompetent personale som blant annet kan utforme retningslinjer for felles praksis, og som kan vurdere nytten av å ta i bruk forhåndsstrukturerte programmer.

For barn med sviktende atferdsregulering og selvkontroll er det viktig at barnehagen har tydelige normer, regler og retningslinjer for atferdskorrigerende og sosialisering. Personalet må ha kompetanse til å forebygge og dempe utagerende atferd hos barn. Det kan handle om bestemte, men fleksible, regler for samhandling og om tydelig formidling av hvilke handlinger som blir oppmuntret og bekreftet, og hvilke som ikke er ønskelige. Det handler også om tilpassede tiltak for å lære barn sosiale ferdigheter knyttet til selvkontroll, empati og samarbeid. Sett fra barns perspektiv handler struktur om forutsigbarhet og konsekvens, det vil si at barna vet hvilke reaksjoner de kan forvente seg, uavhengig av tidspunkt og hvem av de voksne de samhandler med.

<sup>80</sup> Jensen m.fl. 2009a

<sup>81</sup> Zacchrisson m.fl. 2010

Mange barnehager har tatt i bruk forhåndsstrukturerte programmer for utvikling av kognitiv og sosial kompetanse, for eksempel ICDP,<sup>82</sup> Marte Meo, TIBIR,<sup>83</sup> «Steg for steg» og «Du og jeg og vi to». Slike programmer kan ha en forebyggende og ferdighetsutviklende funksjon for alle barn, men også være et viktig bidrag for utvikling av utsatte barns mestringskompetanse på det sosiale og det språklige området. Ofte setter programmene søkelys på områder der det er behov for at barnehagens praksis blir tydeligere og mer fokusert.

### 6.3.3.2 Sosial kompetanse

Sosial kompetanse er sannsynligvis noe av det viktigste barn lærer i barnehagen. Et økende tilfang av forskning viser hvor viktig sosial kompetanse er for å lykkes i skolen.<sup>84</sup> Sosial kompetanse og sosiale ferdigheter går også som en rød tråd gjennom de fleste virksomme forebyggende tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne, psykiske problemer og atferdsproblemer.<sup>85</sup> Evalueringen av implementeringen av *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* viser en økt forventning til barnehagene om å forberede barn til skolestart ved å øke vektleggingen av skrive- og leseforberedende aktiviteter og tallforståelse.<sup>86</sup> Dette kan gi grunn til bekymring for at betydningen av sosial kompetanse blir oversett. Imidlertid viser Rambølls undersøkelse av skoleforberedende aktiviteter i barnehagen at de ansvarlige har en bred forståelse av begrepet, og at skoleforberedelse forstås som at barna lærer og utvikler en kombinasjon av sosiale, språklige, praktiske og faglige ferdigheter. Sosial kompetanse og språklig kompetanse vektlegges i meget høy grad, høyere enn de andre fagområdene i rammeplanen.<sup>87</sup> På bakgrunn av denne undersøkelsen kan det konkluderes med at det ikke er grunnlag for å si at mer skoleforberedende aktiviteter i barnehagene har gått på bekostning av sosial kompetanse i dagens barnehage.

Sosiale ferdigheter er avgjørende for at barn skal kunne etablere og utvikle varige sosiale relasjoner til familie, venner og andre. Sosiale ferdighetsproblemer kan bidra til psykologiske proble-

mer, sosial isolering og redusert selvfølelse og dermed til redusert livskvalitet.

Sosiale problemer er nesten alltid direkte eller indirekte knyttet til avvikende atferd og er blant annet typisk for mange nevrologiske og utviklingspsykologiske vansker (blant annet utviklingshemning og autisme). Sosiale kompetanseproblemer oppstår også i forbindelse med kroniske medisinske (epilepsi, cerebral parese) og psykiske vansker (fobier, tvangshandlinger, atferdsforstyrrelse) eller i sammenheng med sosiale problemer, foreldres psykiske helsetilstand eller miljømessig understimulering og deprivasjon.<sup>88</sup>

Sosiale problemer oppstår enten på grunn av manglende sosiale eller kognitive ferdigheter eller som en følge av stigmatisering, begrensninger i sosial deltakelse eller reduserte sosiale muligheter. Likevel er dette ofte blitt oversett i arbeidet med risikoutsatte barn, kanskje fordi sosial fungering er vanskelig å observere, og fordi sosiale vansker blir nedprioritert i forhold til diagnostiske eller utdanningsmessige problemer.<sup>89</sup> Det foreligger etter hvert en betydelig vitenskapelig dokumentasjon som viser at sosial kompetanseutvikling ikke bare er en viktig målsetting for barnehagene generelt, men også et viktig innslag i tidlig forebygging av et bredt spekter av primær- og sekundærproblemer.<sup>90</sup>

Det er et gjensidig komplementært forhold mellom sosial kompetanse og språklige og intellektuelle ferdigheter. Sosialt kompetente barn lykkes i skolen, og mestring av skolearbeidet bidrar til barns sosiale utvikling. Sosiale ferdigheter er like viktig som språklige og intellektuelle ferdigheter, og særlig viktig for hvordan barn mestrer overgangen fra barnehage til skole, jmfør kapittel 8. Læringsrelaterte sosiale ferdigheter er en forutsetning for å mestre elevrollen og skolefaglige oppgaver. Vennerelaterte sosiale ferdigheter er kompetanse som barn trenger for å kunne skaffe seg og holde på venner og samhandle med andre på positive måter.

### 6.3.4 utfordringer i barnehagene i dag

Etter hvert som barnehagen er blitt et tilbud for nesten alle barn, tyder forskningen på at barnehagen får større utfordringer når det gjelder å ivareta og imøtekomme barn med nedsatt funksjonsevne og psykiske helseproblemer, inkludert atferdsproblemer. Sammenliknet med skolen er

<sup>82</sup> International Child Development Programme

<sup>83</sup> TIBIR = Tidlig innsats for barn i risiko, et program fra Atferdssenteret

<sup>84</sup> Ogden 2009

<sup>85</sup> Ogden 2005, Drasgow m.fl. 2008, Brown m.fl. 2008

<sup>86</sup> Østrem m.fl. 2009

<sup>87</sup> Rambøll 2010

<sup>88</sup> Beauchamp og Anderson 2010

<sup>89</sup> Beauchamp og Anderson 2010

<sup>90</sup> Brown m.fl. 2008

det som nevnt forholdsvis få barn som får spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, og det er forholdsvis få barn som meldes til barnevernet. Det ser også ut til at barnehagene i liten grad oppdager og reagerer på psykiske problemer hos barn. Barnas problemer later i større grad til å bli oppdaget når de ikke klarer å tilpasse seg skolesituasjonen, og det er en betydelig økning i behandlingsraten når de begynner på skolen.<sup>91</sup> Som tidligere nevnt får 1,9 prosent av barn under skolepliktig alder spesialpedagogisk hjelp. Til sammenlikning får om lag 4 prosent av barna på første trinn i grunnskolen spesialundervisning.<sup>92</sup>

Midtlyng-utvalget oppsummerer i sin NOU 2009:18 *Rett til læring* at barnehagen er en viktig arena for tidlig innsats og sosial utjevning, men at undersøkelser viser at det ikke ser ut til å være noen sammenheng mellom barnehagedeltakelse og sosial kompetanse:

«Dette peker i retning av at barnehagene bør ha et sterkere fokus på sosial kompetanse og barn som viser tegn på atferdsvansker. [...]

Det kan også se ut som om barnehagene i liten grad oppdager og reagerer på psykiske problemer hos barna, og at barnas problemer først oppdages når de ikke synes å tilpasse seg skolesituasjonen.»

NOU 2009:18, side 53

En kartleggingsstudie av helsestasjoner og barnehager viser også at fagpersonell etterlyser mer kunnskap om hvordan spesifikke risikofaktorer kan identifiseres for å forebygge utvikling av blant annet alvorlige atferdsvansker. Et slikt forebyggende arbeid krever blant annet tett samarbeid med foreldre, økt kompetanse og et støtteapparat som kan bistå.<sup>93</sup> Noen studier viser at pedagoger bare i begrenset grad greier å legge til rette for et godt samarbeid med foreldrene, og at pedagoger heller ikke alltid samarbeider godt med andre fagfolk om barns atferdsvansker.<sup>94</sup>

Utvalget ønsker å påpeke dilemmaet ved at barnehagen er pålagt å gi et tilrettelagt barnehetilbud til barn med særskilte behov samtidig som de ikke har gode nok rutiner og systemer til å identifisere disse barna, og mener at dette bør sees nærmere på i den kommende revideringen av rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver.

Statens råd for likestilling av funksjonshemmede har i innspill til utvalgets arbeid påpekt at den spesialpedagogiske kompetansen og kompetansen om funksjonshemming generelt er lav både i barnehage og i skole.<sup>95</sup>

## 6.4 Utvalgets vurderinger

Dreiningen av barnehagediskusjonen mot å se på barnehagens virkning på barns utvikling har medført en større interesse og aksept for at nye aktører uttaler seg om kravene til og mulighetene for barnehagen som pedagogisk institusjon. I noen etablerte fagmiljøer knyttet til barnehagefeltet har denne utviklingen blitt møtt med skepsis og til dels blitt sterkt kritisert.<sup>96</sup> Det som anses som barnehagens egenart er å være et helhetlig pedagogisk tilbud for barn med hovedfokus på deres egne interesser og behov, preget av omsorg, lek og læring og uten instrumentalistiske krav til bestemte læringsresultater. Internasjonale utredninger om tilbud innen *Early Childhood Education and Care* blir brukt som belegg for at en slik helhetlig tilnærming vil være den mest hensiktsmessige veien til et godt barnehetilbud.<sup>97</sup>

Det er i den forbindelse at utvalget kan fornemme en konflikt mellom det å fokusere på resultater for det enkelte barnet og samfunnet i framtiden og det å tenke på barns liv her og nå, gjerne med henvisning til en ny barndomsforståelse som blant annet innebærer å se barnet som et subjekt som er en medborger på lik linje med alle andre, og derfor først og fremst bør ses i et her-og-nå-perspektiv.<sup>98</sup>

Utvalget mener det er viktig å forholde seg til begge perspektivene – jamfør at også *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* bygger både på et her-og-nå-perspektiv og et framtidsperspektiv – og at det ikke er en motsetning mellom disse to perspektivene. En slik posisjon støttes av nyere forskning, som blant annet viser at barnehagen bidrar til barns læring og utvikling hvis pedagogikken kjennetegnes ved utdannede pedagoger, en aktiv og empatisk interaksjon mellom pedagoger og barn og pedagoger som støtter og utfordrer barna.<sup>99</sup>

<sup>91</sup> Kristofersen 2007

<sup>92</sup> Grunnskolens informasjonssystem (GSI) 2009–2010

<sup>93</sup> Braarud m.fl. 2008

<sup>94</sup> Drugli m.fl. 2008

<sup>95</sup> Brev fra Statens råd for likestilling av funksjonshemmede 19.03.10

<sup>96</sup> Dahlberg og Moss 2010, Dahlberg m.fl. 2007, Haug 2005, Steinsholt 2007

<sup>97</sup> OECD 2001, OECD 2006, Elkind 2001.

<sup>98</sup> Brembeck m.fl. 2004, Clark m.fl. 2005, Einardottir og Wagner 2006, Halldén m.fl. 2007, Korsvold 2008

<sup>99</sup> Sylva m.fl. 2010

Resultatene fra forskningen viser i hovedsak at barnehagen har betydning for barns utvikling, men at de langsiktige virkningene kan variere for barn med ulik bakgrunn. Videre viser forskningen at når man skal utrede et pedagogisk tilbud til alle førskolebarn, er det viktig å se nærmere på hvordan et slikt tilbud også kan oppleves meningsfullt for barnet her og nå, og hvordan et slikt tilbud kan gi barna de nødvendige erfaringene de trenger som barn. For øvrig har vi begrenset kunnskapsgrunnlag om hvordan barnehagen påvirker barn med særlige behov.

Utvalget støtter Kunnskapsdepartementets vurdering om at barnehagene fortsatt er et underforsket område i forhold til sektorens størrelse og betydning, og at kunnskapsgrunnlaget på feltet ikke er godt nok.<sup>100</sup> Departementet understreker behovet for kunnskap om hva som faktisk skjer i barnehagene, og hvordan barnehagen virker på barn. Videre vil forskning om forhold som hemmer og fremmer læring og utvikling i alderen 0–6 år, kunne belyse barnehagens bidrag til sosial utjevning. Longitudinelle studier kan også bidra med analyser av variasjoner i kvaliteten av barnehagenes tilbud, identifisering av kvalitetsindikatorer i barnehagen og de langsiktige virkningene av å gå i barnehagen.

I 2009 brukte det offentlige om lag 30 milliarder kroner (inkludert kommunal finansiering)<sup>101</sup>

<sup>100</sup> St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen*

på de vel 6 600 offentlig subsidierte barnehagene i Norge som ga barnehageplass til om lag 270 000 barn.<sup>102</sup> I tillegg kommer offentlige utgifter på om lag 1,5 milliarder kroner til kontantstøtte<sup>103</sup> for om lag 39 prosent av alle barn i kontantstøttealder.<sup>104</sup> Til tross for den betydelige offentlige ressursbruken finnes det lite kunnskap om virkningene av disse investeringene. Utvalget ser derfor et behov for mer forskning om hvordan norske barnehager påvirker barns fungering, læring og utvikling. Selv om det foreligger internasjonal og nordisk forskning som kaster lys over virkningene av å gå i barnehage, så mangler det fremdeles nødvendig kunnskap om hvordan norske barnehager påvirker barns fungering, læring og utvikling. Det mangler forskningsbasert kunnskap om hvordan ulike barnehager virker på barn med ulike forutsetninger og kjennetegn, og det mangler kunnskap om hvordan barnehager påvirker barnas sosiale, emosjonelle og atferdsmessige fungering.

For utvalgets anbefalinger vises det til kapittel 12.

<sup>101</sup> Prop. 1 S (2009–2010) for Kunnskapsdepartementet, KOSTRA

<sup>102</sup> Statistisk sentralbyrå, barnehagestatistikk 2009

<sup>103</sup> Prop. 1 S (2009–2010) for Barne- og likestillingsdepartementet

<sup>104</sup> NAV

## Kapittel 7

# Barn som ikke går i barnehage

Formålet med utvalgets arbeid er blant annet å se på hvordan det kan sikres at alle førskolebarn får mulighet til å delta i et systematisk pedagogisk tilbud. Dette inkluderer også barna som ikke går i barnehage. I dag er det få barn som ikke går i barnehage. Barnehagestatistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at om lag 34 600 barn i alderen 1–5 år ikke gikk i barnehage i 2009, det vil si om lag 11,5 prosent av barna i denne aldersgruppen.<sup>1</sup> Av barn i alderen 3–5 år er det om lag 6 800 barn, eller om lag 3,8 prosent, som ikke går i barnehage. Barnehagedeltakelsen øker med alderen, og av femåringene er det kun 1 611 barn (2,7 prosent) som ikke går i barnehage.

Det finnes lite kunnskap om barna som ikke går i barnehage og familiene deres. Kunnskap om denne gruppen er sentral i tilknytning til spørsmålet om hvordan det er mulig å sikre at disse barna får et like godt utgangspunkt før skolestart som barnehagebarna. I dette kapitlet beskriver vi, på bakgrunn av tilgjengelige kilder, ulike kjennetegn ved familier som ikke har barna i barnehage. Videre viser kapitlet eksempler på synspunkter fra enkelte foreldre om hva som kan være bakgrunn for at foreldre ikke velger barnehage for sine barn.

### 7.1 Kjennetegn ved familier til barn som ikke går i barnehage

Barnehagedeltakelsen blant barn som har foreldre med lav inntekt, er lavere enn deltakelsen for barn med foreldre med høy inntekt.<sup>2</sup>

For å finne ut mer om barna som ikke går i barnehage, har SSB, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, laget tabeller med statistikk for 2007 over husholdninger med barn i alderen 3–5 år basert på om de er registrert med foreldrefradrag for pass og stell av barn eller ikke.<sup>3</sup> Foreldre

med legitimerede utgifter over et visst nivå til pass og stell av barn under 12 år har rett på skattefradrag.<sup>4</sup> Dette datamaterialet gir informasjon om ulike kjennetegn ved disse husholdningene, som innvandringskategori, landbakgrunn og utdannings- og inntektsnivå. Det har ikke vært mulig å skille ut av datamaterialet hvilke barn husholdningene mottar foreldrefradrag for. Barn i barnehagealder som ikke går i barnehage, blir regnet med som barnehagebarn hvis husholdningene har eldre barn med plass i skolefritidsordning som de mottar foreldrefradrag for. Husholdninger med barn over seks år er derfor tatt ut av datagrunnlaget for å unngå feilmålinger på barn i barnehage. For enkelthets skyld har utvalget i sin tolkning av datamaterialet lagt til grunn at husholdninger som ikke har foreldrefradrag for pass og stell av barn, er husholdninger som ikke har barn i barnehage. Dette er en usikker antakelse, blant annet fordi det kan være familier som ikke er kjent med denne fradragsordningen. Resultatene gir derfor ikke reelle tall for dem som ikke har barn i barnehage. Som følge av dette, må resultatene tolkes med forsiktighet.

Denne statistikken viser at 7 990 husholdninger med barn i alderen 3–5 år ikke hadde foreldrefradrag for pass og stell av barn i 2007. Av disse hadde 7 124 ett barn, mens 866 husholdninger hadde to barn eller mer. SSBs barnehagestatistikk for 2007 viser for øvrig at 9 624 barn i alderen 3–5 år ikke gikk i barnehage i 2007 (5,5 prosent).

Tabell 7.1 viser husholdninger med og uten foreldrefradrag etter ulike kjennetegn. Av husholdninger uten foreldrefradrag utgjør 35,2 prosent innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Til sammenlikning har 11,4 prosent av foreldre som har foreldrefradrag, innvandrerbakgrunn. Dette gir en indikasjon på at foreldre med innvandrerbakgrunn bruker barnehage i mindre grad enn foreldre med norsk bakgrunn. Når vi ser på utdanningsnivå, viser tabellen at nesten 60 prosent av hovedinntektstakerne i husholdningene

<sup>1</sup> Statistisk sentralbyrå, barnehagestatistikk 2009

<sup>2</sup> SSB/EU-SILC

<sup>3</sup> Statistisk sentralbyrå 2009 (ikke publisert)

<sup>4</sup> Skatteetaten

Tabell 7.1 Antall og andel husholdninger med minst ett barn i alderen 3–5 år og ingen barn i alderen 6–17 år. Husholdninger med eller uten foreldrefradrag etter innvandrerkategori, landbakgrunn, utdanningsnivå

	Med foreldrefradrag		Uten foreldrefradrag	
	Antall	Andel	Antall	Andel
I alt	67 623	100,0	7 990	100,0
Hovedinntektstakers innvandrerkategori				
Uten innvandrerbakgrunn	56 431	83,4	4 809	60,2
Innvandrer og norskfødt innvandrer	7 682	11,4	2 814	35,2
Annet	3 510	5,2	367	4,6
Hovedinntektstakers landbakgrunn				
Norge	59 941	88,6	5 176	64,8
Vest-Europa, Nord-Amerika og Oseania	2 080	3,1	422	5,3
Øst-Europa, Asia, Afrika, Mellom- og Sør-Amerika og Tyrkia	5 602	8,3	2 392	29,9
Hovedinntektstakers utdanningsnivå				
Ungdomsskoleutdanning	9 386	13,9	2 145	26,8
Videregående utdanning	27 267	40,3	2 605	32,6
Universitets- og høyskoleutdanning, forskerutdanning	27 711	41,0	1 541	19,3
Uoppgitt	3 259	4,8	1 699	21,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå

uten foreldrefradrag kun har utdanning fra ungdomsskole eller videregående skole, mens om lag 54 prosent av dem med foreldrefradrag har utdanning på samme nivå. Den største forskjellen kommer når vi ser på høyere utdanning. Av husholdninger med foreldrefradrag er det dobbelt så stor andel hovedinntektstakere som har universitets- eller annen høyere utdanning, enn for husholdningene uten foreldrefradrag, henholdsvis 41 prosent og 19,3 prosent. Dette gir en indikasjon på at foreldre med høyere utdanning bruker barnehage i større grad enn foreldre med lavere utdanning. Resultatene må sees i lys av at hele 21,3 prosent av husholdningene uten foreldrefradrag ikke har oppgitt utdanning, mot 4,8 prosent for den andre gruppen.

Tabell 7.2 viser husholdninger med og uten foreldrefradrag etter kvartilinn delt inntekt, som deler inntekten inn i fire intervaller, og husholdningene med husholdningsinntekt etter skatt per forbruksenhet under 60 prosent av medianinntekten (EU-skala). Disse målene for inntekt benyttes

i blant annet internasjonale studier når inntekten mellom ulike grupper i samfunnet blir sammenliknet. 61 prosent av husholdningene uten foreldrefradrag er lavinntektsfamilier, det vil si de som befinner seg i den laveste inntektsgruppen (1. kvartil). Om lag 32 prosent av husholdningene uten foreldrefradrag har en husholdningsinntekt under 60 prosent av medianinntekten per forbruksenhet (EU-skala), mens kun om lag 5 prosent tilhører denne gruppen av husholdninger som er registrert med foreldrefradrag. Dette kan vise at en høy andel av husholdninger med lav inntekt ikke har barn i barnehage.

Tallmaterialet viser også at det er geografiske forskjeller mellom husholdninger som ikke har foreldrefradrag, gitt ulike kjennetegn ved disse husholdningene. Av husholdninger uten foreldrefradrag er andelen innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn høyest i Oslo og Akershus (56 prosent mot 35 prosent for befolkningen totalt). Av husholdningene uten foreldrefradrag er andelen som har kun utdanning fra ungdomsskole



Tabell 7.2 Individier med minst ett barn i alderen 3–5 år og ingen barn i alderen 6–17 år. Individier med eller uten foreldrefradrag etter kvartilfordelt inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala) og etter husholdningsinntekt etter skatt under 60 prosent av medianinntekten (EU-skal). 2007

	I alt		Med foreldrefradrag		Uten foreldrefradrag	
	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel
I alt	272 303	100,0	245 536	100,0	26 767	100,0
Husholdningsinntekt etter skatt						
1. kvartil	68 076	25,0	51 835	21,0	16 241	61,0
2. kvartil	68 076	25,0	63 469	26,0	4 607	17,0
3. kvartil	68 076	25,0	65 226	27,0	2 851	11,0
4. kvartil	68 076	25,0	65 006	26,0	3 068	11,0
Husholdningsinntekt etter skatt per forbruksenhet under 60 pst. av medianinntekten						
			12 776	5,2	8 552	31,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå

eller videregående skole, høyest i Nord-Norge (om lag 70 prosent mot om lag 59 prosent for befolkningen totalt). Om lag 94 prosent av husholdningene uten foreldrefradrag i Hedmark og Oppland kommer fra Øst-Europa, Asia, Afrika, Mellom- og Sør-Amerika og Tyrkia, mot 30 prosent i landet for øvrig. Blant husholdningene uten foreldrefradrag er det noen flere husholdninger i den laveste inntektsgruppen (1. kvartil) i Hedmark og Oppland enn i landet for øvrig (65 prosent mot 61 prosent). Videre befinner 15,2 prosent av foreldre uten foreldrefradrag seg i den høyeste inntektsgruppen (4. kvartil) i regionen Agder- Rogaland. I hele landet er denne andelen 11 prosent.

## 7.2 Barn i barnehage – foreldrebakgrunn og utvikling de seneste årene

EU-SILC er en undersøkelse basert på et bruttutvalg av 8 500 personer over 15 år.<sup>5</sup> Det samles også inn data om de andre husholdningsmedlemmene, inkludert barn. Det er om lag 1 000 barn i alderen 1–5 år i utvalget. Som følge av at utvalget er så lite, vil resultatene være usikre. Deltakelsen i barnehage avviker også fra offisiell barnehagestatistikk, der barn i barnehage i utvalget er lavere enn i den offisielle statistikken. Materialet er derfor brukt til å se på endringer over tid og forskjeller mellom grupper, og ikke til å se på det absolute nivået i barnehagedekningen.

Tabell 7.3 viser deltakelsen i barnehage etter utdanning og inntekt i perioden 2004–2008. Tallet viser at andelen barn i barnehage har økt for alle inntektsgrupper (inndeling i fire kvartiler, der 1. kvartil er de 25 prosentene med lavest inntekt) og er statistisk signifikant for 2. og 3. kvartil.

Barnehagedeltakelsen både for barn av foreldre med videregående skole og for barn av foreldre med utdanning på høyere nivå har hatt en signifikant økning fra 2004 til 2008, henholdsvis fra 59 prosent til 72 prosent og fra 72 prosent til 84 prosent. Avviket mellom de to utdanningskategoriene har imidlertid ikke endret seg noe særlig. Det er fortsatt en forskjell på 12 prosentpoeng mellom disse to utdanningsgruppene i andelen deltakelse i barnehage, noe som viser at det fortsatt er vanligere at foreldre med høy utdanning har barn i barnehage.

SSB har utført regresjonsanalyser som viser hvordan barns opphold i barnehage isolert sett påvirkes av hvorvidt barnet har enslige forsørge-

<sup>5</sup> Datagrunnlaget – levekårsundersøkelsen EU-SILC – er en årlig europeisk utvalgsundersøkelse om levekår, samordnet av EUs statistikkorgan Eurostat. Undersøkelsen omfatter personer over 15 år, og den er representativ for landet. Om lag 6000 personer intervjues per år. Undersøkelsen er en panelundersøkelse der personene i panelet deltar i opp til åtte år. EU-SILC gir opplysninger om husholdningers økonomi, blant annet om respondentenes oppfatninger om økonomien, bolig, boforhold, boligøkonomi, barnetilsyn, helse og arbeid. En rekke opplysninger om husholdningens inntekter, utdanning og fødeland kobles på intervjudataene fra offentlige registre.

Tabell 7.3 Andelen i barnehage 2004–2008 etter foreldrenes utdanning, fødeland og inntekt

		2004	2005	2006	2007	2008	Økning 2004–2008
Totalt	Andel 1–5-åringer i barnehage	65	68	70	76	79	14
Foreldrenes høyeste utdanning	Videregående opplæring	59	57	65	68	72	13
	Høyere utdanning	72	79	75	83	84	12
Husholdningens samlede inntekt før skatt	1. kvartil	60	56	1)	65	65	5 <sup>2)</sup>
	2. kvartil	59	63	-	75	77	18
	3. kvartil	64	70	-	76	83	19
	4. kvartil	78	78	-	85	85	7 <sup>3)</sup>

1) Tall fra 2006 er utelatt pga. usikre tall

2) Ikke signifikant

3) Ikke signifikant

Kilde: Sæther 2010

re, antall barn i husholdningen, inntekt, barnets alder, foreldrenes utdanning, fødeland og årene fra 2004 til 2008. Resultatene viser blant annet at veksten i barnehagedeltakelsen har vært sterkest for barn fra mellominntektsfamilier, mens deltakelsen for barn fra lav- og høyinntektsfamilier har vært svak og ikke-signifikant, jmfør tabell 7.3. Antall barn i husholdningen er den enkeltfaktoren som har sterkest negativ effekt på barnehagedeltakelsen. Dersom antall barn i familien øker fra ett til to, reduseres sannsynligheten for å gå i barnehage med 23 prosentpoeng.

Resultatene fra regresjonsanalysen viser at<sup>6</sup>

- barn av enslige forsørgere i noe større grad enn barn av par går i barnehage
- dess flere barn (0–15 år) det er i husholdningen, dess lavere sannsynlighet er det for at barnet går i barnehage
- høyere inntekt gir høyere barnehagedeltakelse, men effekten er ikke veldig sterk
- dess eldre barnet er, dess større sannsynlighet er det for at det går i barnehage
- dess høyere foreldrenes utdanning er, dess større er sannsynligheten for at barnet går i barnehage
- barn av foreldre født i Norge har større sannsynlighet for å gå i barnehage enn barn med

foreldre født i EU, EØS, Canada, USA, Australia og Oseania, som igjen har større sannsynlighet for å gå i barnehage enn barn av foreldre fra øvrige land

- sett over hele tidsserien 2004 til 2008 har det vært en klar økning i andelen barn i barnehage.

### 7.2.1 Bakgrunnen for ikke å velge barnehage

Årsakene til at foreldre ikke velger barnehage for sine barn, kan være mange. Dette kan være blant annet økonomi og verdimeslige holdninger. Som følge av innføringen av rett til barnehageplass og den økte barnehageutbyggingen siden tidlig på 2000-tallet, er det blitt større tilgang på barnehageplasser. Tilgangen på barnehageplasser er derfor vurdert til å være god nok. Utvalget stiller imidlertid spørsmål ved om dette gir like reelle muligheter for alle foreldre til å velge eller få barnehageplass. På denne bakgrunn vil utvalget prøve å finne årsakene til at foreldre ikke velger barnehage for sine barn.

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) har på oppdrag fra utvalget gjennomført en kvalitativ undersøkelse blant foreldre som ikke har barn i alderen 3–5 år i barnehage.<sup>7</sup> Formålet med undersøkelsen var å avdekke mulige årsaker til at foreldre ikke velger barnehage for sine barn. Oppdraget gikk ut på å

<sup>6</sup> Sæther 2010

belyse foreldrenes begrunnelse for ikke å velge barnehage, foreldrenes holdninger og kunnskap om barnehager og foreldrenes syn på konsekvenser av ikke å gå i barnehage. Årsaker til ikke å velge barnehage skulle sees i sammenheng med andre relevante forhold i familien og nærmiljøet. NOVA utførte intervjuer med en rekke familier i fylker som har relativt lav andel barn i barnehage. De utvalgte fylkene var Finnmark, Østfold, Buskerud, Oslo, Hordaland og Vest-Agder. Det ble utført intervjuer med 33 personer, og i tillegg ble det utført samtaler med helsesøstre, ansatte i åpne barnehager, barneparker og språkgrupper samt ansatte ved oppvekst- og barnehagekontor i flere kommuner, for å supplere resultatene fra intervjuene.

Dette er en kvalitativ undersøkelse, og i statistisk sammenheng vil datamaterialet derfor ha begrensninger i den forstand at det ikke kan trekkes konklusjoner som er representative for hele befolkningen. På denne bakgrunn understreker Brenna-utvalget at resultatene ikke kan si noe om årsaker til at foreldre ikke velger barnehage. Utvalget velger derfor å bruke resultatene fra undersøkelsen som eksempler på enkeltfamiliers synspunkter og begrunnelser for ikke å velge barnehage for sine barn.

### 7.2.2 Foreldrenes synspunkter

Omtalen i dette kapitlet gir en gjengivelse av resultatene fra rapporten,<sup>8</sup> og sier ikke noe om utvalgets synspunkter på og tolkninger av resultatene.

Av informantene som deltok i undersøkelsen, svarte flertallet at barna var mest sammen med foreldrene, i all hovedsak mødrene. Disse mødrene var blant annet hjemmевærende, deltidsarbeidende, arbeidsledige eller mødre som gikk på norskkurs. Ifølge svarene fra familiene var fedrene skiftarbeidere, heltids- eller deltidsarbeidende eller de gikk på norskkurs. Det framgår av rapporten til NOVA at familiene har følgende bakgrunn: ingen utdanning, førskolelærere, lærere, sykepleiere, gårdbrukere, innvandrere, reindriftssamer og arbeidsledige. Av hensyn til anonymiteten til informantene gis det ikke utdypende opplysninger om utdanning, alder og inntekt.

#### 7.2.2.1 Foreldrenes synspunkter og holdninger til ikke å velge barnehage

I intervjuene ble foreldrene bedt om å svare på hvilke refleksjoner og avveininger de hadde gjort før avgjørelsen om ikke å velge barnehage for barna sine.

Det framkommer i oppsummeringen av undersøkelsen at det kan se ut som verdibaserte holdninger spiller en viktig rolle for de fleste familiene som ikke har barn i barnehage. Ifølge rapporten er det imidlertid usikkert om dette skyldes personlig overbevisning, eller om det er behovet for å rettfærdiggjøre situasjonen som gjør at foreldrene har formulert sine argumenter ut fra sitt grunnleggende verdisyn.

Som begrunnelser for ikke å velge barnehage, oppga foreldrene blant annet verdien for barnet ved å være hjemme med foreldrene, det å ha friheten til selv å velge på vegne av sine barn, lang avstand til barnehagen, at barna hadde lekekamater der de bodde, og at de ville unngå å utsette barna sine for tidspress og stress. NOVA vurderte at flere av foreldrene mente at barnehagen representerte et gjennomorganisert og stressende liv som de ønsket å beskytte sine barn mot, og at det er arbeidslivet og ikke barna som legger premisene for barnehagen. NOVA oppsummerte også, på bakgrunn av svarene, at foreldrene ved å være hjemme med barna fikk framhevet betydningen av barnas behov framfor arbeidslivets behov, og at de i liten grad snakket om eget behov for å arbeide utenfor hjemmet.

Ifølge rapporten ønsker foreldre med minoritetsspråklig bakgrunn å gi barna et solid grunnlag før møtet med det norskspråklige samfunnet. Spesielt ønsket de at barna skulle få et solid fundament i morsmålet før møtet med det norske språket, men samtidig ønsket de at barna burde lære norsk det siste året før skolestart for å gjøre skolestarten enklere.

Flere av informantene svarte at barna måtte få være mest sammen med foreldrene i de tidlige barneårene. Ifølge NOVA mente flere av foreldrene at samværet med barna gjennom hele dagen hadde en egenverdi, og at gleden ved å være sammen med barna var stor.

Enkelte foreldre svarte at barnehagen sto i fare for å overstimulere barna, og at barna ble rastløse og hensynsløse av å gå i barnehage. Foreldrenes omsorg vil, ifølge enkelte svar, gi barna mer frihet, ro og glede, og de blir bedre kjent med foreldrene sine. En del foreldre var redde for at barnet deres ikke skulle bli sett i barnehagen, og at de selv var bedre skikket til å passe på sine egne

<sup>7</sup> Seeberg 2010

<sup>8</sup> Seeberg 2010

barn. Noen informanter svarte at de la vekt på barnets behov, det vil si det emosjonelle behovet hos barnet. Enkelte uttrykte at barnehagens mangel på kvalifisert personale og en ustabil arbeidsstyrke var en grunn til ikke å velge barnehage.

Som det framgår av undersøkelsen, uttrykte foreldrene i liten grad at økonomiske og praktiske hensyn var tungtveiende synspunkter for valget av omsorgsløsning. NOVA mener likevel at økonomi eller andre omstendigheter av og til kan være med på å rettferdiggjøre foreldrenes valg overfor seg selv og andre, og at det vanligste nok er at praktiske, økonomiske og mer ideologiske forhold virker sammen.

#### 7.2.2.2 Annet barnetilsyn

De fleste informantene i undersøkelsen svarte at de kombinerte ulike løsninger for barnetilsyn, og at disse endres over tid. Mange av informantene valgte barnepark og åpen barnehage som annen tilsynsordning i tillegg til å ha barna hjemme hos foreldrene eller andre familiemedlemmer. En informant svarte at barneparken kunne dekke barnets sosiale og fysiske behov som et tillegg til det moren kunne ivareta. Barneparken var, ifølge denne informanten, en mellomting mellom barnehage og foreldreomsorg på fulltid, siden at barna da tilbrakte mye tid sammen med moren og samtidig fikk ta del i et lite og trygt lekemiljø der ansatte har full oversikt over barna. En annen informant mente at barneparken i større grad er bygd på barns premisser enn ordinære barnehager.

Flere familier brukte åpne barnehager, som kunne gi et fleksibelt tilbud, og som fylte barnas sosiale behov. Noen av informantene gikk på norskkurs hvor det parallelt ble organisert tilsyn for barna deres i de samme lokalene. Her kunne de ha kontroll over situasjonen, og de følte at de hadde god kjennskap til barnas omgivelser. Lekeplasser ble framhevet som viktige møteplasser og sosiale arenaer for både barna og foreldrene.

#### 7.2.2.3 Kunnskap om barnehager og syn på konsekvenser av ikke å velge barnehage

Ifølge NOVA hadde foreldrene i hovedsak meget god kjennskap til barnehager, enten gjennom egen erfaring ved at eldre barn hadde gått i barnehage, gjennom eget arbeid i barnehage eller mer indirekte gjennom venner og kjente som hadde barn i barnehage. Foreldre så verdien i det skoleforberedende tilbudet i barnehagen, men friheten til selv å kunne velge hvordan dette kunne løses,

var svært viktig for noen av informantene. Resultatene kunne ifølge NOVA tyde på at oppgaver som barnehagen skulle løse, kunne foreldrene, sammen med alternative ordninger, løse på en like god måte. Her kan det trekkes fram at noen av de minoritetsspråklige foreldrene mente at det var viktig å lære norsk før skolestart, men at det ikke nødvendigvis trengte å skje i barnehagen. Noen av informantene mente også at barnehagene kunne legge bedre til rette for mer fleksible deltidsløsninger.

#### 7.2.2.4 Sammenheng mellom årsaker og familieforhold og nærmiljø

NOVA påpeker at det ut fra materialet og hensynet til anonymitet er vanskelig å si noe entydig om sammenhengen mellom årsaker til ikke å velge barnehage og bakgrunnsfaktorer som foreldrenes utdanning, yrkesdeltakelse, økonomi, antall barn og annet. I følge NOVA har tidligere forskning har vist at foreldre med middelklassebakgrunn har en større tendens til gradvis å utsette sine barn for større utfordringer, mens foreldre med arbeiderklassebakgrunn har en tendens til å skjerme barna så lenge som mulig.<sup>9</sup> NOVAs studie gir ikke grunnlag for å argumentere for noen klar klasseforskjell.

Foreldre med minoritetsspråklig bakgrunn eller samisk bakgrunn mente imidlertid at det er viktig å overføre språk og kunnskap om egen kultur og verdier i det daglige samværet med barna, og at dette blir mindre ivaretatt i barnehagen.

Den sterkeste fellesnevneren blant alle foreldrene i undersøkelsen er at valget om ikke å la barna gå i barnehage er basert på ideologi og går på tvers av klassebakgrunn, etnisk tilhørighet og bosted.

## 7.3 Utvalgets vurderinger

Analysen av nasjonal statistikk indikerer at barnehagedeltakelsen blant barn som har foreldre med lav inntekt og utdanning, er lavere enn deltakelsen for barn av foreldre med høy inntekt og utdanning, og at det er en større andel av barn med annet morsmål enn norsk som ikke går i barnehage. NOVAs undersøkelse om foreldre som ikke velger barnehage for sine barn, er ikke representativ for foreldre generelt, men gir noen eksempler og fortellinger om hvorfor foreldre ikke velger barnehage for sine barn. Eksemplene fra

<sup>9</sup> Stefansen og Farstad 2010

NOVAs undersøkelse tegner et bilde av bevisste valg fra enkelte foreldre om å ikke velge barnehage for sine barn. Utvalget understreker at vi mangler en representativ undersøkelse som kan si noe om årsaker til å ikke velge barnehage. På denne bakgrunn har utvalget valgt å legge vekt på den nasjonale statistikken om foreldrenes kjennetegn, som viser at barnehagedeltakelsen er lavere blant barn av foreldre med lav utdanning og inn-

tekt, i analysen som ligger til grunn for utvalgets forslag. Utvalget er bekymret for at mange av barna som ikke får ta del i barnehagens pedagogiske miljø, er barn som ville ha stort utbytte av det språklige og kulturelle fellesskapet som barnehagen gir mulighet for. Utvalget mener derfor at det er viktig å sette inn tiltak for å få gitt disse barna et godt barnehagetilbud.

Se kapittel 12 for utvalgets anbefalinger.

## Kapittel 8

# Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole

I utvalgets mandat understrekes betydningen av å ta vare på og støtte barns nysgjerrighet og lærelyst, for det er her selve grunnlaget for livslang læring ligger. Ny kunnskap og læring bygges alltid på de opplevelsene og erfaringene det enkelte barnet har fra før. I Norge er vi nå i den situasjon at over 97 prosent av femåringene går i barnehage, så de aller fleste barn som begynner på skolen i dag, kommer fra en barnehage.<sup>1</sup> Et godt samarbeid mellom barnehage og skole kan bidra til å gjøre overgangen lettere og gi bedre sammenheng i barnas læring og utvikling. Tidligere stortingsmeldinger har understreket at en god overgang fra hjem og barnehage til skole kan være bestemmende for barnets skolegang,<sup>2</sup> og at samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole må styrkes.<sup>3</sup> Utvalget ønsker derfor å belyse samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole.

I dette kapitlet tar utvalget først for seg betydningen av samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole. Så går vi gjennom de styringsdokumentene som gjelder, og det kunnskapsgrunnlaget som forskning og prosjekter gir oss om overgang og samarbeid. Deretter omtales skoleforberedende aktiviteter som foregår i barnehager i dag. Til slutt gir utvalget sine vurderinger. For utvalgets anbefalinger vises det til kapittel 12.

### 8.1 Betydningen av samarbeid og sammenheng

Det er i de senere årene blitt stadig større interesse både internasjonalt og i Norge for å få etablert gode overgangsordninger for barn som går fra barnehage til skole.<sup>4</sup> Det store flertallet av barn opplever overgangen som uproblematisk, og for disse barna blir det å gå fra barnehage til skole

en positiv opplevelse som de vokser på. Imidlertid viser forskning at det er noen barn som opplever overgangen som problematisk, og disse kan få et kultursjokk som gjør at de ikke er i stand til å anvende de kunnskapene, ferdighetene og atferdsmåtene som de har tilegnet seg i barnehagen.<sup>5</sup> Ved å ha god sammenheng mellom barnehage og skole kan man i større grad legge til rette for et helhetlig opplæringsløp som ivaretar enkeltbarnets behov. Det er viktig at barns lærelyst og læringspotensial ivaretas, utvikles og støttes så tidlig som mulig, og at barn får mulighet til å bygge videre på kunnskap, erfaringer og ferdigheter fra barnehagen inn i skolen. Barn som får en god skolestart, og som raskt finner seg til rette på skolen, har mye høyere sannsynlighet for å få positive skoleopplevelser enn de som mistrives.<sup>6</sup> For noen barn kan overgangen være så traumatisk at barnet får faglige, sosiale og emosjonelle problemer som kan vedvare langt inn i skoleforløpet, og i verste fall også senere i livet.<sup>7</sup> Dette kan særlig gjelde barn som i utgangspunktet befinner seg i en situasjon med ulike typer utfordringer.

Barnehage og skole er to ulike pedagogiske institusjoner med ulik egenart, og det bør de fortsette å være. Dette betyr ikke at de ikke skal ha klare forventninger til hverandre. En forutsetning er at de ansatte i barnehagen og skolen kjenner til hverandres syn på oppvekst, lek og læring, og at de også vet hvilke arbeidsmetoder som brukes. Erfaringer fra prosjektet *Barnehage + skole = sant!* viser at ansatte i barnehage og skole har lite kunnskap om hverandres fagfelt.<sup>8</sup> Økt kunnskap vil kunne føre til større respekt for hverandres arbeid, ansvar og mandat, og det vil også kunne brukes til beste for barna og barnas overgang fra barnehage til skole.

<sup>1</sup> Statistisk sentralbyrå, barnehagestatistikk 2009

<sup>2</sup> St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen

<sup>3</sup> St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen*

<sup>4</sup> Broström m.fl. 2006, Broström m.fl. 2010, Carrière 2009

<sup>5</sup> Broström 2001, 2002, 2003 og 2005, European Commission 2000, Neumann 2002, Shore 1998

<sup>6</sup> Thompson 1975, Ladd og Price 1987

<sup>7</sup> Belsky og MacKinnon 1994, Cowan m.fl. 1994, Dunlop 2002, Taylor 1998

<sup>8</sup> Fylkesmannen i Rogaland 2006

Ved overgangen fra barnehage til skole vil barna oppleve at det stilles nye krav til dem i rollen som elever. En del barn kan være uforberedt på dette, og de kan også ha urealistiske og til dels negative forestillinger om hva det vil si å være elev og gå på skole. Manglende balanse mellom forventninger og virkelighet kan ødelegge mye for barnas trivsel og videre skolegang. Barnehagen kan spille en viktig rolle når det gjelder å forberede både barn og foreldre til skolestart.

Skolen et sosialt samfunn der det er en stor fordel å ha god sosial kompetanse, både for barnas trivsel og for læringsarbeidet. Sosial kompetanse handler om evnen til å ha empati med andre, å kunne hjelpe hverandre, å kunne lekekodene som gjør at man kan fungere godt sosialt, få venner og finne seg til rette i en gruppe. Barn som av ulike årsaker ikke har tilegnet seg sosial kompetanse før skolestart, risikerer å møte flere utfordringer enn andre barn og vil også kunne gi store utfordringer for lærerne og andre i skolen.

## 8.2 Forankring i styringsdokumenter

### 8.2.1 Lover og forskrifter

Samarbeidet mellom barnehage og skole er omtalt i *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* og *Prinsipper for opplæringen* i læreplanverket for Kunnskapsløftet, som er forskrift til henholdsvis barnehageloven og opplæringsloven. I *Prinsipper for opplæringen* står samarbeid med barnehagen kun omtalt i følgende avsnitt:

«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.»

Læreplanverket for Kunnskapsløftet,  
Prinsipper for opplæringen, side 6

I rammeplanen for barnehagen er skoleaspektet nevnt flere steder, og samarbeidet er særlig omtalt i rammeplanens kapittel 5.1 *Grunnskolen*, der det blant annet står følgende:

«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, oppdragelse, lek og læring. 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.

[...]

Barn i en barnehage kan sogne til flere skoler. Den enkelte kommune må finne hensiktsmessige løsninger på hvordan barnehage og skole konkret skal samarbeide.»

Rammeplanen, kapittel 5, side 53–54

I rammeplanen legges det vekt på å se sammenheng mellom rammeplanen og skolens læreplaner. Rammeplanen inneholder prosessmål som beskriver hvordan barnehagen skal bidra til å gi barna opplevelser og erfaringer på sju fagområder.<sup>9</sup> Skolens læreplaner inneholder kompetansemål for hva den enkelte eleven skal kunne etter endt opplæring på ulike trinn. De sju fagområdene fra barnehagen er i stor grad de samme som barna møter igjen i fagene i skolen.

Både barnehageloven og opplæringsloven inneholder bestemmelser som gir kommunen adgang til å opprette felles samarbeidsutvalg for kommunal barnehage og skole.<sup>10</sup>

### 8.2.2 Veilederen *Fra eldst til yngst*

Kunnskapsdepartementet utarbeidet veilederen *Fra eldst til yngst* i 2008 og gir der retningslinjer og anbefalinger i arbeidet med å sikre gode overganger mellom barnehage og skole.<sup>11</sup> Det påpekes at samarbeid mellom barnehager og skoler er en forutsetning for å få til dette, og det vises til at

«[e]n økende oppmerksomhet på læring for de yngste barna har ført til større bevissthet om betydningen av kontinuitet i det tidlige lærings- og omsorgstilbudet. Målet er ikke å unngå overganger, for overganger er en del av livet. Målet er å unngå at de blir for store og å legge til rette for at

<sup>9</sup> De sju fagområdene er 1) *kommunikasjon, språk og tekst*, 2) *kropp, bevegelse og helse*, 3) *kunst, kultur og kreativitet*, 4) *etikk, religion og filosofi*, 5) *nærmiljø og samfunn*, 6) *natur, miljø og teknikk* og 7) *antall, rom og form*

<sup>10</sup> Jf. § 5 i barnehageloven og § 11.1 i opplæringsloven

<sup>11</sup> Kunnskapsdepartementet 2008

barnet kan mestre dem og komme styrket gjennom dem.»

*Fra eldst til yngst, side 9*

Veilederen anbefaler at

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

Veilederen omtaler ulike måter for utveksling av informasjon fra barnehage til skole, og viser til at mange kommuner har gode erfaringer med å overføre dokumentasjon, for eksempel gjennom mapper som viser barns utvikling og produkter. Veilederen påpeker at det er viktig at barnet selv får ta del i utvelgelsen av den dokumentasjonen som skal følge med til skolen, og at den enkelte barnehage står fritt i å velge metoder og omfang for dokumentasjonen, så lenge det gjøres med foreldrenes samtykke. For barn med behov for særskilt tilrettelegging og oppfølging påpeker veilederen betydningen av klare og forutsigbare rammer for barnet, planlegging i god tid, avklaring av ansvar og godt samarbeid mellom foreldre, barnehage, skole, PP-tjeneste og eventuelt andre aktører.

En undersøkelse gjennomført av Rambøll i 2010 viser at kun en tredel av barnehagene legger veilederen til grunn for sine skoleforberedende aktiviteter.<sup>12</sup> Hvorvidt dette skyldes lav kjennskap til veilederen, svarer ikke denne undersøkelsen på.

<sup>12</sup> Rambøll 2010

### 8.2.3 Stortingsmeldingen om kvalitet i barnehagen

St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen* ble lagt fram våren 2009. I meldingen omtales samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole, og kommuner og barnehage- og skoleeiere oppfordres til å bruke veilederen *Fra eldst til yngst* aktivt i arbeidet med å utvikle lokale tiltak som kan sikre gode overganger mellom barnehage og skole. Det vises til at mange barnehager, skoler og kommuner har styrket dette arbeidet de siste årene, og påpekes at gjennom nært samarbeid kan man få avdekket og avlivet eventuelle myter og fastlåste forestillinger som barnehager og skoler kan ha om hverandre. Stortinget ga sin tilsutning til følgende tiltak som ble foreslått i meldingen:

«Departementet vil sende på høring et forslag om å innføre krav til alle barnehager om å overføre skriftlig dokumentasjon fra barnehage til skole om barns interesser, lek, læring og utvikling

Departementet vil vurdere bestemmelser i grunnskolens regelverk om samarbeid mellom barnehage og skole.»

*St.meld. nr. 41 (2008–2009) Kvalitet i barnehagen, side 85*

Stortinget behandlet meldingen i februar 2010, jamfør Innst. 162 S (2009–2010). I innstillingen sies blant annet:

«Flertallet støtter Regjeringens arbeid med å skape et utdanningssystem som gir alle like muligheter for læring, og som utjevner dagens sosiale skjevheter i elevenes læringsutbytte. Et barnehagetilbud av høy kvalitet kan bidra til sosial utjevning, tidlig innsats og livslang læring. En rekke stortingsmeldinger har vektlagt at tidlig innsats og kvalitetsheving gjennom hele opplæringsløpet er nøkkelen til et utdanningssystem som bidrar til sosial utjevning. Med tidlig innsats menes både et godt pedagogisk tilbud fra barna er små, og at problemer forebygges eller løses tidlig i hele utdanningssystemet. Tidlig og god hjelp til barn som av ulike grunner trenger ekstra oppfølging, kan bidra til å forebygge senere vansker og sosial ulikhet. Flertallet viser til at Fordelingsutvalget påpeker at deltakelse i barnehage og det øvrige utdanningssystemet har stor innvirkning på sosiale forskjeller senere i livet.»

*Innst. 162 S (2009–2010), side 22*



I innstillingen sier Stortinget følgende om forslaget om overføring av dokumentasjon fra barnehage til skole:

«Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, ser det som svært positivt at en rekke barnehager, skoler og kommuner nå har styrket arbeidet med å skape større sammenheng i barnas utdanningsløp.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at dokumentasjon, informasjonsutveksling og dialog er en forutsetning for å sikre gode overganger fra barnehage til skole. Dette flertallet vil presisere at dette arbeidet først skal skje etter foreldrenes samtykke. At skolen får god informasjon om hvert barn før skolestart, kan bidra til at skolen kan legge bedre til rette for individuelle læringsløp allerede fra skolestart. Dette flertallet understreker at formålet må være å gi et godt utgangspunkt for tidlig og riktig innsats når barnet begynner på skolen. Dette flertallet vil videre understreke at dokumentasjonen ikke skal fokusere på barnas ferdighetsnivå etter gitte kriterier, og at den ikke skal brukes til å kategorisere barna. Dokumentasjonen må heller ikke brukes til å dele barna inn i ferdighetsgrupper. Dette flertallet vil fremheve at dokumentasjonen i barnehagen må skje i forståelse med barnas foreldre, og at dokumentasjon fra barnehagen kun kan gis til skolen dersom foreldrene samtykker.

Dette flertallet er tilfreds med at regjeringen ønsker å innføre en sterkere nasjonal styring av hvilken dokumentasjon som blir overført for å sikre en god og forsvarlig praksis på dette området, og imøteser at regjeringen vil sende på høring et forslag om å innføre krav til alle barnehager om å utarbeide skriftlig dokumentasjon om barns interesser, lek, læring og utvikling som, etter samtykke fra foreldrene, kan overføres fra barnehage til skole.»

Innst. 162 S (2009–2010), side 30

### 8.3 Kunnskap om overgangsproblematikken

Forskningen på området definerer fire vertikale overganger som de fleste barn må forholde seg til.<sup>13</sup> Det gjelder overgang fra hjem til barnehage, fra småbarnsavdeling til stor avdeling i barnehagen, fra barnehagen til skolen og fra barnehagen til skolefritidsordningen (SFO). I tillegg kommer

to horisontale overganger, nemlig den daglige overgangen fra hjem til institusjon og deretter hjem igjen. Fordi barn opplever overganger fra sine tidligste leveår, kan det være fristende å anta at de opparbeider seg god overgangskompetanse, men forskningen viser at særlig overgangen fra barnehage til skole kan være en utfordring for barnet.<sup>14</sup> Hovedproblemet er mangelen på kontinuitet mellom barnehage og skole. Nytt fysisk og sosialt miljø, nye voksne å forholde seg til, nye atferdskrav og mye mer komplekse omgivelser kan gjøre det vanskelig å orientere seg. I barnehagen var barnet eldst, men som ny på skolen blir barnet yngst og må forholde seg til både jevnaldrede og eldre medelever. På skolen møter barnet mer komplekse sosiale mønstre, og jo flere barn det er, jo større blir kompleksiteten. Barnet vil også konfronteres med et skolesamfunn som er mye mer strukturert enn det barnehagen var, og der læring ikke lenger primært skjer gjennom lek, slik som i barnehagen. På skolen er det færre voksne, og barnet får dermed mindre personlig oppmerksomhet og mindre interaksjon med voksne enn det som var tilfellet i barnehagen. På skolen kan barnet i mindre grad styre tiden sin selv, og det møter nye former for kunnskapskrav og nye former for utfordringer. På mange måter blir det en ny tilværelse med økte krav og redusert støtte.

Som nevnt takler de fleste barn skolestart på en god måte, men en del barn har angst for å begynne på skolen fordi de ikke tror at de vil strekke til.<sup>15</sup> Andre barn har oppfatninger av skolen som et sted der de blir irttesatt og kommandert til å sitte stille.<sup>16</sup> Dersom både foreldre, eldre søsken, andre barn og de ansatte i barnehagen bidrar med et skremmebilde av skolen, utilsiktet eller ikke, kan dette være med på å påføre det kommende skolebarnet angst for hvordan tilværelsen skal bli.

Forskere peker på at synet på hva skolemodenhet er, har endret seg. Tidligere dreide det seg ofte om ferdigheter, at barnet er selvhjulpent, kan gjenta enkle setninger, kan samtale om et enkelt innhold, kan lytte til høytlesning, har kjennskap til hvordan man leser i en bok, kan fortelle en kort historie, kan skrive sitt eget navn, kjenner de vanligste sosiale hilsener, kjenner sanger og rytmer. Etter hvert har man fått et annet syn på skolemodenhet som dreier seg om personlig og sosial

<sup>14</sup> Broström 2001, 2002, 2003, 2007, Dockett og Perry 2002, Johansson 2007, Peters 2002. Dunlop 2002, Dunlop og Fabian 2002, Margetts 2002

<sup>15</sup> Broström 2001, Lillemyr m.fl. 1998

<sup>16</sup> Broström 2001

<sup>13</sup> Kagan og Neumann 1998, Niesel og Griebel 2007

kompetanse. Dette omfatter blant annet barnets behov for å være kompetent, altså å vite, kunne og ville noe (det vi kan kalle handlingskompetanse), barnets behov for selvbestemmelse, som det å være selvstendig og ville noe selv, og barnets behov for tilknytning, det å være sammen med andre og for selv å ha omsorg for andre. I tillegg får barnet et begynnende læremotiv, det vi kan kalle meta-kognisjon, altså at barnet vet at det lærer noe.

Sosial kompetanse er viktig for å mestre overgangen fra barnehage til skole. Begrepet kan defineres på ulike måter, for eksempel slik:

«Sosial kompetanse er kunnskap, ferdigheter og holdninger som gjør det mulig å etablere og vedlikeholde sosiale relasjoner. Sosial kompetanse handler om å mestre samspill med andre, og dette inkluderer både verbal og nonverbal atferd. Sosial kompetanse omfatter:

- Empati – leve seg inn i og vise omtanke for andre menneskers følelser
- Selvkontroll – regulere følelser, vente på tur, inngå kompromiss, bli enig
- Selvhevdelse – presentere seg, kunne si sin mening
- Samarbeid – dele, hjelpe, følge felles regler
- Ansvarlighet – holde avtaler og forpliktelses, vise respekt for eiendeler og arbeid»

Ogden 2009

Barn med spesielle behov kan være spesielt sårbare i overgangen fra barnehage til skole.<sup>17</sup> Da blir det desto viktigere å sørge for god forberedelse, støtte i overgangen og vennlig mottakelse på skolen.

Undersøkelser har vist at skolestart går bedre når barnet begynner sammen med minst én venn.<sup>18</sup> Det er også viktig hvordan de eldre elevene mottar de nye førsteklasingene. Mange skoler har en fadderordning der eldre elever er faddere for førsteklasingene, men vi vet lite om hvordan ordningen faktisk fungerer, og om den i visse tilfeller virker mot sin hensikt. I en landsomfattende undersøkelse, gjennomført av UNICEF Norge i mars 2010, viste det seg at 83 prosent av skolene som svarte, hadde behov for et konkret og helhetlig opplegg for fadderordningen. UNICEF Norge har derfor utviklet *Én for alle – alle for én*, et digitalt verktøy som kan bidra til å skape innhold i den eksisterende fadderordningen og øke elevenes sosiale kompetanse. Gjennom å inspirere elevene til

å være deltakende, omsorgsfulle og støttende overfor medelever er verktøyet et bidrag i det forebyggende arbeidet mot mobbing, og det kan bidra til å skape økt trivsel i skolen.<sup>19</sup>

En undersøkelse viser at det fra 2004 til 2008 har skjedd betydelige forbedringer av rutiner og tiltak for å gjøre overgangen fra barnehage til skole lettere for barna.<sup>20</sup> I 2004 oppga bare 35 prosent av barnehagene at de hadde etablert rutiner for samarbeid mellom barnehage og skole på kommunalt nivå, men i 2008 var dette økt til 62 prosent. Tilsvarende oppga kun 31 prosent at de hadde etablert rutiner for kunnskapsoverføring mellom barnehage og skole i 2004, mens det i 2008 var 72 prosent som hadde etablert dette. Under halvparten av barnehagene som deltok, hadde i 2008 etablert felles møteplasser for lærere i barnehage og skole, det samme gjaldt for etablering av rutiner for å sikre sammenheng og progresjon i læringsinnholdet mellom barnehage og skole. 60 prosent av barnehagene hadde etablert rutiner for å involvere foreldrene, og 80 prosent av barnehagene sier at de har samarbeidsrutiner for å tilrettelegge for barn med særskilte behov.<sup>21</sup>

Kommunale barnehager skårer generelt høyere enn ikke-kommunale. I undersøkelsen sies det blant annet:

«Tidligere rettet man oppmerksomheten mot det individuelle barnets forutsetninger for å være klar for skolen, i senere år har man blitt mer bevisst på at det å bli klar for skolelivet må sees i sammenheng med barnets omgivelser, familie, jevnaldrende, barnehage og lærerne i skolen.»

Winsvold og Gulbrandsen 2009, side 89

Evalueringen av implementeringen av den nye rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver påpeker blant annet at flere enn tidligere viser interesse for barnehagen, og at synspunkter som at barnehagen skal tjene til for eksempel å forbedre barns leseferdigheter i skolen, gjør seg gjeldende. Det kommer også fram at det er ulike forventninger til og forståelser av samarbeidet med skolen. Det påpekes at det er grunn til å spørre om rammeplanen blir for utydelig både på hva samarbeid mellom barnehage og skole skal handle om, og i hvilken grad dokumentasjon knyttet til enkeltbarn skal kunne benyttes i dette samarbeidet. Dokumentasjon knyttet til enkeltbarn synes å være utbredt i de fleste barnehagene i

<sup>17</sup> Shore 1998, Broström 2002, Wagner 2003

<sup>18</sup> Bernd og Perry 1986, Griebel og Niesel 1999, Ispa 1981, Ladd og Price 1987, Schwartz 1972

<sup>19</sup> www.unicef.no

<sup>20</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>21</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

undersøkelsen. Rammeplanen legger vekt på dokumentasjon som grunnlag for refleksjon og læring, mens det knyttes begrensninger til dokumentasjon av enkeltbarn:

«Barnehagen skal normalt ikke vurdere måloppnåelse hos enkeltbarn i forhold til gitte kriterier [...]»

Rammeplanen, kapittel 4.3, side 50

I evalueringen kommer det fram at barnehageeiere og kommuner ønsker seg særlige dokumentasjonsformer, som blant annet porteføljer for enkeltbarn. De fleste førskolelærerne som er intervjuet, sier at de er blitt opptatt av læring som følge av rammeplanen. De opplever at det er blitt et tydeligere faglig fokus, og flere sier at rammeplanen har gjort dem mer oppmerksomme på betydningen av at voksne er undrende og undersøkende sammen med barna. Andre gir uttrykk for at de opplever en forventning utenfra om at barnehagen skal gi fra seg «skoleklare» barn, og i barneintervjuene fortelles det om skoleforberedende aktiviteter. Det kan se ut til å være et økt fokus på læring forstått som skoleforberedelse.<sup>22</sup>

I en undersøkelse gjennomført av Rambøll i 2010 opplyser flertallet av barnehagene at det er etablert møteplasser mellom barnehage og skole, og at det hovedsakelig handler om å overlevere informasjon/dokumentasjon om barn som skal begynne på skolen, og å avklare rutiner for samarbeid om overgangen fra barnehage til skole.<sup>23</sup> Dette gjelder særlig for barnehager med høy andel av barn med særlige behov. Kommunen fungerer ofte som tilrettelegger for samarbeid, men resultatene indikerer at flere kommuner trolig kan styrke arbeidet på dette området. Sentrale barrierer for samarbeid er skolens ressurser og vilje til å prioritere å delta i et samarbeid. Der hvor skolen har deltatt i samarbeidet, viser det seg at skolen vurderer dette som nyttig. Kartleggingen viser at det i større grad oppleves at barnehagen har god innsikt i hverdagen og læringssituasjonen i skolen enn omvendt.

Det er bare 4 prosent av barnehagene som opplyser at de ikke har overgangsrutiner. Om lag  $\frac{3}{4}$  av barnehagene opplyser at de overfører informasjon om enkeltbarn til skolen. 61 prosent av barnehagene har overgangssamtaler mellom barnehage og skole, 59 prosent har overgangssamta-

ler mellom barnehage og foreldre, og 24 prosent har overgangssamtaler mellom både barnehage, skole og foreldre.<sup>24</sup>

Prosjektet *Barnehage + skole = sant!* ble gjennomført i de fem kommunene Karmøy, Klepp, Time, Os og Stord i perioden 2004–2006.<sup>25</sup> Hovedmålet var å styrke samhandlingen mellom barnehage og skole gjennom utvikling og utprøving av modeller, tiltak og arbeidsformer som kan gi større kontinuitet og mer kraft i det pedagogiske arbeidet for barn i alderen 4–8 år.

En statuskartlegging ved prosjektstart viste at barnehagene selv mente de gjorde et godt arbeid for å forberede barna på skolen, og at de tok initiativ overfor skolene for å sikre samarbeid, men at skolene var lite velvillige. Skolene mente på sin side at barnehagene hadde et foreldet og stereotypet bilde av skolens innhold, arbeidsmåter og organisering. Partene kjente lite til hverandres virksomhet, som mål, læreplaner, årsplaner, handlingsplaner, organisering, arbeidsmåter og vurderingspraksis, og samarbeid var i liten grad nedfelt i års- og handlingsplaner. Det samarbeidet som eksisterte, ble karakterisert som personavhengig og tilfeldig, og samarbeidet foregikk som oftest på avgrensede områder.

Resultatet av prosjektet førte til at kommunene fikk økt bevissthet om betydningen av godt samarbeid om overgangen fra barnehage til skole, og dette ble på ulike måter nedfelt i kommunale planer. Samarbeidet gjorde at skolestart kunne planlegges og gjennomføres med utgangspunkt i individuell tilrettelegging, og barna fikk gjennom ulike tiltak bedre kjennskap til skolen før skolestart. Fokus på foreldresamarbeid førte blant annet til at foreldrene ble mer bevisste og hadde forventninger om at barnehage og skole kom tidlig på banen for å sikre god kvalitet og god sammenheng for barna. Førskolelærerne fikk økt bevissthet om å dokumentere læreprosessen i barnehagen og mente at de ble mer verdsatt for sitt arbeid, samtidig som de erfarte at skolen hadde forventninger og stilte krav til dem. Lærerne fikk større forståelse for arbeidet i barnehagen og erfarte at samarbeid kunne lette arbeidet i 1. klasse. Samtidig strevde skolene med å spre denne erfaringen til lærere utenfor prosjektet. En bieffekt av prosjektet var at foreldre i nærmiljøet som ikke hadde barna i barnehage, ble mer interessert i at deres barn også skulle få delta i dette tilbudet.

<sup>22</sup> Østrem m.fl. 2009

<sup>23</sup> Rambøll 2010

<sup>24</sup> Rambøll 2010

<sup>25</sup> Fylkesmannen i Rogaland

### Boks 8.1 Et eksempel på skoleforberedende tiltak – venns­kaps­gruppe

Venns­kaps­grupper ble startet i 1989 i Kvaløy­­sletta bydel i Tromsø. I skoleåret 2009–2010 samarbeider tre skoler og fire barnehager om et tilbud til de barna som skal begynne på skolen høsten 2010. Tilbudet gis også til barn som ikke har plass i barnehage, men er da betalings­ba­sert.

Målene for venns­kaps­gruppene er knyttet til både hva barna skal oppleve og erfare, og hva barna skal lære. Det legges vekt på å skape for­ventninger om læringsprosesser og å skape en felles plattform for de nye elevene. Samtidig skal barna bli trygge på de fysiske omgivel­sene før skolestart. Barnas venns­kaps­ferdigheter er i fo­kus, og det er et konkret mål at barna skal få minst én venn som skal begynne på samme sko­le.

Barna møtes i grupper basert på hvilken skole de skal begynne på. Gruppene møtes om lag åtte ganger fra januar til mai.

Det er utarbeidet en overordnet plan for hvert møte hvor temaet og aktivitetene er be­stemt. Eksempler på planlagte aktiviteter i en venns­kaps­gruppe er faste leker og sangleker, akedag, rebusløp, leting etter vårtegn, oriente­ringsløp, se på livet i fjæra, lage kunstbilder og gå på skattejakt.

For å få til gode venns­kaps­grupper er det blant annet viktig med en forpliktende plan som evalueres årlig, god lederforankring og kontinu­itet i voksegruppen.

I evalueringen av hvordan venns­kaps­gruppe­ne har fungert, fokuseres det på gruppen og ikke på individene. Denne informasjonen gis til skolen.

## 8.4 Skoleforberedende aktiviteter

Utvalget har omtalt barnehagens innhold i ka­pittel 5.2, men ønsker nedenfor å omtale særskilt de såkalt skoleforberedende aktivitetene. Dette omfatter i hovedsak aktiviteter for de eldste barna i barnehagen, og kan være både formelle og mer uformelle læringsaktiviteter. Disse aktivitetene knyttes ofte opp mot å skulle forberede barna til skolestart på ulike måter. Aktivitetene kan for ek­sempel være stimulering av ferdigheter som det å ta imot en beskjed, rekke opp hånden når man øn­sker å si noe, eller trening i å vente på tur. Videre kan det være aktiviteter som skal forberede barna på lesing, skriving og regning, det kan være egne turer eller andre opplegg, som prosjektarbeid, med deltakelse kun for de eldste barna.

Frønes peker på at vi har gått fra et industri­samfunn til et kompetansesamfunn hvor mennes­kelig kompetanse er den viktigste produksjons­faktoren, ikke de store maskinene og samlebåndene, slik det var i industrisamfunnet.<sup>26</sup> Kunnskaps­samfunnet strukturerer livsfaser og kompetanse­krav i livsfasene på en annen måte enn industrisamfunnet. Perioden før skolestart var før en lekefase, nå har denne fasen blitt endret til en *skoleforberedende* fase. Frønes mener at siden sko­le og utdanning har fått økende betydning i vårt

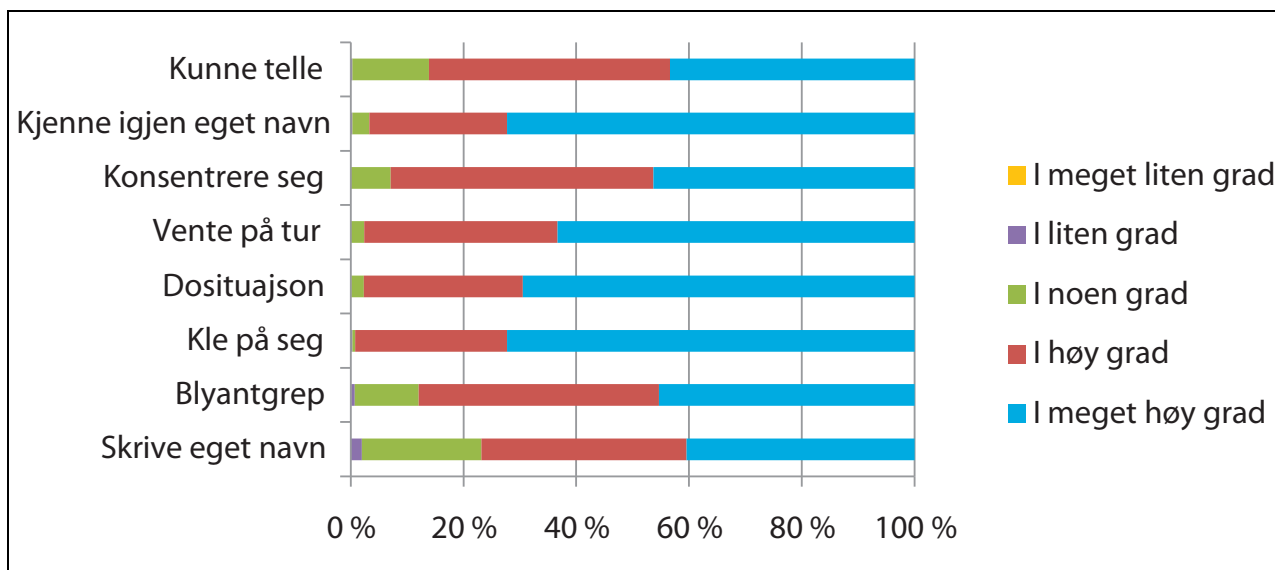
samfunn, vil svak utvikling av skoleforberedende kompetanse øke risikoen for skoleproblemer, framtidig marginalisering og sosial eksklusjon.

### 8.4.1 Rammebetingelser for skoleforberedende aktiviteter

Barnehagelovens § 2 slår fast at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet. Barnehagen skal gi barn mulighet for lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter i trygge og samtidig utfordrende omgivelser. Barnehagen skal ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn, herunder samiske barns språk og kultur. Dette innebærer en lovfesting av rammeplanens føringer om å støtte og ta hensyn til det enkelte barnet. Slik individuell tilpasning er nødvendig i en virksomhet som verdsetter barndommens egenverdi, og hvor alle barn skal kunne nyttiggjøre seg det tilbudet som gis. I dette ligger en forpliktelse for barnehagen til å gi et tilbud som også er særlig til­passet de eldste barnas behov.

*Rammeplan for barnehagens innhold og oppga­ver* vektlegger også at barnehagen skal støtte og ta hensyn til det enkelte barn samtidig som hensyn­et til fellesskapet ivaretas. Rammeplanen gir ikke konkrete føringer for hva skoleforberedende akti­viteter skal være eller hvordan de skal gjennomfø­res, men sier blant annet:

<sup>26</sup> Frønes 2010



Figur 8.1 Hva bør barn meste før skolestart?

Kilde: Rambøll 2010

«Barnehage og skole er begge institusjoner for omsorg, oppdragelse, lek og læring. 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.»

Rammeplanen, kapittel 5.1, side 53

Skoleforberedende aktiviteter i barnehagen kan bidra til en god overgang til skolen. De sju fagområdene i rammeplanen er i stor grad de samme som barna senere møter som fag i skolen. Gode opplevelser, erfaringer og læring innenfor disse områdene i barnehagen vil kunne gi barn et positivt forhold til fagene og motivasjon for å lære mer. I tillegg legger både barnehage og skole stor vekt på sosial og kulturell kompetanse, dette finner man igjen både i rammeplanens del 2 og i læreplanverkets generelle del og prinsipper for opplæringen.

#### 8.4.2 Skoleforberedende tiltak i barnehager

I en undersøkelse gjennomført av NOVA i 2009 opplyste 96 prosent av barnehagene som deltok, at de hadde skoleforberedende tiltak for femåringene. Tilsvarende tall for 2004 var 72 prosent.

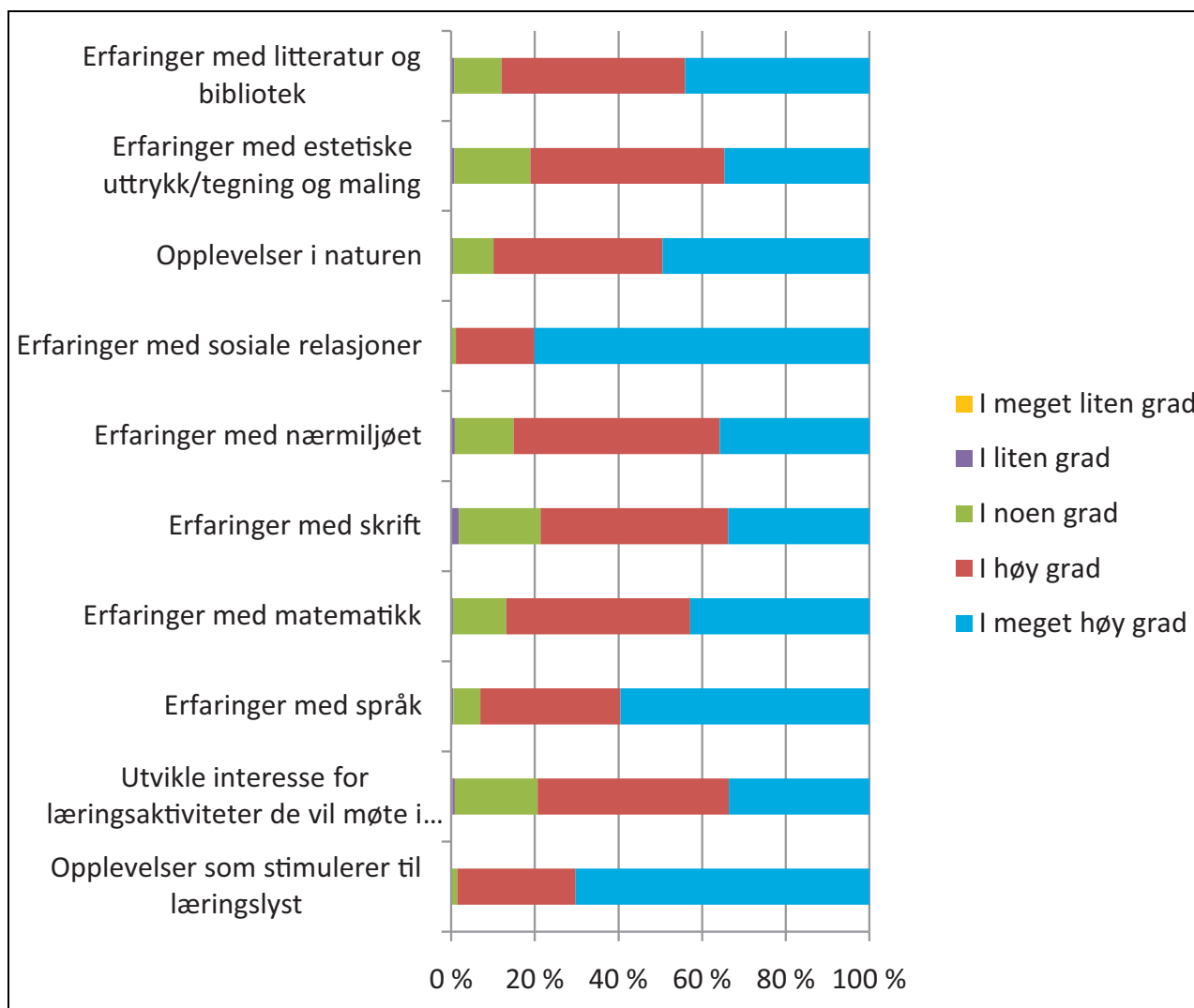
Undersøkelsen viste også at skoleforberedende tiltak var mer utbredt i kommunale enn i ikke-kommunale barnehager.<sup>27</sup>

Evalueringen av implementeringen av rammeplanen viste at både barna og førskolelærerne opplever sterkere fokusering på læring forstått som skoleforberedelse.<sup>28</sup> Forskerne intervjuet barn for å danne seg et bilde av hvordan rammeplanen omsettes i pedagogisk praksis. De fleste barna som ble intervjuet, var fem år og inne i sitt siste barnehageår. Mange fortalte om førskolegrupper som de jevnlig deltok i. Forskerne fant at førskolegrupper syntes å være svært utbredt, og at det nærmest kunne ses på som en institusjon i institusjonen. «Der pleier vi å sitte rundt bordet for å lære ting,» er en av barnas beskrivelser av hvordan aktivitetene i førskolegruppa var organisert. Forskerne mener videre at fagområdene *antall, rom og form* og *kommunikasjon, språk og tekst* var de som ble oppfattet som mest skoleforberedende.

Forskerne fant at flere av barna fortalte med entusiasme om førskolegruppene, men at det også indirekte ble fortalt om liten valgfrihet. Skoleforberedelse syntes å være ensbetydende med voksenledet aktivitet, og barna syntes å ha begrenset innflytelse på aktiviteter som var spesielt tilpasset deres alder. Forskerne fant også at den voksenledete aktiviteten i stor grad ble repetert, og at måloppnåelse syntes å stå sentralt. Forskerne

<sup>27</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>28</sup> Østrem m.fl. 2009



Figur 8.2 I hvilken grad barna får erfaring med følgende forhold før skolestart?

Kilde: Rambøll 2010

trakk særlig fram en barnehage der barna ga uttrykk for at førskolegruppa drev mye med skrive. Barna i denne barnehagen viste at de kunne skrive navnet sitt på tavla, og at de kunne lese setningene som var skrevet der fra før.<sup>29</sup>

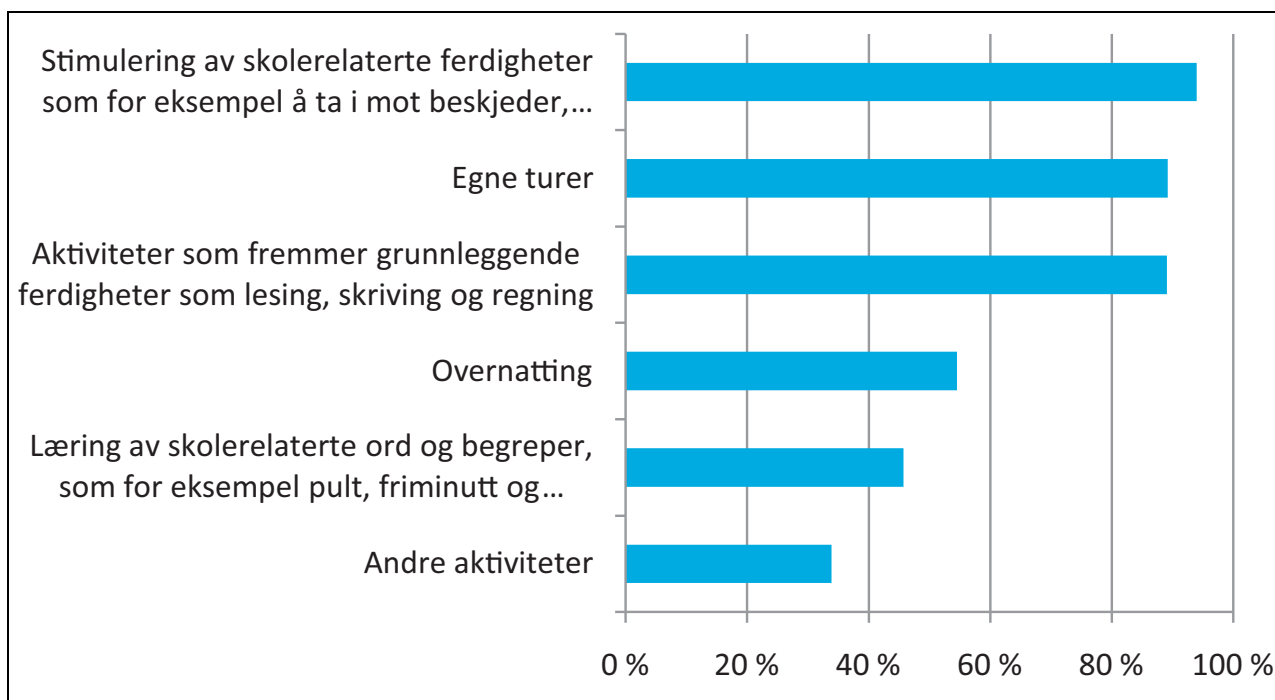
Utvalget ønsket i sitt arbeid å få mer kunnskap om de skoleforberedende aktivitetene, og fikk gjennomført en kartlegging som ble utført av Rambøll vinteren 2009/2010.<sup>30</sup> Kartleggingen viste at skoleforberedende aktiviteter er godt forankret i barnehagene, men at det eksisterer ulik forståelse av begrepet skoleforberedende aktiviteter. Nesten samtlige av barnehagene som deltok i undersøkelsen, opplyser at de gjennomfører skoleforberedende aktiviteter, og at rammeplanen lig-

ger til grunn for disse. Barnehagene forstår skoleforberedelser som at barna lærer og utvikler en kombinasjon av sosiale, språklige, praktiske og faglige ferdigheter. Sosial og språklig kompetanse vektlegges i meget høy grad, og de ansvarlige i barnehagene anser at barns utvikling av sosial kompetanse er noe av det viktigste for å sikre en god sammenheng. Fagområdene *kommunikasjon, språk og tekst og antall, rom og form* vektlegges høyere enn de øvrige fem fagområdene.

Samtlige av de som var med i undersøkelsen, mener at barna medvirker i planlegging, gjennomføring og evaluering av de skoleforberedende aktivitetene. Foreldre er mer involvert i evaluering enn i planlegging. Skolen er i liten grad involvert i planlegging og evaluering, men mer i kommunale enn i ikke-kommunale barnehager. Samarbeidet med skolen går lettere i små kommuner, der bar-

<sup>29</sup> Østrem m.fl. 2009

<sup>30</sup> Rambøll 2010



Figur 8.3 Hvilke aktiviteter gjennomfører førskolegruppen?

Kilde: Rambøll 2010

nehagen sender barn til færre skoler, enn i store kommuner der barnehagen sender barn til en rekke skoler. Barnehageeierne er lite involvert i planlegging og evaluering av aktivitetene.

34 prosent av barnehagene oppgir at det er utarbeidet kommunale føringer på innholdet i de skoleforberedende aktivitetene. Innholdet i de kommunale føringene er hovedsakelig egne planer for skoleforberedende aktiviteter, overordnede mål for aktiviteter og bruk av kartleggingsverktøy. Nesten samtlige barnehager oppgir at rammeplanen ligger til grunn for de skoleforberedende aktivitetene. I tillegg oppgis det at kartleggingsverktøyet TRAS<sup>31</sup> i stor grad ligger til grunn for de skoleforberedende aktivitetene.

En viktig forskjell på barnehagen og skolen er at de har ulike læringskulturer. Barnehagen har prosessmål mens skolen har resultatmål for aktivitetene. Resultatorienterte målsettinger vil være konkrete og målbare og knyttet til ferdigheter som barna skal tilegne seg gjennom aktivitetene. Prosessorienterte målsettinger vil være knyttet til de erfaringene og opplevelsene det enkelte barnet skal få gjennom de ulike aktivitetene. Kartleggingen antyder at flertallet av barnehagene forstår at skoleforberedende aktiviteter skal føre til at barna tilegner seg generelle kompetanser, som språk-

kompetanse, sosial kompetanse, motorisk kompetanse og før-matematisk kompetanse, men også en rekke konkrete ferdigheter, som å kunne kle på seg selv og kunne gå på do selv. Kartleggingen viser at flertallet av barnehagene ikke har en ensidig prosess- eller resultatorientering i de skoleforberedende aktivitetene sine, men at prosessorienteringen er mest framtrødende. Dette illustreres i de tre følgende figurene fra Rambølls undersøkelse.

Figur 8.1 viser hva de ansvarlige for skoleforberedende aktiviteter i barnehagene vurderer at barn bør mestre før skolestart. Svarfordelingen viser at det er praktiske ferdigheter, som det å kjenne igjen sitt eget navn, kunne kle på seg, mestre dosituasjonen og vente på tur, som betraktes som viktigst. Det å kunne konsentrere seg, kunne telle, mestre blyantgrep og skrive eget navn skårer lavere.

Figur 8.2 viser hva de ansvarlige for de skoleforberedende aktivitetene svarer når de blir spurt om i hvilken grad barna får erfaring med ulike forhold før skolestart, altså prosessorienterte målsettinger. «Erfaringer med sosiale relasjoner» skårer høyest, fulgt av «opplevelser som stimulerer til lærelyst». Lavest skårer «erfaringer med skrift» og «utvikle interesse for læringsaktiviteter de vil møte i skolen».

<sup>31</sup> TRAS = Tidlig registrering av språkutvikling

Figur 8.3 viser at over 90 prosent av barnehagene vektlegger aktiviteter som stimulering av skolerelevante ferdigheter, for eksempel å ta imot beskjeder, rekke opp hånden og vente på tur. Dette er aktiviteter som henger nært sammen med utvikling av sosial kompetanse. Videre vektlegger nesten 90 prosent aktiviteter som fremmer grunnleggende ferdigheter som lesing, skriving og regning. Like mange vektlegger egne turer for de eldste barna. Over 50 prosent vektlegger overnatting for de eldste barna. Både turer og overnatting kan sies å fremme sosial kompetanse, som utvikling av selvstendighet. Under 50 prosent av barnehagene vektlegger læring av skolerelaterte ord og begreper. Under 40 prosent av barnehagene vektlegger «andre aktiviteter», som ifølge en del av barnehagene omfatter besøk på skole eller SFO og liknende.

Som nevnt fant NOVA-undersøkelsen en forskjell mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager med hensyn til utbredelsen av skoleforberedende tiltak. Rambølls kartlegging har ikke påvist at eierformen har noen betydning for utbredelsen av eller innholdet i skoleforberedende aktiviteter.

## 8.5 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at en bedre overgang fra barnehage til skole er avgjørende for å kunne sikre at alle barn, uavhengig av funksjonsnivå og sosial bakgrunn, får et godt utgangspunkt for å klare seg i skolen og i samfunnet ellers. Utvalget har merket seg at Stortinget i sin behandling ikke hadde merknader til følgende forslag i St.meld. nr. 41 (2008–2009):

«Departementet vil vurdere bestemmelser i grunnskolenes regelverk om samarbeid mellom barnehage og skole.»

St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen*, side 85

Utvalget mener at regelverket er uklart når det gjelder samarbeid mellom barnehage og skole. Funn fra studier og prosjekter viser at barnehager er mer innstilt på samarbeid enn det skoler er, og at kommunale barnehager er mer aktive enn ikke-kommunale barnehager. Utvalget opplever disse forskjellene som svært bekymringsfulle, og mener derfor at det er viktig å forplikte samarbeidet for alle aktører, og særlig for skolen.

Utvalget har videre merket seg at det i 2009 ble vedtatt en bestemmelse i opplæringsloven (§13-3c) som omhandler fylkeskommunens plikt

til, etter oppdrag fra departementet, å sørge for veiledning og kvalitetsutviklingstiltak som kan gi god sammenheng mellom grunnskole og videregående opplæring. Utvalget mener at det bør vurderes å innføre en liknende bestemmelse for sammenhengen mellom barnehage og skole i både barnehageloven og opplæringsloven.

Etter utvalgets vurdering kan mangel på tid og personell være en årsak til mangelfullt samarbeid mellom barnehage og skole. Internasjonal forskning viser en ubalanse mellom pedagogenes gode vilje og hva de faktisk får til i praksis når det gjelder overgangshandlinger.<sup>32</sup> Utvalget mener at suksesskriterier for et godt samarbeid er at det settes av tids- og personressurser til dette arbeidet, og ønsker å legge føringer på både skole og barnehage om å prioritere samarbeid.

Skolen må ikke stenge barnas fortid ute, og barnehagen må ikke stenge barnas framtid ute. Overgangsarbeidet bør være et arbeid som går over tid, fra innskriving til skolestart. Dette arbeidet kan for eksempel bestå i at årsplaner eller virksomhetsplaner utveksles mellom institusjonene, at barnehagebarna besøker skolen og for eksempel intervjuer førsteklasingene om skolehverdagen, at lesevenner fra 2.–3. trinn besøker barnehagen, at førskolelærere og lærere hospiterer hos hverandre, og at barnehagebarna besøker SFO. Det er helt avgjørende at foreldrene er involvert hele veien, både for at de skal være trygge på at barnets behov ivaretas på en god måte, og for å godkjenne eventuell skriftlig informasjon/dokumentasjon som overføres, jmfør også kapittel 10. Når det gjelder overføring av informasjon, har utvalget merket seg at Stortinget i behandlingen av St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen* har vedtatt følgende:

«Dette flertallet er tilfreds med at regjeringen ønsker å innføre en sterkere nasjonal styring av hvilken dokumentasjon som blir overført for å sikre en god og forsvarlig praksis på dette området, og imøteser at regjeringen vil sende på høring et forslag om å innføre krav til alle barnehager om å utarbeide skriftlig dokumentasjon om barns interesser, lek, læring og utvikling som, etter samtykke fra foreldrene, kan overføres fra barnehage til skole.»

Innst. 162 S (2009–2010), side 30

Skolen må ha gode rutiner for skolestart. Utvalget mener at skolen bør bestrebe seg på å ha lærerne for 1. klasse klare allerede tidlig på våren. Det kan

<sup>32</sup> Pianta m.fl. 1999, Broström 2001



lette overgangen for barna at de på forhånd får møte den læreren de skal ha mest med å gjøre i den nye hverdagen. Barna kan selv fortelle læreren om sine interesser, forventninger og sterke og svake sider. De har oppfatninger og forventninger til skolen som det er godt for læreren å få kjennskap til. Mange skoler har i tillegg god erfaring med å bruke sosiallærer i arbeidet med skolestart.

Skolen må tilstrebe seg å ha en så god dialog som mulig med foreldre som har barn som skal begynne på skolen, gjennom foreldresamtaler, orienteringsmøter, førskoledager og annet. Det er viktig at både barn og foreldre blir kjent med skolen før skolestart. Lærerne bør også besøke barna i barnehagen før skolestart. Da får læreren et bilde av hvilket læringsmiljø barnet kommer fra, noe som kan bidra til en bedre overgang for barnet. Et annet viktig arbeid for barnehagen er å motivere barna for læring når de begynner på skolen. Barnehagen skal gi fra seg lærelystne unger, med et bredt erfaringsgrunnlag å bygge videre læring på.

Siden en del barn gruer seg til å begynne på skolen, bør en del av de skoleforberedende aktivitetene ha som mål å avdramatisere overgangen fra barnehage til skole. Dette gjøres gjennom aktiviteter som for eksempel skolebesøk, vennskaps-skoler og lesevenner. Utvalget mener at det er viktig at de voksne i barnehagen har høy bevissthet

om hvordan man omtaler skolen, og at barnehagen også kan være en ressurs for foreldre som er usikre på hvordan overgangen vil bli for deres barn. En ytterligere omtale av foreldrenes rolle finnes i kapittel 10.

Utvalget mener at noe av det viktigste barna kan ha med seg til skolen, er sosial kompetanse, handlingskompetanse, språklig kompetanse og lærelyst. Utvalget mener at det er viktig at barnehagen tilbyr de eldste barna aktiviteter som kan bidra til å gjøre overgangen til skolen lettere. Disse aktivitetene bør være mangfoldige og varierte. Målet må være at innholdet appellerer til barnas kreativitet og fantasi, og at barna opplever at de beskjeftiger seg med noe meningsfylt som de kan ha glede av å arbeide målrettet og konsentrert med.

Det er etter utvalgets oppfatning viktig å gi de eldste barna en fellesskapsfølelse rundt det at de står på terskelen til å gå videre til et liv etter barnehagen, og at det å bli eldre innebærer utfordringer, men også muligheter. Samtidig mener utvalget at de skoleforberedende aktivitetene for de eldste barna ikke må bli så omfattende at de ikke får delta i barnehagens ordinære hverdagsliv, og at de fortsatt må ha tid til å leke med yngre barn og inngå som en del av hele barnegruppen.

For utvalgets anbefalinger vises det til kapittel 12.

## Kapittel 9

# Samarbeid med andre instanser

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere hvordan tilbudet til førskolebarna bør organiseres, blant annet samarbeid med barnevernet og andre instanser. I dette kapitlet drøfter vi hvordan samarbeidet med andre instanser kan organiseres for å sikre et systematisk pedagogisk tilbud til alle barn. Utvalget har hovedfokus på barnevernet, helsestasjonen, PP-tjenesten<sup>1</sup> og BUP<sup>2</sup> som sentrale samarbeidspartnere for barnehagen. Utvalget trekker særlig fram noen tiltak i utredningene til Midtlyng-utvalget<sup>3</sup> og Flatø-utvalget<sup>4</sup> som kan øke kvaliteten på tilbudet til førskolebarn. Når det gjelder utvalgets egne anbefalinger, viser vi til kapittel 12.

### 9.1 Hovedutfordringer

For at barn og foreldre skal få et helhetlig tilbud til beste for barns oppvekst og utvikling, kreves det at barnehagen samarbeider med andre tjenester og institusjoner i kommunen. For barn med særlige behov er det viktig med samhandling med spesialistmiljøet utenfor barnehagen. For å sikre at disse barna får gode muligheter til utvikling og læring, bør barnehagen samarbeide tettere med andre fagmiljøer.

Kommunen har ansvaret for at de ulike tjenestene for barnefamilier er godt koordinert. *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* framhever betydningen av tverrfaglig og helhetlig tenkning når det gjelder barn med særlige behov.

De ulike tjenestene er ofte preget av arbeidsdeling og spesialisering som kan føre til at ulike sektorer, forvaltningsnivåer og profesjoner ofte bare får ansvaret for å avhjelpe deler av barnets og familiens behov. Dette kan resultere i uklare ansvarsforhold og at familien ofte må oppsøke man-

ge institusjoner og aktører for å få nødvendig hjelp. Et vellykket samarbeid vil kunne dra nytte av det samlede kunnskapsgrunnlaget til de ulike profesjonene. Mer kunnskap om andres kompetanse vil kunne fremme samarbeid mellom de ulike tjenestene. For å sikre at alle førskolebarn, også førskolebarn med særlige behov, får et systematisk pedagogisk tilbud av høy kvalitet, må utviklingen av tverretattlig samarbeid fremmes, og de ulike etaters kompetanse må utnyttes bedre.

### 9.2 Økt fokus på forholdet mellom de ulike tjenestene

Midtlyng-utvalget, nedsatt av regjeringen 29. juni 2007, fikk i oppgave å foreslå en helhetlig tiltaks-kjede for barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen. Utvalget avga sin innstilling 2. juli 2009 i NOU 2009:18 *Rett til læring*. Flatø-utvalget, nedsatt av regjeringen 20. september 2008, fikk i oppgave å utrede en bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge. Utvalget la fram sin innstilling 3. desember 2009 i NOU 2009:22 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*.

I juni 2009 la regjeringen fram St.meld. nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid*. Stortingsmeldingen bygger på at bedre samhandling bør være et av helse- og omsorgssektorens viktigste utviklingsområder framover.

#### 9.2.1 Helsestasjonstjenesten

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er et lovpålagt lavterskeltilbud til alle barn, unge og deres foresatte. Tilbudet omfatter svangerskapsomsorgen, helsestasjon for barn i alderen 0–5 år, skolehelsetjenesten for barn og unge i alderen 6–20 år og egne helsestasjoner for ungdom. Tjenesten har en sentral rolle i kommunens folkehelsearbeid og arbeider helsefremmende og forebyggende, med både psykisk og fysisk helse og sosiale forhold.

<sup>1</sup> Pedagogisk-psykologisk tjeneste

<sup>2</sup> Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk

<sup>3</sup> NOU 2009:18 *Rett til læring*

<sup>4</sup> NOU 2009:22 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*

Arbeidet innebærer veiledning, helseundersøkelser, vaksineringsoppfølging og videre henvisning ved behov. Det gjøres et stort antall tester av syn, hørsel, motorisk utvikling, taleferdigheter og språkutvikling. Ved spesielle alderstrinn gjøres det en standardisert legeundersøkelse.

Helsestasjonen kan foreslå at det søkes om barnehageplass for barn som har særskilt behov for et pedagogisk tilbud, og kan også være sakkyndig instans ved tilråding om prioritet ved opptak. Helsestasjonen kan være en samarbeidspart for å tilrettelegge tilbudet for barn med særskilte behov. Helsestasjonen er også sentral i kartlegging av barns språk.

I forbindelse med den generelle helseundersøkelsen for to- og treåringer foretar helsestasjonene en vurdering av barnas språkutvikling på et skjønnsmessig grunnlag. Etter en kartlegging i 2000 som avdekket stor mangel på systematiske tilnæringsmåter til språkstimulering på helsestasjonene, ble kartleggingsverktøyet *Språk 4* innført. *Språk 4* er en grovmasket kartlegging av fireåringers språkferdigheter, og er ment for å systematisere kartlegging av barna, styrke muligheten til å identifisere barn med behov for særlig støtte og åpne for muligheten til tettere samarbeid mellom relevante fagmiljøer. *Språk 4* skal i tillegg bidra til å sette søkelyset på språkutviklingen til barn i førskolealder, inkludert norskkunnskaper hos barn med annet morsmål enn norsk, gi ansatte ved helsestasjonen et konkret redskap i arbeid med språkkartlegging, og bevisstgjøre foreldre på barnas språkutvikling. *Språk 4* er prøvd ut ved fireårskontrollen på helsestasjoner i 12 kommuner i Norge.

Mens helsestasjonene i 2009 hadde en oppslutning på 96 prosent på toårskontrollen, var det bare om lag 91 prosent av fireåringene som møtte til fireårskontroll. Til sammenlikning gikk 96,9 prosent av fireåringene i barnehage.<sup>5</sup> Det vil si at man i prinsippet når flere fireåringer gjennom barnehagen enn gjennom kontroller på helsestasjonene. For helsestasjonene har verktøyet *Språk 4* likevel nytteverdi fordi det har bidratt til å strukturere helsesøstrenes kartlegging av fireåringer og økt bevisstheten rundt ulike sider ved språkutvikling. På grunn av andre sider ved barnets utvikling, som syn og hørsel, er det nødvendig å ha helsekontrollen når barna er fire år. Det er imidlertid viktig at samtale om språk blir en vesentlig del av toårskontrollen, og at helsesøstre har tilstrekkelig kunnskap om språklig utvikling til å kunne fungere som veiledere for foreldre.

76 prosent av kommunene/bydelene som deltok i en undersøkelse foretatt av Rambøll, oppga at de har tiltak for kartlegging av barns språk på helsestasjonene, mens 44 prosent hadde gitt føringer for kartlegging av barns språk ved helsestasjonene.<sup>6</sup> I kommuner/bydeler med mange minoritetsspråklige barn er det i stor grad gitt føringer for kartleggingen, og rapporten peker på at dette i en viss grad har sammenheng med forsøksordningen med *Språk 4*. Dette er også nevnt i St.meld. 23 (2007–2008) *Språk åpner dører*.

Flatø-utvalget mener at kartlegging av barnet gjennom barseltid og fram til barnehagestart bør skje på helsestasjonen, mens videre kartlegging som skjer fra treårsalderen og oppover, og som gjelder barnets sosiale, emosjonelle og atferdsmessige utvikling, i all hovedsak bør skje i barnehagene for de barna som er der. Om mulig bør videre kartlegging foretas i hjemmesituasjonen for de barna som ikke er i barnehage, slik at barnet blir observert innenfor så trygge og forutsigbare rammer som mulig. I dette ligger det at observatørene skal komme til barnets arena, og ikke motsatt, slik tilfellet er i dag.

### 9.2.2 Barneverntjenesten

Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. For at barneverntjenesten skal kunne ivareta sine oppgaver overfor utsatte barn, er den avhengig av at andre som er bekymret for barnet, melder fra til den kommunale barneverntjenesten.

Barnehagen har en lovfestet plikt til å gi opplysninger til barneverntjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt. Opplysningsplikten til barnevernet går foran lovbestemt taushetsplikt. Dette innebærer at barnehagens taushetsplikt settes til side når vilkårene for opplysningsplikt er oppfylt. I de tilfeller barnehagen ikke har plikt til å gi barnevernet opplysninger, åpner loven for samarbeid mellom barnehage og barneverntjenesten i saker der foreldrene samtykker.

Flatø-utvalget foreslår at det igangsettes en samlet gjennomgang av rettsoppfatninger og praksis når det gjelder taushetsplikt og opplysningsplikt i de ulike fagmiljøene som arbeider med barn og unge.

<sup>5</sup> SSB 2010

<sup>6</sup> Rambøll 2008

*Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* legger vekt på at det bør etableres et generelt og systematisk samarbeid mellom barnehage og barnevern. Det er videre opp til den enkelte kommune å finne hensiktsmessige løsninger på hvordan barnehage og barnevern skal samarbeide. Det bør tilstrebtes et samarbeid basert på jevn og formalisert kontakt, på felles mål for barnet og på kunnskap om hverandres arbeidsoppgaver og arbeidsform. Barnehagen og barnevernet er to av flere aktører som bidrar til å skape trygge oppvekstvilkår for barn i førskolealder.

Barneverntjenesten kan blant annet sørge for at barn får plass i barnehage som hjelpetiltak for barn og barnefamilier, jmfør § 4-4 i barnevernloven. På denne måten bidrar barneverntjenesten til å gi det enkelte barnet gode levekår og utviklingsmuligheter. Barnevernet bruker ofte plass i barnehage som hjelpetiltak.

For å fremme et godt og funksjonelt samarbeid mellom barneverntjenesten og andre instanser har Stortinget vedtatt en ny bestemmelse i barnevernloven som lovfester en plikt for barneverntjenesten til å gi nærmere bestemte opplysninger til den som har gitt melding til barneverntjenesten. Bestemmelsen trådte i kraft 1. juli 2009. For barnehagen innebærer bestemmelsen at barneverntjenesten plikter å gi barnehagen en generell tilbakemelding som skal bekrefte at barneverntjenesten har mottatt bekymringsmeldingen. Dersom det er åpnet undersøkelsessak, skal barneverntjenesten gi barnehagen ny tilbakemelding når undersøkelsen er gjennomført, og denne tilbakemeldingen skal inneholde opplysninger om hvorvidt saken er henlagt eller om den følges opp videre fra barnevernets side.

Kunnskapsdepartementet har i samråd med Barne- og likestillingsdepartementet gitt ut en veileder for samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten, *Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten*. Veilederen er ment som et redskap som skal gjøre det lettere for barnehageansatte å vite hvordan de skal gå fram ved bekymring for et barn. Gjennom et aktivt og positivt samarbeid mellom barnehage, barnevern og foreldre vil man øke muligheten for gode løsninger på vanskelige situasjoner.

For å bedre mulighetene for samarbeid med barnevernet foreslår Flatø-utvalget å endre formålsbestemmelsen i barnevernloven slik at den blir å forstå som en rettighetslov sett fra barnets ståsted. Flatø-utvalget mener at en rettighetsfesting vil senke terskelen for kontakt med barnevernet, og at den vil bidra til en mer positiv profilering av barnevernets virksomhet, slik at tjeneste-

ne assosieres med barnets rettigheter i stedet for tjenestebyrderens plikter.

Flatø-utvalget mener at det samlede hjelpeapparatet i større grad bør innrette sitt tjenestetilbud på en slik måte at barnehagen kommer i fokus. Som et eksempel nevnes at barneverntjenesten kan legge opp til et mer aktivt samarbeid med barnehagen gjennom å avsette tid til å være til stede på informasjonsmøter for foreldrene, men også ved å komme i barnehagene og informere, slik at både barn og voksne får en helt annen mulighet til å forstå hva tjenesten er og kan tilby. Dette vil kunne bidra til en avstigmatisering av tjenesten og gjøre det lettere for barn og unge å ta kontakt selv hvis de opplever å ha behov for det.

### 9.2.3 Den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PP-tjenesten)

PP-tjenesten er en av de faglige instansene som kan gi en sakkyndig vurdering av om et barn med nedsatt funksjonsevne skal ha fortrinnsrett ved opptak i barnehage. PP-tjenesten kan også i disse tilfellene gi råd og veiledning til barnehagen. 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.

PP-tjenesten samarbeider med barnevernet, sosialtjenesten og andre hjelpeinstanser og gir støtte til foresatte, barn og ungdommer. Den gjennomfører testing og utredning og utarbeider sakkyndige rapporter i henhold til opplæringslovens krav.

Midtlyng-utvalget foreslår i NOU 2009:18 flere endringer som, hvis de blir tatt til følge, vil medføre endringer i PP-tjenestens innhold og arbeidsmåter. Midtlyng-utvalget foreslår at PP-tjenesten skal være tettere knyttet til barnehager og skoler og videreutvikle kompetanse på læringsmiljø, problematferd og sammensatte lærevansker, da dette er vansker som forekommer hyppig. PP-tjenesten må være en aktiv deltaker i utviklingen av et godt utviklings- og læringsmiljø også i barnehagen. Midtlyng-utvalget foreslår at det tas inn en bestemmelse om PP-tjenesten i barnehageloven.

Retten til spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder er regulert i opplæringsloven § 5-7. Støtte til barn under opplæringspliktig alder med særlige behov reguleres i dag både i barnehageloven og i opplæringsloven, det vil si at den reguleres av to lovverk og omfattes av to finansieringssystemer.

Midtlyng-utvalget har lagt fram forslag om at rett til ekstra tilrettelegging før opplæringspliktig alder hjemles i barnehageloven. Retten må utformes i tråd med barnehagens særpreg, og den må også omfatte barn som ikke går i barnehage.

### 9.3 Barns psykiske helse

En god psykisk helse er nødvendig for å ha det bra, og det er viktig at barn lærer å sette ord på følelser for å kunne fortelle de voksne hvordan de har det. Alle barn har rett til å bli sett, og det er viktig at barnehagen bidrar til å styrke barns selvfølelse og legge til rette for et godt oppvekstmiljø for alle barn. Barnehagen har en sentral oppgave i å oppdage barn med vansker og kan jobbe forebyggende for å hindre at barn utvikler problemer. Informasjon om og åpenhet rundt psykisk helse er en forutsetning for at barn som har det vanskelig, får tidlig hjelp.

Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) er et tilbud innenfor spesialisthelsetjenesten for barn og ungdom. Arbeidet er organisert som et poliklinisk tilbud innen psykisk helsevern for barn og unge. BUPs hovedoppgaver er å hjelpe barn fra 0 til 17 år og deres familie i form av utredning, behandling, rådgivning og tilrettelegging knyttet til psykiske vansker, atferdsvansker og læringsvansker. BUP skal fungere som et tilbud for å ta hånd om problemer som ikke kan løses i den kommunale helsetjenesten. Flere yrkesgrupper arbeider sammen ved BUP.

I dag er det krav om at en fastlege må utarbeide henvisning til det psykiske helsevernet for barn og unge. Dette innebærer at terskelen for tilgang til tjenester ofte oppleves som høy.

Det ser ut til at barnehagene i liten grad oppdager og reagerer på psykiske problemer hos barn. Barnas problemer blir i større grad oppdaget når barn ikke klarer å tilpasse seg skolesituasjonen, og det er en betydelig økning i behandlingsraten når de begynner på skolen.<sup>7</sup>

Flatø-utvalget foreslår i NOU 2009:22 enklere prosedyrer for henvisning til det psykiske helsevernet for barn og unge. Utvalget foreslår at PP-tjenesten, psykologer og helsesøster gis henvisningsrett til det psykiske helsevernet for barn og unge. Utvalget foreslår videre at kommunene gis ansvar for at det gjennomføres en generell kartlegging i form av en sjekklister for å identifisere barn og familier med risikofaktorer. Kartleggingen må foretas med faste intervaller. Kartleggingen

#### Boks 9.1 Modellkommuneforsøket

Modellkommuneforsøket er ett av flere tiltak iverksatt av regjeringen for å gi riktig og langsiktig hjelp til barn av psykisk syke eller rusmisbrukende foreldre. Hensikten er å hindre generasjonsoverføring av vansker. Forsøket tar sikte på å utvikle modeller for langsiktig, systematisk og riktig hjelp til barn fra svangerskapet og fram til skolealder. Samarbeidsmodellene skal tydeliggjøre ansvar og sikre langsiktighet i oppfølgingen av barna og deres familier.

26 kommuner i Norge deltar i forsøket som pågår i perioden 2007–2010. Forsøket tar sikte på å finne fram til barna og deres familier så tidlig som mulig, og i samarbeid med andre utvikle tilbud som gir familien og barnas utvikling god nok støtte.

gen skal omfatte barnets sosiale, emosjonelle og atferdsmessige utvikling. Hensikten med kartleggingen skal være å fastslå mestring av forventede milepæler og tidlig identifisering av barn med behov for en grundigere kartlegging og oppfølging av et samlet hjelpeapparat.

### 9.4 Individuell plan

Alle som har behov for langvarige og koordinerte sosial- og helsetjenester, har rett til å få utarbeidet en individuell plan. Retten er hjemlet i sosialtjenesteloven § 4-3a og pasientrettighetsloven § 2-5. Plikten til å utarbeide en individuell plan er hjemlet i sosialtjenesteloven § 4-3a, kommunehelsetjenesteloven § 6-2a, lov om spesialisthelsetjenesten § 2-5, lov om psykisk helsevernlov § 4-1, NAV-loven § 15 og barnevernloven § 3-2a. Hovedformålet med en individuell plan er å sikre barn med behov for langvarige og koordinerte tjenester et helhetlig og tilpasset tilbud, herunder å sikre at det til enhver tid er én tjeneste som har hovedansvaret for oppfølgingen av barnet. Individuell plan er også et virkemiddel for å styrke samhandlingen mellom tjenestene. Individuell plan skal bidra til å plassere ansvar mellom ulike tjenester og nivåer. Planen må ta et overordnet utgangspunkt i den enkeltes behov og beskrive sammenhengen i tjenestetilbudet. Individuell plan skal være et godt verktøy for å sikre at den enkelte føler seg sett, hørt og verdsatt. Individuell plan vil også sikre overgang i opplæringsløpet.

<sup>7</sup> Kristofersen 2007

Flatø-utvalget foreslår at bestemmelsen om individuell plan forankres i opplæringsloven og barnehageloven. Videre foreslår Flatø-utvalget at alle mottakere av individuell plan skal ha rett til å få oppnevnt en personlig koordinator, og at den personlige koordinatorens plikter presiseres i en forskrift.

Midtlýng-utvalget foreslår i NOU 2009:18 at bestemmelser om individuell plan hjemles i barnehageloven og i opplæringsloven.

## **9.5 Utvalgets vurderinger**

Personalet i barnehagen ser barnet daglig i lek og andre samspillsituasjoner med de andre barna. I tillegg ser de barna daglig i samspillsituasjoner med de voksne i barnehagen og med foreldrene ved levering og henting. Barnehagen er barnas egen arena og framstår derfor som et naturlig og hensiktsmessig sted å ta utgangspunkt i for å kartlegge hvilke barn som har behov for ekstra innsats og stimulering.

Brenna-utvalget stiller seg bak og støtter mange av forslagene til Midtlýng-utvalget og Flatø-utvalget. Utvalget støtter blant annet Midtlýng-utvalgets forslag om at det må tas inn en bestemmelse om PP-tjenesten i barnehageloven. Brenna-utvalget støtter også Midtlýng-utvalgets forslag om at PP-tjenesten skal være tettere knyttet til barnehage og skole, og at tjenesten skal videreutvikle kompetanse på læringsmiljø, problematferd og sammensatte lærevesker. Brenna-utvalget mener at PP-tjenesten må være mer til stede i barnas læringsmiljø i barnehage og skole som rådgivere og veiledere overfor pedagoger og andre ansatte.

Brenna-utvalget støtter Flatø-utvalgets forslag om å endre formålsbestemmelsen i barnevernloven slik at den blir å forstå som en rettighetslov for barnet, og forslaget om at det må igangsettes en samlet gjennomgang av rettsoppfatninger og praksis når det gjelder taushetsplikt og opplysningsplikt i de ulike fagmiljøene som arbeider med barn og unge. Utvalget støtter også tilrådingen om at hjelpeapparatet i større grad bør innrette sitt tjenestetilbud på en slik måte at barnehage kommer i fokus. De ulike tjenestene bør legge opp til et mer aktivt samarbeid med barnehager ved for eksempel være til stede på informasjonsmøter for foreldrene og personalmøter og samarbeide med de ansatte i barnehagene i oppfølgingen av og tiltak for barn med særlige behov.

Utvalget mener at det bør sikres en tettere kontakt mellom fagfeltene som yter tjenester til førskolebarn, og støtter Flatø-utvalgets forslag om at det bør opprettes møteplasser for tverretattlig/tverrfaglig samarbeid. Samarbeid med PP-tjenesten, det psykiske helsevernet for barn og unge, kommunehelsetjenesten og barneverntjenesten kan bidra til kunnskapsheving for både de ansatte i barnehagen og de andre tjenestene.

Utvalget mener at barnehagens samarbeid med andre instanser bør foregå slik at barna ikke tas ut av fellesskapet. For å øke bevisstheten i barnehagen med hensyn til å komme tidlig inn med gode pedagogiske tiltak, har utvalget drøftet viktigheten av å legge til rette for at barnehagen kan ha gode tverrfaglige prosesser.

For utvalgets anbefalinger vises det til kapittel 12.

## Kapittel 10

# Foreldresamarbeid

For å kunne sikre at alle barn har lik mulighet til læring og utvikling, er det viktig med et godt samarbeid med foreldrene. Foreldrene er barnas hovedomsorgsgivere, og det er de som vil ha sterkest påvirkning på sine barn. I dette kapitlet beskrives foreldrenes betydning for barnas utvikling, og hvordan foreldre og barnehage gjensidig kan støtte hverandre slik at barna får en stimulerende og trygg oppvekst.

### 10.1 Om barnehagens samarbeid med foreldre

For bare få generasjoner tilbake framsto familien som en trygg sosial institusjon med klare rammer, der barn blant annet utgjorde en økonomisk sikkerhet for sine foreldre. I de senere årene har det skjedd en fragmentering av denne typen tradisjonelle institusjoner, og de tradisjonelle sosiale posisjonene som familien tidligere kunne utgjøre, er ikke like trygge som før.<sup>1</sup> Nye familiestrukturer kommer som følge av at flere kvinner deltar i arbeidslivet, økt antall skilsmisser og nye ekteskap og økt innvandring. Mangfoldet i familiemodeller har ført til større handlingsfrihet for familiene, men de har også et større ansvar for å utforme sitt eget liv uten å kunne falle tilbake på de trygge rammene som eksisterte bare for noen generasjoner siden. De løse rammene rundt familiene gir usikkerhet, men også nye muligheter.<sup>2</sup> På den ene siden var det strengere sosial kontroll tidligere, og dermed lettere å falle utenfor, mens dagens mangfold i større grad gir rom for ulikheter og alternative livsformer. På den andre siden fører de utvidede rammene for hvordan en god barndom skal være, også til at det kan være vanskelig å fange opp barn som sliter.

Nye familiestrukturer gjør at det stilles nye krav til foreldre. I *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* (kapittel 1.6) står det at forel-

dre og barnehagens personale har et felles ansvar for barns trivsel og utvikling, og at personalet må finne balanse mellom å vise respekt for foreldrenes prioriteringer og å ivareta barns rettigheter og grunnleggende fellesverdier som barnehagen er forpliktet på. Foreldrene overlater ansvaret for barna til et personale de i mange tilfeller ikke kjenner. Brochmann<sup>3</sup> understreker at foreldre har en annen innfallsvinkel til barnehagen enn personalet, og at foreldrene vet mer enn noen andre hvordan dagtilbudet påvirker deres barns trivsel og utvikling. Brenna<sup>4</sup> understreker betydningen av at foreldrene ser på barnet sitt som del av et større fellesskap. Sett i forhold til det ovennevnte mangfoldet i familiestrukturer og verdier er det ikke nødvendigvis slik at foreldre og personale har samme verdigrunnlag og samme syn på hva som er god barneoppdragelse. Det kreves derfor et kompetent personale for å skape gjensidig tillit. Undersøkelser fra skolen av Loona<sup>5</sup> og Seeberg<sup>6</sup> viser at jo større forskjell det er mellom læreres og foreldres oppfatninger og verdier, jo mindre sannsynlig er det at foreldrene får innflytelse over det som skjer på skolen. Jo større avstand det er mellom verdigrunnlag og syn på barn i hjemmet og i barnehagen, jo viktigere er det med et reflektert og kompetent personale. Det å være i en god dialog handler om å kunne se andres ståsted uten å slippe sitt eget av syne.<sup>7</sup> Det er helt nødvendig at personalet er i stand til å skape gode dialoger med hjemmet uten å svikte barnehagens verdigrunnlag. TNS Gallups nasjonale brukerundersøkelse viser at 91 prosent av foreldrene er fornøyde med samarbeidet mellom foreldre og personale i barnehagen.<sup>8</sup> Undersøkelsen viser videre at foreldre med lav inntekt og utdanning er mindre fornøyd enn foreldre med høy utdanning og inntekt. Evalu-

<sup>1</sup> Jans 2004

<sup>2</sup> Giddens 1998

<sup>3</sup> *Bagspejlet 10*

<sup>4</sup> Brenna 2008

<sup>5</sup> Loona 1995

<sup>6</sup> Seeberg 2003

<sup>7</sup> Gjervan m.fl. 2006

<sup>8</sup> TNS Gallup 2008

eringen av rammeplanen *Alle teller mer* viser at det kan være et misforhold mellom hvor mye barnehagestyrere opplever at foreldre deltar i planlegging, og hvor mye foreldre selv opplever at de deltar.<sup>9</sup> For eksempel oppgir 92 prosent av styrerne at foreldrene har fått informasjon om rammeplanen på foreldremøter, mens bare 53 prosent av foreldrene sier at de har fått kjennskap til rammeplanen på foreldremøter. En undersøkelse av Winsvold og Gulbrandsen<sup>10</sup> viser imidlertid at andelen foreldre som deltar mye i planlegging og vurdering av barnehagens aktiviteter, har økt fra 23 prosent i 2002 til 43 prosent i 2008. Godt over halvparten har ikke ønske om å delta mer enn de allerede gjør i barnehagens virksomhet.

Utvalget har invitert foreldre i kommunale og ikke-kommunale barnehager via 50 representative kommuner til å gi innspill på hva som kan være et godt pedagogisk tilbud til alle førskolebarn. Om lag 40 barnehager fra om lag 20 kommuner svarte, og foreldrene har generelt gitt innspill på hva de mener er et godt pedagogisk tilbud, med utgangspunkt i den barnehagen de selv kjenner. I høringen var foreldrene opptatt av at personalet skulle være kompetent, at bemanningen skulle være tilstrekkelig, og at de ansatte har gode verdier. De framhevet også at de ønsket seg skoleforberedende aktiviteter i barnehagen, og la særlig vekt på språk og språkutvikling, især i et flerkulturelt perspektiv. Mange vektla uteaktiviteter, fysiske aktiviteter og kosthold. De mente også at det er viktig med et godt samarbeid mellom hjem og barnehage, og mellom barnehage og skole.

## 10.2 Forankring i styringsdokumenter

Samarbeid mellom barnehage og foreldre er regulert i flere bestemmelser. I formålsparagrafen stadsfestes det at barnehagens virksomhet skal skje i nært samarbeid og forståelse med foreldrene.

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

Barnehageloven § 1, 1. ledd

I tillegg har loven en egen bestemmelse for hvordan et bedre samarbeid med barnas hjem kan sikres:

<sup>9</sup> Østrem m.fl. 2009

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

«For å sikre samarbeidet med barnas hjem skal hver barnehage ha et foreldreråd og et samarbeidsutvalg.»

Barnehageloven § 4, 1. ledd

Både barneloven og barnekonvensjonen stadfester foreldrenes hovedansvar for barnas oppdrags- og læring, og de ansatte i barnehagen må ha et tett og godt samarbeid med foreldrene til alle barna i barnehagen. Barnehagen skal være et kompletterende miljø i forhold til hjemmet.

Foreldresamarbeid er også et sentralt tema i *Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver*, og her tas det blant annet opp temaer som gjensidig respekt og anerkjennelse av hverandres ansvar og oppgaver overfor barnet, og hvordan det kan legges til rette for et godt samarbeid med foreldrene. Rammeplanen fokuserer også sterkt på barnehagens ansvar for å gi foreldrene nødvendig informasjon og invitere foreldrene til medvirkning, og på viktigheten av at det skapes gjensidig trygghet og forståelse mellom barnehagen og foreldrene.

### 10.2.1 Ulike former for samarbeid

Som nevnt står det i barnehagelovens § 4 at hver barnehage skal ha et foreldreråd og et samarbeidsutvalg for å sikre samarbeid med barnas hjem. I tillegg har personalet i barnehager, i motsetning til skolen, en unik mulighet til å møte foreldrene hver dag når de henter og bringer barna. I tillegg til det daglige uformelle samværet arrangeres det foreldremøter, og i behandlingen av St.meld. nr. 41 *Kvalitet i barnehagen* støttet Stortinget i Innstilling 162 S (2009–2010) forslaget om at barnehagene skal ha en plikt til å tilby to foreldresamtaler i året. I tillegg er det en rekke uformelle samværsformer som foreldrefester, for eksempel knyttet til høytider, foreldrefrokoster og foreldrekaffer. Det er viktig å være oppmerksom på at ikke alle foreldre opplever slike arenaer som positive. Noen kan for eksempel ha sosial angst, noen opplever at de ikke strekker til under slike arrangementer, og noen kan oppleve språklige barrierer. Derfor kan sosiale arrangementer for foreldre i barnehagene også virke ekskluderende på enkelte foreldre. Det er viktig at personalet er oppmerksomme på dette og jobber aktivt med å opparbeide tillit på mer uformelle og mindre krevende arenaer, som for eksempel i den daglige kontakten.

Åpne barnehager har en unik mulighet til å samarbeide og opparbeide tillit gjennom samvær med barn og foreldre under alle aktiviteter hele



dagen. Siden åpne barnehager har vært viktige arenaer både for familier i krise og familier som er nye i Norge,<sup>11</sup> er det nødvendig å utnytte denne ressursen til å oppnå gjensidig tillit og som veiledningsmulighet. Siden de fleste familier i åpen barnehage fortsetter med heldagstilbud for sine barn etter hvert, kan slikt arbeid gi familiene læring som de kan ha med seg videre.

### 10.2.2 Verdikonflikter

Det kan være en utfordring å få fram meningene til de foreldrene som er usikre og tilbakeholdne, og ikke bare de som ofte på eget initiativ gir sine synspunkter til kjenne. I noen tilfeller kan også motsetninger mellom hjem og barnehage føre barn i dilemmaer og verdikonflikter. Becher,<sup>12</sup> Brooker<sup>13</sup> og Rhedding-Jones<sup>14</sup> beskriver hvordan det kan være store ulikheter mellom verdier forankret i hjem og skole. Alle tre hevder i forskjellige artikler at når det mangler dialog om disse verdiene mellom barnas ansvarlige voksne hjemme og i skolen, blir det lagt et urimelig stort ansvar på barna. Det er eksempler på at barna må «lyve» seg syke overfor lærerne fordi foreldrene har vært skeptiske til at de skulle delta på tur i skogen sammen med klassen. Det er viktig at barnehagen inviterer til åpenhet og gir rom for diskusjon og refleksjon rundt verdispørsmål. Dialogen og samarbeidet mellom barnehagen og hjemmet må ta utgangspunkt i hvordan de sammen kan styrke barnets selvfølelse, sosiale kompetanse, selvverd og deres iboende vilje til å lære og utvikle seg. Det innebærer også at barnehagen og foreldre samarbeider om å skape et godt fellesskap mellom barna både i og utenfor barnehagen. Kvaliteten i fellesskapet er helt avgjørende for hvordan barn trives og lykkes i barnehagen og senere i livet. En barnehage må inkludere alle barn. Det vil si at barnehagen ikke har strukturer, metoder og rutiner som ubevisst eller bevisst holder enkelte barn utenfor fellesskapet. Det er helt nødvendig at foreldre og personale kommuniserer godt om dette, slik at ansvar i verdikonflikter ikke overlates til barna.

Relasjoner utenfor barnehagen har betydning også for hva som skjer i barnehagen, og her har foreldrene stor innvirkning. Foreldre bygger nettverk med hverandre, og de relasjonene som byg-

ges og utvikles utenfor barnehagen, tar barna med seg inn i barnehagens daglige liv.

## 10.3 Hva samarbeidet bør handle om

### 10.3.1 Sosial kompetanse

*Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* sier at

«Sosial kompetanse handler om å kunne samhandle positivt med andre i ulike situasjoner. Denne kompetansen uttrykkes og tilegnes av barn i samspill med hverandre og med voksne [...]. Alle barn må få varierte samspillerfaringer.»

*Rammeplanen, kapittel 2.4, side 28*

Mestring av sosiale ferdigheter krever erfaring med og deltakelse i fellesskapet. Gjems beskriver i sin doktoravhandling hvordan barn utforsker andres tenkning gjennom aktivt å spørre hva de mener, og så gi tydelige uttrykk for at de forstår at andre har egne oppfatninger.<sup>15</sup> Videre sier Gjems at barnets språklige aktivitet er sentral for deres tenkning, og barn som i liten grad inviterer voksne eller mer erfarne barn til å delta i sine kunnskapskonstruksjoner, kan gå glipp av viktige erfaringer. Deltakelse og medvirkning i et sosialt fellesskap må bygge på forståelse og innsikt i det som skjer. Foreldrenes samspill med barna er altså av stor betydning for at barna skal utvikle sosial kompetanse. Funnene i Gjems' doktorgrad er også av betydning for barnas språklige utvikling, som behandles i neste avsnitt.

### 10.3.2 Språkutvikling

*Rammeplanen* sier at

«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 [...]. Barnehagen må støtte at barn bruker sitt morsmål og samtidig arbeide aktivt med å fremme barnas norskspråklige kompetanse.»

*Rammeplanen, kapittel 2.5, side 29*

At barna får gode språklige erfaringer og muligheter til å utvikle språket videre, er også avhengig av god kommunikasjon mellom hjem og barnehage. For at barna skal kunne snakke med foreldrene om erfaringer som de har tilegnet seg i bar-

<sup>11</sup> Hatlem 2010

<sup>12</sup> Becher 2004

<sup>13</sup> Brooker 2005

<sup>14</sup> Rhedding-Jones 2010

<sup>15</sup> Gjems 2006

nehagen, og omvendt, må det også være en dialog slik at både foreldre og personale kan forstå og følge opp samtalene. Når barna snakker et annet språk hjemme enn i barnehagen, er det også av stor betydning at foreldrene får kjennskap til hva barna har gjort i barnehagen, slik at de kan snakke om det på morsmålet hjemme. Jo flere arenaer barna snakker et språk på, jo bedre og mer variert blir språket, og jo mindre er risikoen for fullstendig språkbytte.<sup>16</sup> Når barnehage og foreldre har en god dialog, kan erfaringene som barnet får i barnehagen, også snakkes om på morsmålet. OECD-rapporten *Closing the Gap for Immigrant Students. Policies, Practice and Performance* anbefaler at foreldre får veiledning i hvordan de skal stimulere språk hjemme, fordi de kan mangle utstyr som finnes i de fleste ettspråklige hjem, for eksempel bøker.<sup>17</sup> Barnehagen kan fungere som diskusjonspartner rundt språk, bruk av morsmål og dessuten låne ut bøker og dataspill på barnas morsmål.

### 10.3.3 Inkluderende fellesskap og barns medvirkning

Rammeplanen sier:

«Å belyse ulikhetene og det som er felles, kan gi grunnlag for forståelse og innsikt. Et møte med noe som er forskjellig fra ens eget, gir muligheter for å utvikle en positiv nysgjerrighet overfor menneskers og kulturers likheter og ulikheter. Barnehagens innhold må formidles på en måte som gjør at ulike barn kan ta del på ulike måter, ut fra egne interesser, kompetanser og utviklingsnivå.»

Rammeplanen, kapittel 1.9, side 18

Videre står det:

«Barnehagen har et særlig ansvar for å forebygge vansker og å oppdage barn med særskilte behov.»

Rammeplanen, kapittel 1.9, side 18

Barnehagens viktigste ressurs for å skape et inkluderende miljø fritt for mobbing, er foreldre. Foreldre kan styrke og påvirke sine barn, de kan internalisere verdier og holdninger som påvirker fellesskapet i barnehagen. Foreldre kan fange opp signaler om livet i barnehagen som vil påvirke

kvaliteten på fellesskapet i barnehagen. Foreldrenes opplevelse av sine barn er verdifull informasjon for å bekjempe mobbing eller et ekskluderende miljø i barnehagen.

Et inkluderende fellesskap kan foregå på flere nivåer. Å skape et inkluderende fellesskap for foreldre innebærer at barnehagen fungerer som en arena der alle foreldre blir sett og hørt ut fra sine forutsetninger. Som nevnt innledningsvis i kapittel 10 kan noen av de møtstedene for foreldre som barnehagen skaper, også virke ekskluderende.

Foreldre kan være opptatt av ting som personalet ikke ser, og de kan stille spørsmål ved ting som er selvfølgelige for de ansatte. Å skape et inkluderende fellesskap for alle barn innebærer at personalet tar utgangspunkt i de barna som faktisk går i barnehagen til enhver tid, og kan se barn fra samme synsvinkel som foreldrene. Imidlertid kan barnehagen ekskludere barn fra fellesskapet på samme måte som de kan gjøre med foreldre. Gulløv og Bundgaard<sup>18</sup> og Palludan<sup>19</sup> viser i sine doktorgradsarbeider hvordan de barna som har en bakgrunn som likner på personalets bakgrunn, ofte er de som blir sett og får være med og påvirke innholdet i barnehagen. Gulløv, Bundgaard og Palludan viser i to ulike forskningsprosjekter at uten at personalet alltid var oppmerksomme på det, var det noen barn i gruppen som behersket alle former for lekemateriell og pedagogisk innhold, mens det kunne gi liten mestringsopplevelse for andre barn. De barna som hadde lest de samme bøkene, lekt med den samme typen leker og hatt samme type aktiviteter som det som foregikk i barnehagen, fikk positive mestringsopplevelser og ledet leken. Det var de samme barna som oppførte seg på en slik måte at de fikk personalets oppmerksomhet. Videre viser de til at kommunikasjonen er best med de foreldrene som behersker barnehagens koder. Forskerne viser altså til store sosiale forskjeller også innenfor barnehagen. For å motvirke slike forskjeller er det av stor betydning at personalet har en god dialog med foreldrene. Foreldrene er de som kjenner sine barn best, og som kan hjelpe til med å synliggjøre hvem barna er og hva de kan, også i barnehagen. Dette forutsetter gjensidig respekt og vilje til å utvide perspektivet og barnehagens innholdsrammer.

<sup>16</sup> Sandvik og Spurkeland 2009.

<sup>17</sup> OECD 2010

<sup>18</sup> Gulløv og Bundgaard 2008

<sup>19</sup> Palludan 2005

### 10.3.4 Dokumentasjon

Rammeplanen sier:

«Barnehagens dokumentasjon kan gi foreldrene, lokalmiljøet og kommunen som barnehagemyndighet informasjon om hva barn opplever, lærer og gjør i barnehagen. Et etisk perspektiv må legges til grunn ved dokumentasjonen av barns lek, læring og arbeid. Både barn og foreldre kan reagere dersom for mye av det som barn sier og gjør blir gjort til gjenstand for skriftlig observasjon og vurdering.»

Rammeplanen, kapittel 4.2, side 49

Videre sier den at:

«Dokumentasjon knyttet til enkeltbarn kan nyttes i tilknytning til samarbeid med hjelpeinstanser utenfor barnehagen når dette skjer i samarbeid og forståelse med barnas foreldre/foresatte. Dersom det skal settes opp spesifikke mål for enkeltbarn, må dette ha en begrunnelse, og målene må settes i samarbeid med foreldrene og eventuelle samarbeidsparter utenfor barnehagen. Denne typen dokumentasjon er underlagt taushetsplikt.»

Rammeplanen, kapittel 4.2, side 49-50

St.meld. nr. 41 *Kvalitet i barnehagen* sier at departementet vil innføre et krav om at alle barnehager skal gi tilbud om språkkartlegging ved treårsalder. I dette arbeidet er det viktig at foreldre deltar og bidrar med sin kunnskap om eget barn. Særlig viktig er det å ha gode dialoger om kartleggingen av barns språkkompetanse når barna snakker et annet språk hjemme enn i barnehagen. Også i forbindelse med overføring av dokumentasjon fra barnehage til skole er det viktig at foreldre deltar i prosessen, er med å påvirke og godkjenner den dokumentasjon som overføres.

Barn med spesielle behov må kartlegges, og overgang til skolen må planlegges, i nær forståelse med barnas hjem. Barnas behov skal bestemmes når og hvordan overgangen settes i gang. Temaet overgang mellom barnehage og skole beskrives nærmere i kapittel 8.

### 10.4 Foreldreveiledning

I OECDs rapport *Closing the Gap for Immigrant Students. Policies, Practice and Performance* framholdes foreldreveiledning som et viktig tiltak for foreldre som trenger støtte i å være foreldre i et land de selv ikke har vokst opp i.<sup>20</sup> I Norge er for-

eldreveiledning til familier med barn i barnehagealder innført i noen kommuner. Det eksisterer imidlertid ingen oversikt over alle tilbud som finnes, og hvilke kommuner som har innført foreldreveiledning.

ICDP (International Child Development Program) er det mest utbredte veiledningsprogrammet som brukes i Norge, og det er i regi av Bufetat innført i 15 kommuner i Norge. Programmet har egen sertifisert opplæring og retter seg mot foreldre og andre omsorgsgivere med tanke på å forebygge psykososiale problemer blant barn og unge gjennom å støtte foreldre og omsorgsgivere i omsorgsrollen. Programmet tar også sikte på å fange opp de foreldrene som har større utfordringer enn andre. Programmet er videreutviklet og tilpasset ulike målgrupper som kan ha særskilte utfordringer knyttet til foreldrerollen. Foreløpig gjelder dette familier med minoritetsspråklig bakgrunn, familier som mottar hjelp fra barnevernet, familier til barn med funksjonsnedsettelse og foreldre i fengsel.

Østberg-utvalget anbefaler i NOU 2010:7 *Mangfold og mestring* at veiledningskurs i ICDP skal være tilgjengelig for alle kommuner.

Det å ha barn i barnehage kan i seg selv være kompetansebyggende for foreldre. Longitudinelle studier fra USA viser til en positiv dobbelteffekt av prosjekter for sosial utjevning: Samtidig som barnehagene ble mer gjennomtenkte og bevisste, ble også foreldrene mer bevisste på å legge forholdene mer til rette for stimulerende, positive og kognitivt byggende aktiviteter og rutiner.<sup>21</sup>

### 10.5 Foreldreutvalg for barnehager

Regjeringen oppnevnte i 2010 et nasjonalt foreldreutvalg for barnehager, som ble etablert 1. august 2010. Utvalget oppnevnes blant annet fordi det antas å bli et økende behov for veiledning, informasjon og foreldremedvirkning som et resultat av lovfestet rett til barnehageplass. Foreldreutvalget skal være et uavhengig organ. Formålet til foreldreutvalget er å sikre at foreldrestemmen høres i aktuelle barnehagepolitiske saker, og at Kunnskapsdepartementet får et rådgivende organ og en høringsinstans som ivaretar foreldreperspektivet. Utvalget skal dessuten hjelpe foreldrene med informasjon og veiledning om deres rettigheter og muligheter på lokalt plan. Samarbeid med Foreldreutvalget for grunnopplæringen

<sup>20</sup> OECD 2010

<sup>21</sup> Campbell m.fl. 2002

vil stå sentralt i arbeidet med å skape en god overgang fra barnehage til skole.

## 10.6 Eksempler på ulike tiltak

I flere land er vanlig at representanter fra barnehagene går på hjemmebesøk til familier.<sup>22</sup> I Nederland har de for eksempel prosjektet *Samspel*, som retter seg mot mødre og barn som lever isolert fra samfunnet. Prosjektet har fokus på språkstimulering, og pedagoger som kan første- og andrespråket, drar på hjemmebesøk til familier med barn under tre år. Utvalget har sett flere eksempler på hjemmebesøk i land det er naturlig å sammenlikne seg med. Noen steder er det for å drive med språkstimulerende aktiviteter, som i Nederland, andre ganger er det for å bli bedre kjent med familiene før barnehagestart, eller for å bli bedre kjent mens barna går i barnehagen. Dette har vi sett eksempler på både i Sverige og i Finland. Barnehagene har rapportert at samarbeidet med foreldrene er blitt mer positivt og åpent. Det er også eksempler i Norge på at foreldre har kunnet velge om de vil ha foreldresamtale i barnehagen eller hjemme. Leikhammer<sup>23</sup> beskriver et prosjekt der undervisning for kvinner og barnehage var lokalisert i samme hus, og viser til at

- mor og barn har verdifulle ressurser som det kan bygges videre på i opplæringen
- mor lærer mer og raskere hvis hun er trygg for barna sine
- når mor og barn lærer sammen i autentiske læringssituasjoner, har det betydning for hele familien
- når flere generasjoner befinner seg under samme tak, byr hverdagen på møteplasser for felles læring
- når mor og barn er sammen, har barnehagepersonalet større mulighet for å ta tak i og bygge videre på mødrenes kompetanse om egne barn.

## 10.7 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at det må være et tettere samarbeid og mer dialog mellom foreldre, barnehage

<sup>22</sup> OECD 2010

<sup>23</sup> Leikhammer 2008

og skole. Utvalget tror ikke at barnehage og skole kan lykkes uten å involvere foreldre, som er barnas viktigste omsorgspersoner. Utvalget mener at det i utgangspunktet er viktig at alle foreldre får god informasjon om betydningen av å gå i barnehage, og understreker andre instansers, for eksempel helsestasjonens, betydning i et slikt informasjonsarbeid (se for øvrig kapittel 9 om samarbeid med andre instanser).

Flere kommuner, skoler og barnehager har gode rutiner for samarbeid med foreldre, men dette gjelder ikke alle. I tillegg er det foreldre som av ulike grunner ikke blir involvert i dette samarbeidet. Barnehage og skole har en viktig oppgave med å inkludere alle foreldrene, uavhengig av hvilken bakgrunn de har. Her må det finnes lokale løsninger tilpasset den foreldregruppen barnehagen og skole har. Utvalget har sett flere eksempler på hvordan dette kan gjennomføres, blant annet hjemmebesøk hos familien før barnet begynner i barnehagen, foreldrekurs og foreldremøter. Utvalget støtter Stortingets beslutning ved behandlingen av St.meld. nr. 41 om at alle foreldre skal få tilbud om to foreldresamtaler i året, og mener at barnehagene må jobbe bedre for å sikre foreldrenes rett til medvirkning i planleggingen og vurderingen av barnehagens innhold.

Utvalget synes også det er veldig positivt at det er opprettet et eget foreldreutvalg for barnehager. Utvalget tror dette kan bidra til at foreldreressursen synliggjøres, og at foreldrenes perspektiv blir bedre ivaretatt både nasjonalt og lokalt. I tillegg mener utvalget at kommunen må legge til rette for et godt foreldresamarbeid lokalt og sikre at foreldreperspektivet er ivaretatt i planleggingen og gjennomføringen av barnehagetilbudet i kommunen.

Utvalget støtter Østberg-utvalgets forslag om at veiledningskurs i ICDP bør være tilgjengelig for alle kommuner, og mener at dette også må utvides til å gjelde flere grupper enn dem som får tilbud om dette i dag. Utvalget støtter også Østberg-utvalgets forslag om at det utarbeides en veileder i foreldresamarbeid i barnehagen.

Utvalget mener at foreldresamarbeid er særlig viktig i overgangen fra barnehage til skole. Dette blir nærmere omtalt i kapittel 8.

For utvalgets anbefalinger vises det til kapittel 12.

*Del III*  
*Vurderinger og anbefalinger*



## Kapittel 11

# Vurdering av ulike ordninger

Utvalget er i mandatet blitt bedt om å vurdere ulike ordninger for et systematisk pedagogisk tilbud som kan gis til alle barn i målgruppen, og peke på fordeler og ulemper med ulike løsninger. Dette kapitlet er først og fremst en drøfting av fordeler og ulemper, utvalgets tilrådinger kommer i kapittel 12. Utvalget drøfter først sider ved en obligatorisk pedagogisk ordning før skolestart. Deretter drøftes kort noen spørsmål vedrørende tilbud utenfor barnehage. Så følger en presentasjon av en tabell som et eksempel på et analyseverktøy som tydeligere fikk fram forskjellene mellom ulike alternativer, og som ga utvalget et bedre drøftingsgrunnlag for å vurdere fordeler og ulemper ved ulike ordninger. Deretter drøftes fordeler og ulemper med et gratis pedagogisk tilbud. Dette etterfølges av en drøfting av elementer ved barnehagens mål og innhold, før vi ser på fordeler og ulemper med ulike målgrupper for et pedagogisk tilbud. Til slutt kommer en samfunnsøkonomisk analyse.

### 11.1 En obligatorisk pedagogisk ordning før skolestart

Et tiltak som i større grad enn i dag sikrer at alle barn har samme grunnlag når de begynner på skolen, kan være å innføre en obligatorisk pedagogisk ordning før skolestart. Dette vil blant annet kunne få store juridiske, økonomiske og administrative konsekvenser. Nedenfor drøfter utvalget fordeler og ulemper ved en slik ordning. Når det gjelder utvalgets tilrådinger, vises det til kapittel 12.1.

#### 11.1.1 Et tilbud som omfatter alle barn, og muligheten for tidlig innsats

Internasjonalt er det ikke vanlig at et førskoletilbud er obligatorisk. Av OECD-landene i Europa har Storbritannia og Nederland obligatorisk skolestart for femåringer. Ungarn har obligatorisk førskole for femåringer og skolestart for seksårin-

ger.<sup>1</sup> Enkelte land kan ha et tilbud som i utgangspunktet er frivillig, men som foreldrene veldig sterkt oppfordres til å benytte. Et eksempel på dette er den franske førskolen *école maternelle*, som er et gratis frivillig førskoletilbud for barn i alderen 3–5 år, og som benyttes av nærmere 100 prosent.

I Norden har både Sverige og Finland skolestart fra sjuårsalder, men det offentlige er pålagt å tilby et gratis og frivillig førskoletilbud til seksåringer. I Sverige går 95 prosent av seksåringene i *førskoleklassen*.<sup>2</sup> I Finland går 99 prosent av seksåringene i førskolen.<sup>3</sup> Det spesielle med Finland er at hele 27 prosent av femåringene ikke har gått i barnehage før de begynner på førskolen. I Norge er det som tidligere nevnt bare om lag 2,5 prosent av femåringene som ikke går i barnehage.<sup>4</sup> Danmark innførte høsten 2009 obligatorisk *børnehaveklasse* for seksåringer og utvidet dermed sin grunnskole til 10 år.

Det er flere argumenter for å innføre en ordning som alle barn får nytte godt av. I Norge ble rett til barnehageplass innført fra 1. januar 2009, og de senere årene har det vært en stor satsing på utbygging av barnehageplasser. Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver ble revidert i 2006 og ga da barnehagen blant annet et tydeligere læringsoppdrag. Alt dette har ført til at barnehagen har fått økt samfunnsbetydning, og at den i større grad betraktes som en del av barns opplæring. Det kan derfor argumenteres for at barnehagen bør være helt eller delvis obligatorisk for alle barn eller for enkelte grupper av barn, for eksempel femåringene.

En innføring av en obligatorisk ordning for eksempel alle femåringer vil sikre at alle barn får et minimum av systematisk pedagogisk tilbud før skolestart, også de femåringene som i dag ikke går i barnehage. Ved utgangen av 2009 gjaldt det

<sup>1</sup> OECD 2006

<sup>2</sup> Eurydice-statistikk, tall fra 2008–2009

<sup>3</sup> Eurydice-statistikk, tall fra 2008

<sup>4</sup> Statistisk sentralbyrå, barnehagestatistikk 2009

te om lag 1 600 femåringer, eller 2,7 prosent av årskullet.<sup>5</sup> Som nevnt i kapittel 6.2 viser flere studier at barnehagen kan ha positive langtidseffekter, blant annet for barnas utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknytning i voksen alder.<sup>6</sup>

Undersøkelser fra Statistisk sentralbyrå (SSB)<sup>7</sup> viser at barnehagedeltakelsen er lavere i lavinntektsfamilier og familier med lav utdanning, og et obligatorisk systematisk pedagogisk tilbud vil dermed kunne bidra til å jevne ut sosiale forskjeller. Fordelingsutvalget<sup>8</sup> så på utviklingen av økonomiske forskjeller over tid, hva som har påvirket utviklingen, og hvilke tiltak som kan bidra til en jevnere fordeling. Noe av det som har kommet klarest fram, er at barnehager og resten av utdanningssystemet har stor innvirkning på og forsterker sosiale forskjeller senere i livet. Fordelingsutvalget foreslo derfor gratis kjernetid i barnehage for alle barn og vurderte også om kjernetiden burde gjøres obligatorisk for femåringer:

«En innføring av gratis kjernetid vil trolig føre til at langt flere vil velge et slikt barnehagetilbud. Det kan likevel være noen grupper som velger andre tilsynsordninger. Etter utvalgets mening er det ikke opplagt at dette bør være mulig, i hvert fall ikke for de eldste barna. For å sikre alle barn et minimum av pedagogisk tilbud før skolestart, har utvalget derfor vurdert om kjernetiden bør gjøres obligatorisk for femåringer. Dette tiltaket vil i praksis være et førskoletilbud i regi av barnehagene. Utvalget har ikke vurdert førskoletilbud for femåringer i skolen, da vi antar at barnehagene per i dag gir den beste rammen rundt et slikt tilbud for femåringer.»

NOU 2009:10 Fordelingsutvalget, side 298

Forskning viser at barn som har gått i barnehage, klarer seg bedre i skolen, både når det gjelder faglige resultater og sosiale ferdigheter, for eksempel det å få venner.<sup>9</sup> Det kan derfor argumenteres for at en obligatorisk ordning vil kunne bidra til at flere barn klarer seg bedre. Samtidig kan det innvendes at vi i dag har en barnehagedeltakelse for femåringer på opp mot 100 prosent, og at vi ikke har norsk forskning som viser hvordan det går med disse i skolen når så godt som alle barn har gått i barnehage.

Utvalget antar at det blant de barna som i dag ikke går i barnehage, befinner seg noen barn med behov for særlig hjelp og støtte. En obligatorisk ordning som omfatter alle barn i et årskull, kan bidra til tidligere identifisering av barn med behov for særskilt hjelp og støtte, og dermed tidligere intervensjon i form av ulike tiltak. Begrepet *tidlig innsats* er omtalt i flere stortingsmeldinger de senere årene, for eksempel i St.meld. nr. 16 (2007–2008) ... og ingen sto igjen – *Tidlig innsats for livslang læring* og St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen*, der det blant annet sies:

«Med tidlig innsats menes både et godt pedagogisk tilbud fra barna er små, og at problemer forebygges eller løses tidlig i hele utdanningsløpet. Tidlig og god hjelp til barn som av ulike grunner trenger ekstra oppfølging, kan bidra til å forebygge senere vansker og sosial ulikhet. Alle barn må få like muligheter.»

St.meld. nr. 41 (2008–2009) Kvalitet i barnehagen, side 5

Tidlig identifisering av særskilte behov vil kunne gi de barna som trenger det, hjelp til å klare seg bedre, både i barnehagen, på skolen og senere i livet. Prinsippet om tidlig intervensjon bygger på den antakelsen at det er lettere å lykkes med kompenenserende tiltak hvis de settes inn når barna er små. Forsinket språkutvikling eller atferdsproblemer i førskolealder har vist seg å ha en kumulativ effekt som gjør at problemene stadig utdypes, forsterkes og utvides etter hvert som barna blir eldre.<sup>10</sup>

### 11.1.2 Foreldrenes valgfrihet

En obligatorisk ordning vil være ensbetydende med at det innføres barnehageplikt. Dette vil være et brudd med dagens frivillige tilbud om barnehageplass. Det vil også være et brudd med foreldrenes valgfrihet. Foreldrenes rett og plikt til å ta avgjørelser på vegne av barnet er hjemlet i barneloven § 30. Loven fastsetter at den som har foreldreansvar, har rett og plikt til å ta avgjørelser for barnet, og at foreldreansvaret skal utøves ut fra barnets interesser og behov. Den som har foreldreansvaret, er forpliktet til å gi barnet forsvarlig oppdragelse og forsørging og skal også sørge for at det får utdanning etter evne og forutsetning.

Noen foreldre velger av ulike grunner ikke å la barna gå i barnehage, jamfør kapittel 7 og omtalen der av NOVAs kvalitative undersøkelse om barn som ikke går i barnehage. Undersøkelsen viser

<sup>5</sup> Statistisk sentralbyrå, barnehagestatistikk 2009

<sup>6</sup> Havnes og Mogstad 2009

<sup>7</sup> Sæther 2010

<sup>8</sup> NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*

<sup>9</sup> Thompson 1975, Ladd og Price 1987

<sup>10</sup> Ogden og Amlund-Hagen 2008



blant annet en vektlegging av muligheten til å velge hvilke tilbud som er best for ens eget barn. Enkelte av foreldrene i undersøkelsen mener at de kan tilby en mer fleksibel hverdag for sine barn dersom barna er hjemme med en av dem. Enkelte av disse foreldrene mener at barnehagen i dag har for få fleksible ordninger vedrørende oppholdstid, og de savner offentlige ordninger der foreldre selv kan velge hvilke dager og antall timer per dag barna oppholder seg i barnehagen.<sup>11</sup>

Dagens situasjon med full barnehagedekning gjør at foreldre for første gang har en situasjon der de har reell valgfrihet til å velge barnehage eller ikke. Dersom barnehagen regnes som en del av utdanningen, kan det diskuteres om det skal være mulig å velge vekk barnehagedeltakelse for egne barn. Fordelingsutvalget sa i sin drøfting blant annet følgende:

«Noen barn kommer fra familier som ikke er skikket til å ta tilstrekkelig vare på dem. De fleste vil mene at det ikke bør være mulig for foreldre å nekte sine barn utdanning, og barns rett til bl.a. utdanning er også nedfelt i FNs barnekonvensjon. Disse argumentene kan forsvare en viss statlig inngripen i barns liv, for eksempel skoleplikt, slik at alle barn sikres et minimum av opplæring som skal sette dem i stand til selv å foreta egne valg når de blir voksne.»

NOU 2009:10 Fordelingsutvalget, side 26

Fordelingsutvalget påpekte at kvaliteten i barnehagene i dag varierer, og at den i enkelte tilfeller ikke vil være god nok til at det er ønskelig å pålegge alle familier å sende femåringene i barnehagen. Ikke alle barnehager har pedagogisk personale. Dette gjelder særlig familiebarnehager, men mangelen på førskolelærere gjør at det også i ordinære barnehager i økende grad benyttes ufaglærte i stillinger som i utgangspunktet krever pedagogisk kompetanse.<sup>12</sup> Andelen styrere og pedagogiske ledere uten godkjent utdanning er i dag på 13,8 prosent.<sup>13</sup> Fordelingsutvalget foreslo at innføring av obligatorisk kjernetid eventuelt kunne tas i flere trinn. Fordelingsutvalget mente at tilbudet først bør gjøres gratis, og fortsatt frivillig, for alle, og når et godt systematisk pedagogisk tilbud med kompetent personale i barnehagene er utbygd, bør det vurderes å gjøre ordningen obligatorisk i ett år før skolestart.<sup>14</sup>

Juridisk vil det sannsynligvis være umulig å innføre en obligatorisk ordning uten fritaksmuligheter. Parallellen til grunnskolen er åpenbar. Det året et barn fyller seks år, inntreffer en opplæringsplikt, jamfør opplæringsloven. Foreldre kan i samsvar med regelverket velge mellom offentlig skole, privatskole eller hjemmeundervisning. I skoleåret 2009–2010 var det kun 109 barn som fikk hjemmeundervisning. Om lag 600 000 barn gikk på offentlig skole (97,4 prosent), og om lag 15 900 barn gikk på privatskole (2,6 prosent).<sup>15</sup> Dersom det innføres en obligatorisk ordning for for eksempel femåringer, må det vurderes om barnehageloven bør åpne opp for en rett til å la barnet få et systematisk pedagogisk tilbud i hjemmet. Foreldre bør da ha adgang til å gi sine barn et tilsvarende tilbud hjemme forutsatt at de følger bestemmelsene om innhold nedfelt i barnehageloven og i rammeplanen for barnehagen.

Et annet alternativ ville være å innføre en obligatorisk ordning for der det ikke gis adgang til å velge å la barna få et systematisk pedagogisk tilbud i hjemmet. Argumentet for dette vil kunne være at i det mangfoldige tilbudet barnehagen gir, er lek, læring og omsorg så tett knyttet sammen at mye av læringen foregår i sosialt samspill med andre barn. Det kan hevdes at et slikt tilbud ikke kan gis hjemme, og at hjemmeundervisning derfor ikke bør være mulig.

Utvalget har i sitt arbeid mottatt innspill fra deler at fagmiljøene der det gis uttrykk for at innføring av en obligatorisk ordning før skolestart kan bli oppfattet som en snikinnføring av skolestart for femåringer.

### 11.1.3 Administrative og økonomiske konsekvenser

Utvalget mener at en obligatorisk pedagogisk ordning nødvendigvis må være gratis, fordi det vil være urimelig å innføre en obligatorisk ordning som det kreves betaling for. Vi viser derfor til drøftingen av et gratis pedagogisk tilbud til førskolebarn i kapittel 11.4 og nevner her kun følgende:

Ved en eventuell omlegging fra frivillig til obligatorisk barnehage vil dette gi økonomiske konsekvenser som må kompenseres fra statens side. Fordelingsutvalget vurderte det slik at kostnaden ved gratis kjernetid for femåringer primært ville være knyttet til prisreduksjonen dette vil medføre for alle som allerede har en barnehageplass. I tillegg vil det påløpe ekstra kostnader til skyss og

<sup>11</sup> Seeberg 2010

<sup>12</sup> NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*

<sup>13</sup> Statistisk sentralbyrå, barnehagestatistikk 2009

<sup>14</sup> NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*

<sup>15</sup> Grunnskolens informasjonssystem (GSI) 2009-2010

eventuelle læremidler. De samlede kostnadene ble anslått til om lag 1 milliard kroner per år.<sup>16</sup> For at ikke-kommunale barnehager skal kunne tilby obligatorisk barnehage på lik linje med kommunale barnehager, må det legges til rette for dette i lovverket. Videre må de økonomiske rammene sikres, slik at en eventuell obligatorisk barnehage kan være gjennomførbar for ikke-kommunale barnehager. Brenna-utvalget har oppdatert tallgrunnlaget i beregningene til Fordelingsutvalget, og anslår at gratis barnehage 20 timer per uke for femåringene vil beløpe seg til om lag 930 millioner kroner per år.

En obligatorisk ordning vil omfatte alle barn, og det kan tenkes at det blant de barna som i dag ikke går i barnehage, er noen barn som har behov for særlig hjelp og støtte. Det er derfor mulig at en obligatorisk ordning vil kreve flere personalressurser for å kunne hjelpe disse barna. En innvending mot dette er at alle barn i førskolealder som har behov for det, har rett til spesialpedagogisk hjelp, jmfør opplæringsloven § 5-7. Denne retten er ikke knyttet til om barnet går i barnehage eller ikke. Hvorvidt foreldrene til de aktuelle barna utenfor barnehage benytter seg av denne retten, har vi ikke nok kunnskap om.

Innføring av en obligatorisk ordning kan få uønskede konsekvenser for enkelte grupper barn og for det pedagogiske tilbudet i sin helhet. Der som en obligatorisk ordning for noen grupper fører til at pedagogiske ressurser kanaliseres til dette arbeidet, kan andre grupper barn i barnehagen få mindre av de totale pedagogiske ressursene. En sterkere prioritering av enkelte grupper vil også kunne føre til at de andre barna får mindre av andre ressurser. Flere fagmiljøer har uttrykt bekymring for dette i innspill til utvalgets arbeid. Selv om kommunen har plikt til å tilby barnehageplass til alle barn over ett år, kan man i en situasjon med mangel på kvalifisert personale oppleve at en lov-pålagt obligatorisk ordning for en bestemt gruppe får så stor del av ressursene at det går på bekostning av ressurser til det frivillige tilbudet til andre grupper barn.

## 11.2 Tilbud til barn utenfor barnehage

Utvalget har i sitt arbeid med å vurdere ulike ordninger for et pedagogisk tilbud til alle førskolebarn, også drøftet det å opprette et eget tilbud til barn utenfor barnehagen. Utvalget vil igjen presi-

sere at dette er drøftinger, og at utvalgets tilrådinger gis i kapittel 12.

I mandatet sies det at formålet er å sikre at alle førskolebarn, uavhengig av funksjonsnivå og sosial bakgrunn, får mulighet til å delta i et systematisk pedagogisk tilbud. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at det blant femåringene i 2009 var om lag 1 600 barn som ikke gikk i barnehage, noe som tilsvarer 2,7 prosent av barna i denne aldersgruppen. For fireåringene var andelen utenfor barnehage 3,1 prosent og for treåringene var den 5,5 prosent.<sup>17</sup> Utvalget har forsøkt å finne ut hvorfor disse barna ikke går i barnehage, jmfør omtale i kapittel 7. NOVA-rapporten viser at begrunnelsene er varierte, og at det ifølge enkelte foreldre ikke bare er økonomiske årsaker som gjør at enkelte familier velger vekk barnehagen.<sup>18</sup>

I og med at det finnes foreldre som ikke ønsker å benytte barnehage, uansett årsak, vil vi trolig aldri få 100 prosent barnehagedeltakelse. En mulig modell er at det innføres et frivillig gratis pedagogisk tilbud som kan gis enten på helsestasjonen, på biblioteket eller i åpen barnehage, eventuelt som en kombinasjon av disse tre. Dette kan for eksempel være språkgrupper eller lekegrupper. Fordelene med en slik modell vil være at man har mulighet til å nå de barna som ikke går i barnehage, og at valgfriheten ivaretas fordi tilbudet vil være frivillig. Dermed kan foreldre som ikke ønsker barnehageplass, likevel få et pedagogisk tilbud til barna. Det vil være et lavterskeltilbud som relativt sett ikke krever så mye ressurser, og det kan fungere som et springbrett til å begynne å bruke vanlig barnehage. Ulempene er at vi fortsatt ikke har noen garanti for at alle barn blir nådd, at kvaliteten på opplegget vil være vanskelig å sikre, og at tilbudet kan være vanskelig å gjennomføre i praksis. I tillegg kan det å delta i et slikt tilbud «på siden» av det ordinære barnehage-tilbudet bidra til å stigmatisere den gruppen barn eller familier som mottar det. Det kan også innvendes at det ikke er gunstig å bygge opp et nytt system ved siden av det allerede eksisterende barnehagesystemet.

## 11.3 Analyse av alternative ordninger

I forbindelse med utvalgets vurdering av ulike ordninger for et systematisk pedagogisk tilbud som kan tilbys alle barn i målgruppen, har utvalget tatt for seg ulike dimensjoner som kan inngå i

<sup>16</sup> NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*

<sup>17</sup> Statistisk sentralbyrå, barnehagestatistikk 2009

<sup>18</sup> Seeberg 2010

Tabell 11.1 Alternative ordninger

	Betalingsbasert	Gratis
Samme struktur og grad av formelle læringssituasjoner som i dagens barnehage	A	B
Mer struktur og høyere grad av formelle læringssituasjoner enn i dag	C	D

ulike ordninger. I tabell 11.1 viser vi et eksempel på et analyseverktøy som tydeligere fikk fram forskjellene mellom ulike alternativer, og som ga utvalget et bedre drøftingsgrunnlag for å vurdere fordeler og ulemper. I tabellen er det satt opp fire alternativer, som alle er basert på frivillig deltakelse, og der hovedforskjellene er basert på følgende to dimensjoner:

- Betalingsbasert heltidstilbud som i dag versus et tilbud om gratis oppholdstid
- Et tilbud med samme grad av struktur og grad av voksenstyrte formelle læringssituasjoner og uformelle læringssituasjoner som i dagens barnehage versus et tilbud med mer struktur og en høyere grad av voksenstyrte formelle læringssituasjoner enn i dag

Ut fra utvalgets mandat skal det gjøres rede for innholdet i alternative ordninger, både i henhold til om tilbudet er i samsvar med rammeplanen og/eller skolens læreplan, og i henhold til målgruppe og omfang (måneder og antall timer per uke). Utvalget vil komme nærmere inn på dette i kapitler 11.5 og 11.6. Som utdrag av og eksempel på utvalgets drøftinger, gis det i de følgende avsnittene en nærmere beskrivelse av hvordan utvalget vurderte disse fire alternativene. Disse fire alternativene må ikke sees på som isolerte modeller for systematisk pedagogisk tilbud, men som eksempler til hjelp i arbeidet med å drøfte fordeler og ulemper.

#### Alternativ A

Alternativ A er i stor grad basert på dagens barnehagesituasjon, og omfatter et betalingsbasert heltidstilbud som er tilgjengelig for alle årskull før skolestart dersom foreldrene velger å bruke barnehage. Det vil også være mulighet for deltids-plass. Alternativet omfatter ikke de barna som ikke går i barnehage, men det kan innføres moderasjonsordninger og mer bruk av friplasser for familier med svak økonomi for å nå flere barn.

Innholdet baserer seg på dagens barnehage, og skal være preget av både formelle læringssitua-

sjoner ledet av pedagoger og uformelle læringssituasjoner som er knyttet opp til hverdagsaktiviteter og her-og-nå-situasjoner i lek og annen samhandling. Det vil ikke gå et klart skille mellom disse læringssituasjonene, og begge vil ha en pedagogisk hensikt.

Alternativ A vil kun medføre eventuelle mindre endringer i lovverk og rammeplan. Alternativ A vil ikke ha store økonomiske konsekvenser fordi tilbudet fortsatt vil være betalingsbasert og vil ikke i vesentlig grad føre til økt ressursbruk.

#### Alternativ B

Alternativ B skiller seg fra alternativ A ved å tilby gratis oppholdstid. Drøftinger rundt målgruppe kommer vi tilbake til i kapittel 11.6. Fordelen med hel eller delvis gratis oppholdstid er at et slikt tilbud i større grad når de barna utenfor barnehagen der økonomiske årsaker hindrer barnehagedeltakelse.

I likhet med alternativ A er innholdet i alternativ B både preget av formelle og uformelle læringssituasjoner. Det vil ikke gå et klart skille mellom disse læringssituasjonene, og begge vil ha en pedagogisk hensikt.

Alternativ B vil i likhet med alternativ A kun medføre eventuelle mindre endringer i dagens lovverk og rammeplan. Alternativ B vil ha økonomiske konsekvenser siden hele eller deler av oppholdstiden gjøres gratis for aktuell målgruppe. Totalkostnaden er avhengig av størrelsen på målgruppen og omfang av gratis oppholdstid. B vil også ha noen utfordringer vedrørende areal og pedagognorm dersom barn som i dag er utenfor barnehage deltar i gratistilbudet og dermed kommer i tillegg til de øvrige barna deler av tiden.

#### Alternativ C

I likhet med alternativ A gir alternativ C et betalingsbasert heltidstilbud som er tilgjengelig for alle årskull før skolestart dersom foreldrene velger å bruke barnehage. Det er mulighet for del-

tidsplass. Alternativ C omfatter ikke de barna som ikke går i barnehage, men det kan innføres moderasjonsordninger og mer bruk av friplasser for å nå flere barn.

Alternativ C har høyere grad av voksenstyrte formelle læringssituasjoner og et mer strukturert opplegg enn A og B. Her vil pedagogene i barnehagen i større grad enn i dag legge til rette for læringssituasjoner, organisere læringsarbeidet og ha rollen som formidlere og veiledere. Alternativ C vil i større grad enn A og B være preget av struktur og planlagte aktiviteter, og vil medføre større grad av samordning mellom rammeplan for barnehagen og læreplan for grunnskolen, da innholdet i barnehagen vil rette seg mer inn mot skolens arbeidsmåter.

Alternativ C vil kreve endringer i barnehageloven og rammeplanen fordi den har høyere grad av voksenstyrte formelle læringssituasjoner, og vil også kreve flere pedagoger. Alternativ C vil trolig ikke ha særlig store økonomiske konsekvenser i og med at tilbudet fortsatt er betalingsbasert, men dette er avhengig av kostnaden ved det å innføre et mer strukturert tilbud som trolig vil kreve flere pedagoger enn i alternativ A.

#### Alternativ D

Alternativ D skiller seg mest fra dagens barnehage i og med at det både tilbys gratis oppholdstid hele eller deler av tiden, høyere grad av voksenstyrte formelle læringssituasjoner og et mer strukturert opplegg enn i A og B.

Alternativ D vil i likhet med alternativ C ha høyere grad av voksenstyrte formelle læringssituasjoner og et mer strukturert opplegg enn A og B. Her vil pedagogene i barnehagen i større grad enn i dag legge til rette for læringssituasjoner, organisere læringsarbeidet og ha rollen som formidlere og veiledere. Alternativ D vil som alternativ C i større grad enn A og B være preget av struktur og planlagte aktiviteter.

Alternativ D har potensial til å nå en viss andel av de barna som er utenfor barnehagen, både de familiene der økonomi er det største hinderet for å bruke barnehage og de familiene som ønsker et mer strukturert opplegg.

Alternativ D vil kreve store endringer i barnehageloven og rammeplanen fordi det gis gratis oppholdstid og fordi det er høyere grad av voksenstyrte formelle læringssituasjoner og et mer strukturert opplegg. Alternativ D vil i likhet med alternativ C medføre større grad av samordning mellom rammeplan for barnehagen og læreplan for grunnskolen.

Alternativ D vil i likhet med B ha økonomiske konsekvenser siden hele eller deler av oppholdstiden gjøres gratis for aktuelle målgrupper. Totalkostnaden er avhengig av størrelsen på målgruppen og omfanget av gratistilbudet, og eventuelle andre kostnader ved det å innføre et mer strukturert tilbud. Alternativ D vil også ha noen utfordringer vedrørende areal og pedagognorm dersom barn som i dag er utenfor barnehagen deltar i gratistilbudet og dermed kommer i tillegg til de øvrige barna deler av tiden.

## 11.4 Gratis pedagogisk tilbud til førskolebarn

I følgende avsnitt vil utvalget drøfte fordeler og ulemper med et gratis pedagogisk tilbud til alle førskolebarn. Når det gjelder utvalgets tilrådinger, vises det til kapittel 12.2.

### 11.4.1 Gratis førskoletilbud i dag

Internasjonalt varierer det om tilbud før skolestart er gratis eller ikke. Både Danmark og Tyskland har som Norge skolestart for seksåringene, og det gis ikke noe gratis pedagogisk tilbud til barna før skolestart. Sverige og Finland skiller seg litt ut ved å ha skolestart først ved sjuårsalder, men har da gratis frivillig førskoletilbud til seksåringene. Sverige har i tillegg tilbud om gratis barnehage 15 timer per uke for både tre-, fire- og femåringer. En del andre europeiske OECD-land har gratistilbud i et visst antall timer for visse aldersgrupper. Frankrike har som nevnt gratis og frivillig *école maternelle* for barn i alderen 3-5 år, i enkelte tilfeller også for toåringer. Italia har også gratis *scuola dell'infanzia* for barn i alderen 3-5 år, man betaler imidlertid for mat. Belgia har gratis barnehage fra barna er 2 ½ år, men ikke nødvendigvis full dag. Nederland har obligatorisk skolestart fra femårsalder og frivillig gratis skolestart fra fireårsalder. 98 prosent av fireåringene benytter dette tilbudet, som er på 4-6 timer daglig. Storbritannia har også obligatorisk skolestart fra fem år, og gir i tillegg et gratistilbud til alle tre- og fireåringer. Fra 2010 er gratistilbudet 20 timer per uke i 38 uker. Fra september 2009 ble det innført gratis barnehage for toåringer med særskilte behov.<sup>19</sup>

En del land har gratis eller svært subsidierte tilbud til enkelte grupper, som for eksempel Sverige, der treåringer med annet morsmål enn svensk får daglig 3 timer gratis barnehage. England har

<sup>19</sup> Department of Children, Schools and Families

en ordning med gratis barnehage for toåringer med særlige behov.<sup>20</sup>

Norge har hatt forskjellige ordninger med gratis barnehagetilbud for enkelte grupper. Både Oslo og Drammen har i noen bydeler gitt tilbud om gratis kjernetid 20 timer per uke for enkelte alderstrinn, særlig for å nå minoritetspråklige familier. Oslo kommune rapporterte at gratis kjernetid ser ut til å medføre økt rekruttering til barnehagen, og at flere familier etter hvert velger heltids-tilbud for sine barn. Kommunen mener også at personalet får større bevissthet om språkmiljøet i barnehagene, og at man i større grad trekker foreldrene med i utviklingen av barnas språkferdigheter. Forsøket har dessuten medvirket til økt samarbeid mellom barnehagene og andre tjenester. En nærmere omtale av dette prosjektet finnes i kapittel 5.5.2.

#### 11.4.2 Fordeler og ulemper ved et gratis tilbud

Muligheten for gratis barnehage har vært drøftet tidligere i offentlige utredninger, jmfør kapittel 4.3. Kvalitetsutvalget foreslo i 2003 at alle barn bør få gratis kjernetid fra det året de fyller fem år, og at barn i familier der begge foreldrene er minoritetspråklige, får gratis kjernetid i barnehagen fra det året barnet fyller tre år.<sup>21</sup> Arbeidsgruppen nedsatt av daværende Barne- og familiedepartementet la blant annet fram forslag om 20 timer gratis barnehage for alle barn.<sup>22</sup> OECD påpekte i 2006 at Norges praksis med brukerbetaling for barnehage samtidig som høyere utdanning er gratis, ikke er optimal i et fordelingsperspektiv.<sup>23</sup> Fordelingsutvalget foreslo i 2009 obligatorisk gratis kjernetid for femåringer.<sup>24</sup> Østberg-utvalget foreslår at det innføres gratis barnehage for alle barn i 20 timer per uke.<sup>25</sup>

Både grunnopplæringen (grunnskolen og videregående opplæring) og høyere utdanning er i dag enten gratis eller svært rimelig for den enkelte elev/lærling/student. Dette har det vært politisk enighet om, nettopp fordi den enkeltes økonomiske situasjon ikke skal være til hinder for å få utdanning. I NOU 2003:25 *Ny lov om universiteter og høyskoler* står for eksempel følgende:

«Utbredt tilgang til høyere utdanning er i dag et viktig samfunnsmessig gode. Det er politisk enighet om at høyere utdanning skal være tilgjengelig for alle, og at staten har et særlig ansvar for finansieringen av institusjonene. [...] Gjennom en høy andel statlig finansiering, den geografiske plassering av statlige institusjoner og gjennom det ulovfestede gratisprinsippet, er den norske universitets- og høyskolesektoren i dag godt rustet til å ivareta sine rent nasjonale oppgaver. Det norske utdanningssystemet er tuftet på grunnleggende rettferdighetsbetraktninger, og skal gi alle lik rett og mulighet til utdanning, uavhengig av økonomisk situasjon eller fysiske handikap.»

NOU 2003:25 *Ny lov om universiteter og høyskoler*, side 30

Foreldrebetalingen i barnehagen kan i 2010 ikke settes høyere enn 2 330 kroner per måned og 25 630 kroner per år, jmfør forskriften om foreldrebetaling § 1. Videre skal kommunen sørge for at foreldre/foresatte tilbys minimum 30 prosent søskenmoderasjon i foreldrebetalingen for 2. barn og minimum 50 prosent for 3. eller flere barn, jmfør forskriften om foreldrebetaling § 3. Alle kommuner skal ha ordninger som kan tilby barnefamilier med lavest betalingsevne en reduksjon i eller fritak for foreldrebetaling, jmfør forskriften om foreldrebetaling § 3. Foreldrebetalingens andel av finansieringen av kommunale og ikke-kommunale barnehager utgjorde henholdsvis 15,5 og 19,6 prosent i 2008.<sup>26</sup>

Barnehagen regnes i større grad enn tidligere som en del av utdanningen, noe som ble understreket ved at ansvaret for barnehagepolitikken fra 1. januar 2006 ble flyttet fra det daværende Barne- og familiedepartementet til Kunnskapsdepartementet. Dersom barnehagen skal betraktes som en del av opplæringen, kan det være et argument for at den bør være gratis, slik skolen er.

På bakgrunn av at forskning viser at barnehage har stor betydning for barns utvikling, jmfør kapittel 6, kan det hevdes at barnehagen har en så stor samfunnsmessig betydning, for eksempel for sosial utjevning, at den bør være gratis.

OECD og EU-kommisjonen har uttalt at en investering tidlig i barns utdanning vil gi større avkastning for samfunnet, jmfør nærmere omtale i kapittel 5.7. Dette kan tale for at det bør innføres gratis barnehage for å nå alle barn.

Statistikk fra SSB viser at barn av foreldre med høy inntekt i større grad går i barnehage enn barn av foreldre med lav inntekt.<sup>27</sup> Videre viser statis-

<sup>20</sup> Department of Children, Schools and Families

<sup>21</sup> NOU 2003:16 *I første rekke*

<sup>22</sup> «Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små!» 2005

<sup>23</sup> OECD 2006

<sup>24</sup> NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*

<sup>25</sup> NOU 2010:7 *Mangfold og mestring*

<sup>26</sup> Fürst og Høverstad 2009

<sup>27</sup> Sæther 2010

tikken at foreldre med lav inntekt bruker en høyere andel av sin inntekt på barnehage enn foreldre med høy inntekt.<sup>28</sup> Det å gjøre barnehagen gratis vil fjerne eventuelle økonomiske barrierer mot å benytte barnehage og kan føre til at flere barn begynner i barnehage.

En norsk undersøkelse fra 2009 av en barnehagereform i 1975 viser at barnehage har større positive effekter enn uformelle barnepassordninger på barnas senere utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknytning, jamfør også kapittel 6.<sup>29</sup> Et gratis pedagogisk tilbud i barnehage vil kunne føre til at foreldre som i dag benytter uformelle barnetilsynsordninger, som dagmamma eller beste-foreldre, i større grad velger å bruke barnehage.

Et universelt gratis pedagogisk tilbud til førskolebarn vil sannsynligvis, i motsetning til en gratisordning for én enkelt målgruppe, være en mer sikker måte å nå ut til alle på, inkludert grupper som ikke, eller i liten grad, benytter seg av barnehage.

På den andre siden kan det argumenteres for at barnehagen ikke er et obligatorisk tilbud, det er noe foreldrene selv velger å benytte seg av, blant annet for å kunne ha inntektsbringende arbeid, men også for å gi barnet et så godt tilbud som mulig. Det er ikke urimelig at foreldrene derfor må bidra til finansieringen av barnehagene. Dette taler for at barnehager bør være betalingsbasert.

Gratis barnehage for alle barn vil bli en svært kostbar ordning. Den økonomiske byrden vil avhenge av omfanget, for eksempel om det skal omfatte alle årskullene i barnehagen. Et rimeligere alternativ er å innføre gratis barnehage for enkelte målgrupper som man mener har særlig behov for barnehageplass. Dette vil være en mer effektiv ressursanvendelse av statlige midler. Det vil derimot være krevende å finne gode kriterier for hvem som skal omfattes av en slik gratisordning. Eksempel på en slik målgruppe er barn med annet morsmål enn norsk, for å sikre at disse barna får mulighet til å tilegne seg norsk før skolestart. Som tidligere nevnt har både Oslo og Drammen gratis kjernetid i barnehage for alle barn i alderen 3–5 år i utvalgte bydeler med høy andel minoritetsspråklige innbyggere, jamfør kapittel 5.5.2. En annen målgruppe er barn fra familier med lav sosioøkonomisk status, for å sikre at disse barna får mulighet til et pedagogisk tilbud som familien i utgangspunktet ikke har råd til å benytte. Et tredje

eksempel på en målgruppe kan være foreldre med lav inntekt. Disse har ikke barna sine i barnehage i samme grad som foreldre med høy inntekt.<sup>30</sup>

Dersom foreldre med lav inntekt får gratis barnehageplass, vil de lettere kunne komme i arbeid, noe som fører til økt inntekt, som igjen kan medføre at de vil miste gratis barnehageplass fordi de kommer over en viss inntektsgrense. Dette kan bidra til at insentivene for å være i arbeid reduseres, det vil si at effektive marginalsattesatser for lavinntektshusholdninger øker. Dette kan også sees i sammenheng med blant annet barnetrygden, som reduserer insentivene til å jobbe fordi den arbeidsfrie inntekten vil øke. Det kan derfor ha uheldige og utilsiktede virkninger å differensiere foreldrebetalingen i barnehager.

I dag går 88,5 prosent av barn i alderen 1–5 år og 96,2 prosent av barn i alderen 3–5 år i barnehage.<sup>31</sup> Disse foreldrene er altså villige til å betale det en barnehageplass koster. Det kan derfor hevdes at det å gjøre barnehagen gratis er en lite treffsikker måte å bruke statlige midler på. Det vil kunne være en mer fornuftig ressursbruk hvis midlene ble brukt målrettet på de barna som trenger det mest. De fleste barn har plass i barnehage i dag, og i et kost-nytte-perspektiv blir det svært kostbart for staten å subsidiere barnehagene for nytten av å få inn de om lag 4 prosentene av barna i alderen 3–5 år som ikke går i barnehage i dag.

De fleste foreldre har i dag en lavere oppholds-betaling i gjennomsnitt enn før innføringen av maksimalpris.<sup>32</sup> Basert på SSBs foreldreundersøkelse fra januar 2009 har utvalget likevel registrert at familiene med lavest inntekt har hatt en lavere reell nedgang i foreldrebetalingen enn foreldre med høy inntekt. Det kan derfor innføres regelendringer i lovverket som i større grad enn i dag sikrer at familier med dårlig betalingssevne får lavere foreldrebetaling eller friplass, jamfør kapittel 5.4.

## 11.5 Drøfting av barnehagens innhold og mål

Utvalget vil her drøfte innhold, struktur og læringssituasjoner i et pedagogisk tilbud til alle førskolebarn. Når det gjelder utvalgets tilrådinger, vises det til kapittel 12.4.

<sup>28</sup> Lappegård og Løwe 2009

<sup>29</sup> Havnes og Mogstad 2009

<sup>30</sup> Sæther 2010

<sup>31</sup> Statistisk sentralbyrå, barnehagestatistikk 2009

<sup>32</sup> SSBs foreldrebetalingsundersøkelse januar 2009

### 11.5.1 Innhold, struktur og lærings situasjoner

I *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* står det:

«Læring om seg selv, om andre mennesker, om samspill og om den fysiske verden omkring, er prosesser som er med på å skape mening i barns liv. Barnehagen skal styrke barns læring i formelle og uformelle lærings situasjoner. De formelle situasjonene er planlagt og ledet av personalet. Uformelle lærings situasjoner er nærmere knyttet til hverdagsaktiviteter og her-og-nå-situasjoner, i lek, oppdragelse og annen samhandling. Det er ikke hensiktsmessig å trekke et klart skille mellom formelle og uformelle lærings situasjoner. Begge har en pedagogisk hensikt. De sju fagområdene må knyttes til både formelle og uformelle lærings situasjoner.»

Rammeplanen, kapittel 2.3, side 27

Som nevnt i kapittel 2 ble innholdsbestemmelsen for barnehagene endret i 2005, og definisjonen av barnehagen ble endret fra å være en *pedagogisk tilrettelagt virksomhet* til å være en *pedagogisk virksomhet*. Dette handler blant annet om en mer aktiv deltakelse fra de voksne i barns læringsprosesser.

Barnehagen kan være godt tilrettelagt for noen barn, mens den virker ekskluderende på andre. Palludan viser i sin forskning at det kan være store forskjeller i hvordan barn blir behandlet av voksne i barnehagen.<sup>33</sup> Palludan mener at det som sies og gjøres i interaksjoner mellom barnehagebarn og pedagoger, kan rekonstrueres som sosiokulturelle differensieringsprosesser og produksjon av ulikhet. Hun mener at barn som har en bakgrunn som likner på personalets bakgrunn, blir gitt større mulighet for medvirkning.

Synet på barnet som ressurssterkt, kompetent og aktivt står sentralt i dagens barnehage. Barnehagen bygger på et helhetssyn på læring som vektlegger læring gjennom opplevelser og lek, og dette synet nyter stor internasjonal anerkjennelse. Rammeplanen og loven legger opp til at barn er aktive medskapere av sin egen kunnskap. Det kan likevel stilles spørsmål om hvorvidt dette kan bidra til økte sosiale forskjeller. De barna som er ressurssterke, som er oppdratt til å være aktive og engasjerte, og som har mange positive lærings erfaringer med seg hjemmefra, vil kunne ha et stort fortrinn i et tilbud som fokuserer sterkt på barns egen deltakelse og styring av læringsaktiviteter.

De som derimot ikke behersker disse væremåtene, kan fort bli usynlige og vil ikke ha samme mulighet til å delta i læringsprosessene.

Nærværende, engasjerte og kompetente pedagoger kan bidra til at også de «usynlige» barna blir tatt med i læringsprosesser, og kan hjelpe dem til å forstå og beherske de væremåtene som dominerer barnehagen. Rammeplanen påpeker flere steder de ansattes ansvar for å vekke læringsinteresse hos alle barn:

«Noen barn oppsøker stadig lærings situasjoner selv. De utforsker og eksperimenterer, søker nye utfordringer og spør personalet når det er noe de lurer på. De kommuniserer sin nysgjerrighet og sitt vitebegjær. Andre barn oppsøker sjeldnere nye situasjoner og kommuniserer i mindre grad sine interesser. Personalet må dele av sin kunnskap, utvise engasjement og oppfinnsomhet for å vekke interesse hos disse barna. Ved å ta utgangspunkt i barns interesser kan personalet sammen med barn undersøke, stille spørsmål og sammen finne svar som barn kan være tilfredse med. Formidling av aktuell og relevant kunnskap legger grunnlaget for nye spørsmål og søken etter viten.»

Rammeplanen, kapittel 2.3, side 27

Det kan likevel stilles spørsmål om hvorvidt ansatte i dagens barnehage er gode nok til å sikre at dette skjer, og om barns læringsprosesser i barnehagen eventuelt må styres og struktureres i større grad enn i dag. Som nevnt i kapittel 5.3 om personalet, er det en stor andel av ufaglærte i barnehagen. Det manglet i 2009 om lag 4 000 styrere og pedagogisk ledere med godkjent utdanning i barnehagene.<sup>34</sup>

Ved å gi et tilbud som i større grad enn i dag er standardisert og målrettet, vil man kunne bidra til å sikre at alle barn får et kvalitativt godt opplegg, uavhengig av hvor i landet barna bor, og hvilken sosial bakgrunn de har. Femåringene er det eldste årskullet i barnehagen, og det gjennomføres allerede en god del såkalt skoleforberedende aktiviteter for denne gruppen, jamfør kapittel 8.4. Disse aktivitetene er det opp til den enkelte kommune eller barnehage å utforme og gjennomføre, og det er stor variasjon i både omfang og innhold.<sup>35</sup> Innføringen av et strukturert og mer målrettet tilbud til alle femåringer vil kunne sikre et likere tilbud uansett bosted.

Dagens barnehagetilbud har stor legitimitet blant foreldre, personale og fagfolk, og utvalget

<sup>33</sup> Palludan 2005

<sup>34</sup> Statistisk sentralbyrå, barnehagestatistikk 2009

<sup>35</sup> Rambøll 2010

har i sitt arbeid fått mange innspill fra aktører som mener at dagens barnehagetilbud gir det beste grunnlaget for at barna skal klare seg i skolen og samfunnet ellers. I en undersøkelse om rammeplanen kommer det fram at de verdiene som er viktigst for barn og foreldre i dagens barnehage, er lek, sosial kompetanse, trygghet og omsorg. Dette er de samme verdiene som preger den norske barnehagepedagogiske tradisjonen og læringssynet.<sup>36</sup> Her går de formelle og uformelle læringssituasjonene inn i hverandre, og omsorg, lek og læring er gjensidig avhengig av hverandre. Dette taler for å beholde et tilbud som i stor grad samsvarer med dagens rammeplan. Det er likevel noen som er skeptiske til hvorvidt dagens rammeplan er tydelig nok, og hvorvidt den blir fulgt i alle barnehager. Det er særlig pekt på at kravene til barnehagens årsplan og kravene til progresjon i innhold bør tydeliggjøres. Det er også dokumentert store kvalitetsforskjeller mellom barnehagene, og det er særlig knyttet bekymring til mangelen på førskolelærere og den betydning dette har for kvaliteten på tilbudet.

### 11.5.2 Mål for det pedagogiske tilbudet

Utvalget har i sine drøftinger også sett på målene for det pedagogiske tilbudet. I *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* er det formulert prosessmål som beskriver hvordan barnehagen skal bidra til å gi barna opplevelser og erfaringer. Det er selve læringsområdet og arbeidsmåtene barna skal bli kjent med. Rammeplanen inneholder ikke mål for hva barn skal mestre eller kunne når de forlater barnehagen. Rammeplanen påpeker likevel at progresjon må tydeliggjøres i målene i barnehagens egen årsplan. I tillegg er det egne mål for hvordan personalet må arbeide for å nå disse målene. Det er kun fastsatt mål for arbeidet med de sju fagområdene i rammeplanen, og ikke for arbeidet med lek, omsorg og sosial kompetanse. Læreplanene for fag i *Kunnskapsløftet* har kompetansemål som angir hva det enkelte barn skal kunne etter endt opplæring på ulike trinn.

*Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver* er en generell rammeplan og har derfor ikke konkretisert hvilket utbytte barna skal få av å delta i tilbudet. Dermed er det usikkert om planen er konkret og tydelig nok til å ivareta kravet om et kvalitativt godt barnehagetilbud og forebygge at det blir for store kvalitetsforskjeller mellom barnehager. Ved å tilby et mer strukturert og målrettet tilbud med resultatmål, vil det i større grad

kunne synliggjøres for foreldrene hvilket utbytte barna får av å gå i barnehagen. Det kan være ønskelig å ha en minimumsstandard for hva vi ønsker at barn skal ha tilegnet seg av ferdigheter før de begynner på skolen, særlig når det gjelder språklige ferdigheter og sosial kompetanse. Barn som har problemer med å kommunisere med andre barn fordi de mangler språklige ferdigheter, vil sannsynligvis slite mer blant annet med å få venner. Barn som mangler sosial kompetanse, som blant annet det å forstå regler for lek og kunne vente på tur, vil også kunne slite med å få venner og bli akseptert av andre barn. De fleste barn lærer både språk og sosiale ferdigheter i barnehagen gjennom de daglige aktivitetene, men for å sikre at personalet arbeider systematisk med disse områdene, og at innsatsen har effekt for det enkelte barn, kan det å innføre resultatmål være nyttig. Resultatmål kan gi tydeligere forventninger til hva personalet skal gjøre, og kan også gi en praksis som blir mer etterprøvbart.

En innføring av resultatmål vil nødvendigvis kreve endringer både i plangrunnlaget for barnehagene og i organiseringen. Resultatmål kan virke innsnevrende på pedagogikken, særlig hvis resultatmålene er et dårlig uttrykk for de læringsmålene som står sentralt i barnehagens arbeid. En risiko ved å innføre resultatmål kan være at personalet blir for opptatt av å nå målene og fokuserer mest på det som er målbart, og at andre sider ved virksomheten som kan være like viktige eller viktigere, får mindre oppmerksomhet. Resultatmål kan medføre at den pedagogiske valgfriheten blir noe mindre, men kan samtidig bidra til at kvaliteten blir jevnere mellom barnehager i hele landet.

Mer fokus på resultatmål vil kunne føre til et mer strukturert og resultatorientert tilbud, og noen vil mene at dette gjør barnehagedagen mer oppstykket og begrenser barnas frihet i leken. Det behøver imidlertid ikke være noe motsetningsforhold mellom resultatmål og et helhetlig tilbud, eller mellom resultatmål og fordypninger i læringsprosesser over tid. Det kan likevel oppstå problemer hvis resultatmålene blir for fragmenterte og detaljerte og ikke avspeiler barnehagens sentrale mål og verdier. Foreldre kan forbinde resultatmålene med senket skolestart og føle seg presset dersom barnet presterer «dårlig», og dette presset kan overføres til barna.

Et alternativ kan være å ha læringsmål som er prosessmål for barnehagen framfor resultatmål for det enkelte barn. Svakheten ved denne tilnærmingen er at det kan være vanskeligere å gjennomføre målsettingen om tidlig identifisering og hjelp til barn som har behov for det. Hvis barneha-

<sup>36</sup> Østrem m.fl. 2009



gen gjennom sin virksomhet skal bidra til å forebygge problemer i skolealder, for eksempel grunnleggende lese- og skrivevansker eller frafall i videregående skole, kan evaluering av individuell læringsframgang og funksjonsnivå være et viktig virkemiddel.

I grunnopplæringen fokuseres det mer på resultater nå enn tidligere, jamfør norske elevers deltakelse i blant annet PISA-undersøkelsen, utstrakt bruk av nasjonale prøver og innføringen av nye læreplaner med reformen Kunnskapsløftet. Det såkalte kompetansesamfunnet krever mer av borgerne enn før. I Norge er det forholdsvis nytt at barnehagen nevnes som et redskap for å oppnå resultater i framtiden, som høyere faglig nivå i skolen, at flere gjennomfører videregående opplæring, og at færre mottar ulike former for stønad fra staten. Utvalget er opptatt av å ivareta både framtidsperspektivet og her-og-nå-perspektivet for hvert enkelt barn. En viktig oppgave for barnehagen er å oppdage og hjelpe de barna som trenger det, særlig i det å få sosial kompetanse, både her og nå og som et grunnlag for skolegangen og livet videre. Denne oppgaven lar seg vanskelig gjennomføre uten gode rutiner for å identifisere barn som har kognitive, sosiale og emosjonelle funksjonsproblemer. Dette betyr imidlertid ikke at en bør evaluere alle barns funksjonsnivå like grundig.

Innføring av resultatmål er et spørsmål om hvorvidt barnehagens sentrale målsettinger lar seg måle, og om en kan unngå et ensidig fokus på det som er enkelt å måle. Hvis en skal innføre individuelle resultatmål i barnehagen, må disse uttrykke det som er viktig i barnehagen, og kunne evalueres med enkle prosedyrer. Reservasjonene mot resultatmål i barnehagen henger sammen med at det bryter med barnehagens tradisjon for ikke å måle enkeltbarns kunnskaper og ferdigheter, og at det kan føre til sosial sammenlikning og prestasjonspress tidlig i barns utvikling.

I en situasjon der det fortsatt er mange barnehager som har dispensasjon fra kravet om å ha pedagogisk kompetanse, kan det være risikabelt å foreslå et opplegg som kan medføre at de yngre barna mister pedagogiske ressurser. Et opplegg med resultatmål for eksempel femåringer kan føre til at de yngre barna i barnehagen får reduserte pedagogiske ressurser, men dette er avhengig av hvordan barnehagene organiserer tilbudet.

## 11.6 Drøfting av målgruppe

Når det gjelder målgrupper, har utvalget i drøftingen valgt å konsentrere seg om aldersgruppen 3-5

år. Deretter omtales aldersgruppen 1-2 år relativt kort. Til slutt drøfter vi noen problemstillinger som gjelder barn med behov for særskilt hjelp og støtte. Når det gjelder utvalgets tilrådinger, vises det til kapittel 12.2.

### 11.6.1 Barn i alderen 3-5 år

I utvalgets mandat brukes begrepet *alle førskolebarn*, jamfør drøfting i kapittel 2.1.2. Utvalget har drøftet om et tilbud kun skal gjelde femåringene. Et argument for dette er at det ville bli mindre kostbart, og at kravet om et tilbud til *alle barn* kan sies å være oppfylt fordi alle barn som går i barnehage, vil nyte godt av tilbudet det året de er fem år.

Det viktigste motargumentet er at det er for sent å starte med femåringene. Erfaringer fra for eksempel prosjektet med gratis kjerntid i utvalgte bydeler i Oslo har vist at det å iverksette tiltak når barnet er fem år er i seneste laget for å oppnå gode resultater, og ordningen med gratis kjerntid er nå utvidet til å gjelde fra barnet er tre år.<sup>37</sup> Erfaringer fra Danmark, hvor det ble innført et tilbud om språkvurdering av alle treåringer i 2007, har blant annet vist at språkstimuleringstiltak helst bør settes inn ved treårsalderen for at barna skal få utviklet språket godt nok før de begynner på skolen. Dette kan tale for å innføre et tilbud allerede fra treårsalderen.

Selv om man de senere årene har hatt en framvekst av barnehager som er organisert som basebarnehager eller avdelingsløse barnehager, er likevel om lag 80 prosent av barnehagene organisert i småbarns- og storbarnsavdelinger.<sup>38</sup> Treåringene som begynner i storbarnsavdelingene, kommer enten fra småbarnsavdelinger, fra familiebarnehager eller hjemmefra, og de opplever en ny situasjon der de får flere barn og færre voksne å forholde seg til. Denne overgangen kan være like dramatisk for en treåring som overgangen fra barnehage til skole kan være for en femåring.<sup>39</sup>

Fra treårsalder blir sosialt samspill og lek med andre barn stadig viktigere, og det kan være en risiko for å bli sosialt marginalisert dersom barna mangler de nødvendige sosiale ferdighetene. Det er viktig at barnehagen sørger for at barn ikke ekskluderes fra leken, men får hjelp til å lære de nødvendige «kodene» som gjør at barna får aksept fra andre barn, enten det gjelder forståelse av regler eller respekt for disse reglene. Sosialt utstøtte

<sup>37</sup> Skoug og Sand 2002

<sup>38</sup> Winsvold og Gulbrandsen 2009

<sup>39</sup> Broström 2007, Broström m.fl. 2010, Jørgensen og Thysen 1999

barn har stor risiko for å få en negativ utvikling, og det er en av barnehagens kjerneoppgaver å forsøke å få alle barn inkludert i det sosiale miljøet.<sup>40</sup>

Barn som ikke går i barnehage, vil ofte gå glipp av den samhandlingen med andre barn som leken i barnehagen gir. Dermed går de glipp av verdifull sosial læring, noe som kan gi problemer når de begynner på skolen. Andelen tre- og fireåringer i barnehage er noe lavere enn for femåringene (henholdsvis 94,5 prosent, 96,9 prosent og 97,3 prosent). Dette kan tale for å gi et mer målrettet tilbud som også omfatter tre- og fireåringene, blant annet fordi et godt tilbud kan tiltrekke seg en del av de barna som ikke går i barnehage.

Språkutviklingen går parallelt med den sosiale utviklingen, og barnehagen har en særlig viktig oppgave i å identifisere og hjelpe barn som har forsinket språkutvikling på grunn av individuelle eller miljømessige forhold. Fordelingsutvalget påpekte følgende:

«Det ser særlig ut til at barnets språkutvikling ved skolestart har stor betydning for utvikling av leseferdigheter, som igjen er sentralt for senere læring. Statistikk fra den norske Mor-Barn-undersøkelsen viser at 3-åringer som ikke går i barnehage, dobbelt så ofte har forsinket språkutvikling sammenliknet med jevnaldrende som går i barnehage.<sup>41</sup> Forskjellene i språkutvikling mellom 3-åringer som går i barnehage og 3-åringer som ikke går i barnehage er særlig store for barn med lavt utdannede mødre, minoritetsspråklige barn og barn fra lavinntektsfamilier. Dette er i tråd med internasjonal forskning som viser at det særlig er barn fra familier med lav inntekt og lavt utdanningsnivå som har utbytte av å gå i barnehage.»

NOU 2009:10 Fordelingsutvalget, side 140–141

### 11.6.2 Barn i alderen 1-2 år

Utvalget mener at begrepet *alle førskolebarn* selvfølgelig også inkluderer ett- og toåringene, men vil ikke foreslå tiltak direkte rettet inn mot denne gruppen, jamfør kapittel 2.1.2 og diskusjonen rundt begrepet *alle barn*. Ett- og toåringene er en aldersgruppe som de senere årene har økt sin barnehagedeltakelse betydelig, fra 37 prosent i 1999 til om lag 77 prosent i 2009. Utvalget er oppmerksom på at barnehagene de siste årene har utviklet gode arbeidsmetoder rettet mot de yngste barna, og at det begynt å komme mer forskning om betydningen av å gå i barnehage for denne alder-

gruppen. Utvalget mener at det er viktig å sikre god kvalitet på tilbudet også for denne gruppen, men vi har i våre anbefalinger prioritert aldersgruppen 3–5 år.

Utvalget har i sitt arbeid sett på forskning om hjernens utvikling hos de yngste barna, jamfør kapittel 2. Det er ikke tvil om at det er viktig å legge til rette for et optimalt systematisk pedagogisk tilbud til de yngste, både fordi de vil ha utbytte av det her og nå, og fordi det legger grunnlaget for resten av livet.

Det er ofte de yngste barna som går i familiebarnehager, og det er viktig å sikre at tilbudet er av god kvalitet og i samsvar med føringene i rammeplanen. I 2009 var det om lag 8 300 barn som gikk i familiebarnehage.<sup>42</sup> I St.meld. nr. 41 sies følgende:

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

St.meld. nr. 41 (2008–2009), side 55

I oppfølgingen av meldingen er det vedtatt at departementet skal vurdere behovet for endringer i forskriften for familiebarnehager for å sikre god kvalitet.<sup>43</sup>

Uansett barnehagetype er omsorg og lek viktigst for de yngste barna. Læring vil henge tett sammen med dette, som for eksempel det å utvikle språket og å opparbeide seg sosial kompetanse i samspill med andre barn.

### 11.6.3 Barn med særlige behov

Utvalget har tidligere omtalt forskning som viser at barnehage er et godt tilbud til barn i førskolealder, og at barn som går i barnehage, synes å klare seg bedre på mange områder sammenliknet med barn som ikke går i barnehage, jamfør kapittel 6. Utvalget har også omtalt barn med særlige behov, jamfør kapittel 6.3.

Utvalget har fått innspill fra ulike organisasjoner for grupper med særlige behov og har også besøkt spesialbarnehager. Utvalget har merket seg de ulike innspillene som er kommet vedrørende om og i hvilken grad barn med særlige behov bør integreres i det ordinære barnehagetilbudet. Utvalget mener at barn med særlige behov bør integreres i ordinære barnehager, og tilbudet må

<sup>40</sup> Holt 1975

<sup>41</sup> Schjølberg m.fl. 2008

<sup>42</sup> Statistisk sentralbyrå, barnehagestatistikk 2009

<sup>43</sup> Innst. 162 S (2009–2010)

være preget av mangfold og fleksibilitet. Det er avgjørende for å kunne gi et godt tilbud til disse barna at bemanningen økes, og at personalets kompetanse er god nok til å ivareta disse barnas behov. Situasjonen i dag er dessverre slik at en del barn med særlige behov ikke får oppfylt sin rett til spesialpedagogisk hjelp eller et tilpasset opplegg. Foreldre rapporterer om mangel på spesialpedagoger og andre ansatte med relevant kompetanse, og mange opplever at kommunen begrunner manglende eller utilfredsstillende tilbud med dårlig økonomi.<sup>44</sup>

En del foreldre til barn med ulike typer nedsett funksjonsevner mener at deres barn ikke må tvinges inn i et integrert tilbud. De gir uttrykk for skepsis til kvaliteten og mener at enkelte barn med nedsatt funksjonsevne vil ha det best med et spesialtilpasset tilbud utenfor den ordningen som omfatter majoriteten av barna. Inkludering kan være positivt, men det bør også være mulighet for egne tilbud for barn med særlige behov.<sup>45</sup> Et godt tilbud kjennetegnes ved høy voksentetthet og høy kompetanse hos personalet. Det er viktig med helhetstenkning rundt det enkelte barn og samarbeid med foreldrene er spesielt viktig.

### 11.7 Samfunnsøkonomisk analyse av barnehage- og førskoletiltak

James Heckman, nobelprisvinner i økonomi, har i sin forskning sett på sammenhenger mellom tiltak tidlig i barndommen og senere utbytte for den enkelte og for samfunnet. Heckman sier at tidlig læring fostrer mer læring – læring er en selvforsterkende prosess og gir en såkalt «multiplikatoreffekt».<sup>46</sup> Førskoletiltak vil derfor være særskilt virkningsfulle fordi de sikrer barnet et større læringsutbytte i 1. klasse, noe som fører til ytterligere større læringsutbytte i 2. klasse og så videre. En viktig konsekvens av multiplikatoreffekten er at forskjellene som eksisterer blant barn allerede i småbarnsalderen, vil forsterke seg i skolealder. Dette betyr at jo senere vi setter inn læringstiltak, jo mindre effektive og dyrere vil slike tiltak være. Heckman underbygger sin teori med en rekke empiriske studier som viser at tiltak i skolen og arbeidsmarkedstiltak har svært begrenset betydning sammenliknet med førskoletiltak.<sup>47</sup>

Det har blitt utført flere samfunnsøkonomiske analyser av førskoletiltak i USA. I nytte- og kostnadsanalysen av *Perry Preschool*-programmet, jamfør kapittel 6.2, viser resultatene at den langsiktige nyttevirkingen er 17 dollar per investert dollar.<sup>48</sup> Dette utgjør en privat gevinst som følge av en inntektsøkning og en samfunnsøkonomisk gevinst som følge av redusert kriminalitet, redusert behov for velferdsordninger og besparelser i utdanningssystemet som følge av at deltakerne gjennomfører en mer effektiv utdanningsløp med mindre behov for spesialundersvisning og lavere strykeprosent.<sup>49</sup> Utdanningseffekten inkluderer også en kostnad fordi deltakerne tar lengre utdanning.

En analyse gjennomført av *Abecedarian*-programmet, jamfør kapittel 6.2, viser en nyttevirking på 4 dollar per investert dollar<sup>50</sup>, og viser en betydelig lavere avkastning i forhold til *Perry Preschool*. Dette antas å komme av at analysen ikke finner effekt av redusert kriminalitet.<sup>51</sup>

I USA finner en betydelig avkastning på investeringene i førskoletiltak, og dermed at disse tiltakene er svært samfunnsøkonomisk lønnsomme.<sup>52</sup>

Bremnes m.fl. gjennomfører en nytte- og kostnadsanalyse av førskoletiltak som baseres på ett sett av studier som er tilpasset norske forhold. Det er imidlertid betydelig usikkerhet i anslagene over nyttevirkingene.<sup>53</sup> De ser på forhold som utdanning, inntekt og samfunnsøkonomisk belastning i sin analyse av førskoletiltak og kostnadsanslag i de økonomiske kalkulasjonene. Nyttevirkingene kommer sent i livsløpet og er derfor neddiskontert til nåverdi for at de skal kunne sammenliknes med kostnadene. Forskningsmiljøet sammenstilte nytte- og kostnadsvirkningene av førskoletiltaket og beregnet netto nåverdi av førskoleprogrammet. De forutsatte at førskoleprogrammet var et ferdighetsorientert program, og at barna kom fra familier med lav inntekt og fikk spesialpedagogisk støtte. Resultatene fra analysen viser at tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt under alle forutsetninger i analysen og valg av kalkulasjonsrente.

Havnes og Mogstad foretok en overordnet kostnads- og nytteanalyse i forbindelse med studien av førskolereformen på 1970-tallet.<sup>54</sup> Gevinsterne var knyttet til økning i inntekten over levetiden

<sup>44</sup> Kilde: Brenna-utvalgets møte med Statens råd for likestilling av funksjonshemmede

<sup>45</sup> Kilde: Brenna-utvalgets besøk i spesialbarnehage

<sup>46</sup> Heckman 2006 og Cunha og Heckman 2007

<sup>47</sup> Heckman 2006

<sup>48</sup> Bremnes m.fl. 2006, Schweinhart m.fl. 2005

<sup>49</sup> Bremnes m.fl. 2006, Schweinhart m.fl. 2005

<sup>50</sup> Almond og Currie 2010

<sup>51</sup> Bremnes m.fl. 2006

<sup>52</sup> Bremnes m.fl. 2006

<sup>53</sup> Bremnes m.fl. 2006

<sup>54</sup> Discussion paper 582, SSB

av flere års utdanning, reduksjon i frafall fra videregående skole og flere som begynte på høyere utdanning. Disse gevinstene, målt i nåverdi, ble sammenliknet med kostnaden for en barnehageplass. Den årlige kostnaden per barnehageplass ble fastsatt til USD 5 400 (om lag 33 480 NKR), og i tillegg ble det lagt til en investeringskostnad på USD 12 000 per barnehageplass, avskrevet over 10 år, som da utgjør USD 1 200 kroner per år per plass. Inntektsøkningen over livsløpet ble beregnet til USD 27 000 av 0,35 prosent ekstra års utdanning.

### 11.7.1 Samfunnsøkonomisk analyse

I mandatet heter det at utvalget skal utføre en samfunnsøkonomisk analyse av alternativene for systematisk tilbud til førskolebarn som utvalget kommer fram til. Hvis noen av ordningene har effekt, antar utvalget at dette vil gi gevinster på lang sikt. Utvalget har imidlertid ingen forutsetninger for å si noe om de samfunnsøkonomiske gevinstene og kostnadene ved de ulike ordningene. Nyttvirkningene av tiltakene er særlig vanskelig å kvantifisere. Tilgjengelige studier som viser anslag over betydningen av ferdigheter på lang sikt, og som tar for seg norske forhold, er begrenset, og tallmaterialet vil derfor være usikkert og delvis mangelfullt. Utvalget har derfor valgt å ikke utføre noen analyse av alternativene som synliggjør om de er samfunnsøkonomisk lønnsomme eller ikke, som en standard analyse legger opp til.

Som et alternativ til standard samfunnsøkonomisk analyse har utvalget valgt å foreta en begrenset beskrivende analyse av de offentlige kostnadene knyttet til de ulike alternativene som drøftes i kapittel 11.3.

Gjennomsnittlig kostnad for drift av en ordinær barnehageplass for store barn (3–6 år) var 106 700 kroner i 2008, omregnet til 2011-kroner.<sup>55</sup> Alternativ A kan sies å ha et slikt kostnadsnivå, da dette er basert på dagens barnehagesituasjon. Utvalget antar også at alternativ B har dette kostnadsnivået. Da ser vi bort fra kostnaden ved at dette alternativet er gratis for barna. Det som skiller alternativ C og D fra alternativ A og B, er at de førstnevnte alternativene har større grad av formelle læringsaktiviteter og struktur. Dersom vi antar at kostnaden for drift av en barnehageplass i

alternativ C og D tilsvarer gjennomsnittlig kostnad med spesiell tilrettelegging, utgjør dette om lag 117 100 kroner i 2011-kroner per år.<sup>56</sup> Dette er om lag 10 prosent høyere enn kostnaden for en ordinær plass, altså alternativ A og B. Det er usikkert om dette er en rimelig antakelse, men dette er den eneste kunnskapen utvalget har om kostnader for en barnehageplass utover ordinær drift, som kan gi et svar på merkostnaden for mer formell læringsaktivitet og struktur. Dette innebærer, på usikkert grunnlag, at ekstrakostnaden for alternativ C og D utgjør 10 400 kroner per plass. Til sammenlikning antok Senter for økonomisk forskning (SØF) i sin samfunnsøkonomiske analyse at merkostnaden for barnehageplassen utgjorde 80 000 kroner (2006-kroner).<sup>57</sup> Dette var imidlertid merkostnaden for en plass knyttet til tiltak rettet mot underprivilegerte grupper, en mye mer ressurskrevende og intensivt program enn det som forutsettes i alternativ C og D.

For enkelthets skyld antar vi at vi beregner kostnaden for alternativ B (dagens barnehagesituasjon og gratis tilbud 20 timer i uken) og alternativ D (mer formell læringsaktiviteter og gratis tilbud 20 timer i uken). Videre antar vi at vi begrenser målgruppen til femåringer. Kostnaden for drift og etablering av ordningen for alternativ B er beregnet til totalt om lag 745 millioner kroner. Da er ikke kostnader som blant annet behov for flere pedagoger som følge av flere barn i barnehage, kompetanseheving og materiell inkludert. De totale kostnadene for alternativ D er anslått til 748,5 millioner kroner. Den lave differansen mellom alternativene skyldes at kostnaden ved å gi gratis tilbud utgjør noe over 90 prosent av utgiftene, som er likt for begge alternativene.

Som nevnt foretar ikke utvalget et forsøk på å kvantifisere nytten for de ulike alternativene. Dersom ordningene har effekt, kan dette trolig medføre en privat gevinst gjennom økt inntekt på lang sikt som følge av flere års utdanning og mindre frafall fra videregående skole. Gevinster som tilfaller samfunnet, kan være redusert kriminalitet, økt skatteinngang som følge av høyere lønninger, besparelser i utdanningssystemet og redusert behov for velferdsytelser, jamfør de amerikanske analysene. Det er imidlertid svært usikkert om dette er gjeldende for norske forhold.

<sup>55</sup> Furst og Høverstad 2009

<sup>56</sup> Furst og Høverstad 2009

<sup>57</sup> Bremnes m.fl. 2006

## Kapittel 12

# Utvalgets anbefalinger

Formålet med utvalgets arbeid er:

«[...] å sikre at alle førskulebarn, uavhengig av funksjonsnivå og sosial bakgrunn, får mogleighet til å delta i eit systematisk pedagogisk tilbod. Dette skal sikre at alle barn har erfaringar frå samvær med andre barn i ei sosialt nettverk, kjennskap til omgrep og grunnleggende dugleikar i språk og andre emne før skulestart. Dette skal gi alle førskulebarn eit godt utgangspunkt for å klare seg i skulen og i samfunnet elles.»

Utvalget er blitt bedt om, på bakgrunn av analyser og vurderinger, å legge fram et forslag til et pedagogisk tilbud før skulestart, hvis utvalget vurderer det som formålstjenlig. Utvalget har på bakgrunn av sine drøftinger kommet fram til flere forslag som kan bidra til å sikre at alle barn får et godt utgangspunkt for videre utvikling og læring. Utvalgets forslag tar utgangspunkt i det ordinære barnehagetilbudet, og anbefalingene handler om hvordan dette kan bli mer tilgjengelig for alle førskulebarn, og hvordan man kan sikre at alle barn får et systematisk pedagogisk tilbud av høy kvalitet. Utvalget mener at det ikke er formålstjenlig å opprette et eget tilbud til barn i førskolealder utover det ordinære barnehagetilbudet.

### 12.1 Obligatorisk barnehage

Selv om de fleste barn går i barnehage i dag, er det fortsatt noen barn som ikke deltar i barnehagetilbudet. Det kan være ulike årsaker til dette, og vi har eksempler på at dette kan skyldes verdibaserte holdninger, foreldrenes ønske om å velge en annen løsning eller barnehagens begrensede fleksibilitet i tilbudet. Undersøkelser som er referert i kapittel 7, viser at de med lavest inntekt bruker barnehage minst.

Utvalget har i henhold til mandatet vurdert løsninger som kan sikre at alle førskulebarn får mulighet til å delta i et systematisk pedagogisk tilbud. Utvalget har etter en samlet vurdering valgt å

ikke gå inn for obligatorisk barnehage gitt nåværende rammebetingelser for barnehagene. Flere av utvalgets medlemmer mener imidlertid at det er mange gode argumenter for å innføre obligatorisk barnehage på lik linje med obligatorisk skole, men da må kvaliteten på innholdet i barnehagen bli bedre og pedagogtettheten være høyere. Disse medlemmene mener at det på sikt bør vurderes å innføre obligatorisk barnehage. En annen del av utvalget vil ikke innføre obligatorisk barnehage, men ønsker på sikt et godt gratis frivillig barnehagetilbud på heltid for alle barn i alderen 1–5 år. For disse medlemmene er foreldrenes valgfrihet av stor betydning.

- Utvalget anbefaler at barnehagetilbudet fortsatt skal være frivillig

### 12.2 Gratis barnehage

Utvalget mener i utgangspunktet at barnehage burde vært helt gratis for alle barn i alderen 1–5 år. I dag er både grunnskole, videregående opplæring og høyere utdanning i hovedsak gratis, og barnehagen er det eneste tilbudet i utdanningsløpet det må betales for. Utvalget mener at barnehage bør bli gratis på sikt.

Utvalget har vurdert gratis barnehage til alle førskulebarn, og mener at det er et egnet virkemiddel for å nå flest mulig barn. Utvalget mener at et gratis barnehagetilbud et gitt antall timer i uken vil kunne bidra til at flere foreldre har mulighet til å la barna delta i et systematisk pedagogisk tilbud. Dette vil derimot ikke sikre at alle barn deltar. Utvalget mener imidlertid at et gratis korttidsstilbud vil være mer attraktivt for familier med barn som ikke benytter barnehage, enn et ordinært heldags barnehagetilbud. Dette viser også erfaringene fra prosjektet med gratis kjernetid i utvalgte bydeler i Oslo kommune, hvor så å si alle barn deltar i tilbudet, jmfør kapittel 5.5.2.

Utvalget mener at gratis barnehage et gitt antall timer i uken må rette seg inn mot alle barn i al-

deren 3–5 år, uavhengig av funksjonsnivå og sosial bakgrunn. Utvalget har tidligere argumentert for sin forståelse av hvilke barn som er *førskolebarn* i kapittel 2.1.2. Utvalget mener, på bakgrunn av erfaringer og forskning, at tiltak må settes i gang tidlig hvis de skal ha betydning for barns læring og utvikling. Formålet med å tilby et systematisk pedagogisk tilbud til alle førskolebarn er blant annet å sikre at alle skal ha en god oppvekst og et like godt utgangspunkt i skolen og i samfunnet ellers. Et gratis tilbud som kan benyttes av alle, vil være særdeles viktig for de barna som trenger ekstra hjelp og støtte, og som det må settes inn egnede tiltak overfor. Dette gjelder særlig barn med behov for ekstra støtte med tanke på sosial, språklig, motorisk, emosjonell og kognitiv utvikling. Utvalget mener at man ikke bør vente til barna er fem år før de får et slikt tilbud, da slike tiltak må settes inn tidligere hvis de skal ha ønsket effekt for barns læring og utvikling. Utvalget vil også påpeke, jmfør kapittel 6, at et systematisk pedagogisk tilbud også har stor betydning for barnet her og nå, og at dette ikke bare må sees på i et framtidsperspektiv.

Utvalget mener at det på nåværende tidspunkt må prioriteres å bevilge midler til å heve kvaliteten i barnehagen, jmfør forslag til tiltak senere i kapitlet, og ikke anvende midler til å innføre et gratis heltidstilbud nå. Med dette utgangspunktet foreslår utvalget i første omgang innføring av 20 timer gratis barnehage for alle barn i alderen 3–5 år. Utvalget mener at barnehagens helhetlige tilnærming til læring danner det beste grunnlaget for læring og utvikling for barn i førskolealder, og da bør tilbudet være av et slikt omfang at de barna som bare benytter gratistilbudet, får et slikt helhetlig tilbud. I prosjektet med gratis kjernetid i utvalgte bydeler i Oslo kommune får barna tilbud om 20 timer gratis barnehage i uken, og dette er et timeantall bydelene har hatt gode erfaringer med både når det gjelder deltakelse og utbytte.

- Utvalget foreslår 20 timer gratis barnehage i uken for alle barn i alderen 3–5 år

### 12.3 Organisering av tilbudet

Utvalget mener at et gratis systematisk pedagogisk tilbud til barn i alderen 3–5 år må tilbys i barnehagen og ikke som et segregert tilbud utenfor barnehagen, som for eksempel på helsestasjon og bibliotek. Verdien av det sosiale fellesskapet og det pedagogiske tilbudet som gis i barnehagen,

taler for at barnehagen er den best egnede institusjonen for et slikt pedagogisk tilbud. Utvalget mener at barnehagen best kan sikre barna sosialt samvær med andre barn, og at barna utvikler språket og andre ferdigheter innenfor ulike emner. Her får barna et pedagogisk tilbud med kvalifisert personale, der grunnlaget for lek, læring og omsorg vil være det beste. Barnehagen har betydning for barns utvikling og er bra for barnet her og nå, jmfør kapittel 6.

Utvalget har i sitt arbeid sett at noen kommuner har opprettet egne tilbud til barn som ikke går i barnehage, og disse har ofte lagt særlig vekt på språk og språkstimulering. Det er også flere kommuner som tilbyr åpne barnehager hvor foreldrene kan komme sammen med barna sine, jmfør omtale i kapittel 5.5.1. Utvalget mener at det må være opp til den enkelte kommune om de vil opprette slike tilbud, men at dette ikke kan erstatte et systematisk pedagogisk tilbud til alle førskolebarn i barnehagen.

Utvalget mener at det å gi et segregert tilbud til barn utenfor barnehage vil kunne virke stigmatiserende på disse barna og deres familie. Utvalget har i sitt arbeid sett at det er en del kjennetegn ved de familiene som ikke har barn i ordinære barnehager, blant annet lav utdanning og inntekt, jmfør kapittel 7. Et segregert tilbud utenfor barnehagen kan bidra til å skape større forskjeller mellom ulike grupper i samfunnet. Utvalget vil likevel trekke fram åpne barnehager som et tilbud som kan fungere som en god introduksjon og rekrutteringsarena til barnehagen, hvor både foreldre og barn kan bli kjent med barnehagens rutiner og arbeidsmåter.

Ved å styrke det ordinære barnehagetilbudet i stedet for å lage et eget tilbud utenom barnehage til en bestemt målgruppe, sikres det at tilbudet til de andre barna i barnehagen ikke svekkes ved at det må overføres ressurser til et eventuelt annet tilbud. Ved å styrke det ordinære barnehagetilbudet, vil alle barn i barnehage generelt få et bedre tilbud.

Utvalget har ikke tatt stilling til hvordan tilbudet skal organiseres med tanke på barnehagen som organisasjon. Timeantallet kan enten organiseres som fire timer gratis barnehage fem dager i uken eller fordeles på færre dager. Dette bør være opp til den enkelte kommune eller barnehage, og det bør også avgjøres i samråd med foreldrene. Utvalget har heller ikke tatt stilling til organisering av gruppene og alderssammensetning. Det må være rom for fleksible løsninger, da barnehagene er forskjellig utformet og organisert.

- Utvalget foreslår at tilbudet gis innenfor det ordinære barnehagetilbudet

### 12.3.1 Samarbeid med andre instanser

Utvalget mener at barnehagene må ha et tett samarbeid med andre instanser om et systematisk pedagogisk tilbud til alle førskolebarn. Utvalget mener at det bør sikres en tettere kontakt mellom fagfeltene som yter tjenester til førskolebarn. Utvalget mener det bør opprettes forpliktende møteplasser for tverretattlig/tverrfaglig samarbeid, hvor barnehagen i tillegg til skolen, PP-tjenesten, det psykiske helsevernet for barn og unge, kommunehelsetjenesten og barneverntjenesten kan bidra til gjensidig kunnskapsheving. I tillegg bør det være et tett samarbeid mellom tjenestene om tilrettelegging av tilbudet barnet får i barnehagen.

Utvalget viser til Flatø-utvalgets utredning *NOU 2009:22 Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge* og Midtlyng-utvalgets utredning *NOU 2009:19 Rett til læring*. Utvalget stiller seg bak flere av forslagene fra disse utvalgene, jamfør beskrivelse i kapittel 9.5.

Utvalget mener at tverrfaglige samarbeidsteam i den enkelte kommune eller interkommunalt er en god løsning for å sikre tettere kontakt mellom fagfeltene som yter tjenester til førskolebarn. Et slikt team bør bestå av fagpersoner med særlig kompetanse innenfor barnehage, skole, barnevern, fysisk og psykisk helse, spesialpedagogikk og annet. Det er viktig at partene i et slikt team er likeverdige og jevnbyrdige, og at det skjer en gjensidig kompetanseutveksling og læring mellom fagpersonene. Utvalget har kjennskap til at det mange steder er et godt samarbeid mellom tjenestene, og at mange barnehager allerede er tilknyttet slike tverrfaglige samarbeidsteam og har stort utbytte av det. Utvalget har stor tro på et tverrfaglig samarbeid gjennom slike samarbeidsteam, og mener at alle barnehager skal ha tilknytning til et slikt team.

- Utvalget anbefaler at alle barnehager skal ha tilknytning til et tverrfaglig samarbeidsteam

### 12.3.2 Samarbeid med foreldre

Utvalget mener det er viktig at barnehagene aktivt inkluderer og inviterer foreldrene til samarbeid og dialog om barnehagens innhold og oppgaver. Barnehagen bør orientere foreldrene tidlig i barnets barnehageliv om hva en barnehage er og

hvilke oppgaver og ansvar barnehagen har. Foreldrene får da tidlig en forståelse av barnehagens virksomhet og kan dermed lettere involvere seg i utformingen av tilbudet. Tilsvarende bør skolene tidlig, og helst før skolestart, orientere foreldrene om skolens oppgaver og innhold. Dette kan bidra til at flere foreldre i større grad kan involvere seg i barnas skolegang, og bidra til at flere barn lykkes i skolen.

Det er foreldre med lav inntekt og utdanning som etterspør barnehage minst. Forskning viser at det ofte er disse barna som vil ha størst utbytte av å gå i barnehage, jamfør kapittel 6. Utvalget mener det er viktig at kommunen, barnehagene og andre instanser, som for eksempel helsestasjonen, har fokus på å formidle betydningen av å gå i barnehage til disse foreldrene.

Utvalget tror ikke sosiale forskjeller kan utjevnes eller reduseres bare gjennom et systematisk pedagogisk tilbud i barnehagen. Det er også viktig å involvere familiene til barna og styrke dem i deres foreldrerolle. Foreldrene er de viktigste omsorgspersonene i barnas liv, og ved å styrke samspillet mellom foreldre og barn kan man forebygge vansker på et senere tidspunkt. Dette er spesielt viktig for foreldre som har barn med særlige behov. Utvalget mener det er viktig at foreldrene tilbys tidlig hjelp og støtte i sin foreldrerolle, og foreslår å utvide og styrke kommunenes tilbud om foreldreveiledning.

Det er også viktig å involvere foreldrene ved overgangen til skolen. Utvalget mener at barnehagen bør invitere alle de eldste barnas foreldre til et eget foreldremøte på høsten hvor det åpnes for dialog og medvirkning om aktiviteter i barnehagen knyttet opp til forberedelse til skolestart.

Utvalget foreslår at det blir opprettet en foreldreportal på internett med informasjon om barnehagens systematiske pedagogiske tilbud og veiledning for hvordan foreldre kan medvirke og ta del i planlegging av barnehagens virksomhet. Denne portalen bør administreres av Foreldreutvalget for barnehagene (FUB).

Utvalget foreslår å opprette kommunale foreldreutvalg for barnehagene. Kommunale foreldreutvalg må være lovpålagt og representantene velges av samarbeidsutvalget i barnehagene. Kommunale foreldreutvalg kan bidra til at foreldresursen synliggjøres og foreldrestemmen høres i aktuelle barnehagepolitiske saker i kommunen. Foreldreutvalget skal representere alle foreldre med barn i barnehagen, både kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Utvalget foreslår at det lovfestes at kommunen som barnehagemyndighet lager en egen plan for

foreldresamarbeid som gjelder alle barnehager i kommunen. Undersøkelser viser at foreldrene er svært fornøyde med barnehagetilbudet, men det er svært ulikt hvordan foreldrene blir involvert og i hvor stor grad de får medvirke i planleggingen av barnehagens virksomhet. En overordnet plan for foreldresamarbeid i den enkelte kommune kan bidra til at foreldrene i større grad blir involvert i barnehagens virksomhet.

- Utvalget anbefaler at kommunen via helsestasjoner og andre instanser gir informasjon til foreldre om betydningen av å gå i barnehagen
- Utvalget foreslår at tilbudet om foreldreveiledning utvides og styrkes
- Utvalget foreslår at det opprettes en egen foreldreportal på internett
- Utvalget foreslår å lovfeste kommunale foreldreutvalg for barnehagene
- Utvalget foreslår at det lovfestes at kommunen skal ha en egen plan for foreldresamarbeid for barnehagene

## 12.4 Barnehagens innhold og oppgaver

Utvalget mener det er viktig å bevare det helhetlige læringssynet som dagens barnehage bygger på. Som nevnt i kapittel 2.3.2 mener utvalget at barnehagen per i dag er et systematisk pedagogisk tilbud, men at det kan stilles spørsmål ved om gjennomføringen av dette tilbudet er god nok i henhold til utvalgets tolkning av mandatet. Etter utvalgets vurdering gir ikke barnehageloven og rammeplanen et entydig grunnlag for forståelsen av begrepet *systematisk*. Ut fra rammeplanen framstår barnehagen som et pedagogisk tilbud med stor metodefrihet, og personalet har også frihet i hvordan de tilrettelegger innholdet og arbeider med målene. Utvalget mener at føringene i rammeplanen må bli tydeligere og gi tilstrekkelige kriterier eller indikatorer på hva et godt pedagogisk tilbud skal være. Utvalget har i sitt arbeid sett forskning og evalueringer som tyder på at dagens barnehagetilbud ikke har den graden av systematikk som skal til for å sikre at alle barn får et godt systematisk pedagogisk tilbud.

### 12.4.1 Målformuleringer i rammeplanen

Utvalget mener at målformuleringene i dagens rammeplan er gode, men ikke tilstrekkelige. Utvalget mener at barnehagen også må ha mål som sier noe om hvilket utbytte barna skal ha av å gå i barnehagen. Målene i rammeplanen er utfor-

met som prosessmål som beskriver hvordan barnehagen skal bidra til å gi barna opplevelser og erfaringer. Rammeplanen gir føringer for hvordan personalet skal arbeide for å oppnå disse prosessmålene. Tydeligere mål for barns utbytte av å delta i barnehagen vil også kunne bidra til at flere familier vil velge å la barna gå i barnehagen. Her vil utvalget trekke fram mål for utvikling av basiskompetanse, som var sentralt i rammeplanen for barnehagen fra 1996, jmfør kapittel 5.2.2. Basiskompetanse ble definert som utvikling av sosial handledyktighet og utvikling av språk og kommunikasjonsevne, og målformuleringene knyttet seg til det enkelte barns utvikling av ulike basiskvalifikasjoner. Utvalget mener at dagens rammeplan er mer utydelig på hva barns utbytte av å gå i barnehagen skal være, og mener at mål for hva det enkelte barn skal utvikle av basiskompetanse, i større grad konkretiserer barnehagens hovedoppgaver.

Tilstandsbeskrivelser fra sektoren, som er nevnt i kapittel 5.2.3, viser at barnehagene arbeider mer med enkelte fagområder enn andre, og at arbeidet med områder som lek, omsorg og sosial kompetanse får mindre oppmerksomhet. Utvalget mener det er viktig at det er en god balanse i barnehagens innhold, både ut fra den egenverdi som omsorg, lek og læring har, men også for barnehagens kompensierende og forebyggende ansvar. Utvalget vil påpeke at det er viktig å vektlegge både barns sosiale, emosjonelle, kognitive, språklige og motoriske utvikling, og at det er viktig at det ikke blir ensidig vektlegging av noen av disse områdene. Det er i rammeplanen satt mål for barnehagens arbeid med fagområdene, men rammeplanen må bli tydeligere når det gjelder arbeidet med lek, sosial kompetanse og emosjonell utvikling. Utvalget mener at rammeplanens kapittel 2 om *Omsorg, lek og læring* bør utdypes og presiseres, slik at det gir en bredere og tydeligere beskrivelse av et sosialpedagogisk tilbud til alle barn i førskolealder. Dette begrunnes også med hensynet til å kunne identifisere og støtte barn med særlige behov på det sosiale og emosjonelle området. Kapitlet bør på samme måte som kapittel 3 inneholde mål rettet mot barna og mål for personalets arbeid med disse emnene.

Utvalget mener også at barna selv må få være aktivt deltagende i utforming av mål for egen læring og utvikling, jmfør arbeidsmetoder i barnehager i Finland, kapittel 5.6.3. Med tanke på livslang læring som individets kontinuerlige evne til og ønske om å tilegne seg og skape ny kunnskap, ser utvalget evnen til å sette seg egne mål som en grunnleggende ferdighet som barnehagen kan



støtte barnet i å utvikle, gjennom at barnet selv utformer mål ut fra egne ønsker og behov. Dette vil også være i tråd med barnehagens satsing på barns medvirkning. Utvalget mener at rammeplanen må legge føringer for at barn selv får sette mål for sin egen læring og utvikling.

- Utvalget foreslår at det i rammeplanen i tillegg til mål knyttet til fagområdene også settes mål for barnehagens arbeid med lek, omsorg, og sosial kompetanse
- Utvalget foreslår at det i rammeplanen settes mål for hva det enkelte barn skal utvikle av basiskompetanse
- Utvalget foreslår at det i rammeplanen legges føringer for at barnet selv også får sette mål for sin egen læring og utvikling

#### 12.4.2 Fra plan til praksis

Barnehageloven har fastsatt krav om at samarbeidsutvalget for hver barnehage skal fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten. Ut fra lov og rammeplan bestemmer foreldre og ansatte sammen hva som skal vektlegges av innhold og arbeidsmåter. Foreldrenes rett til medvirkning er således med på å gjøre barnehagene ulike, noe utvalget mener er positivt. Utvalget mener likevel at det må stilles tydeligere krav til barnehagens oppfølging av rammeplanen og årsplansarbeidet i den enkelte barnehage.

Undersøkelser har avdekket at ikke alle barnehager jobber like godt med å omsette rammeplanen til praksis. Undersøkelser viser også at førskolelærerne mangler læreplankompetanse. Utvalget mener at dette bidrar til at barn får barnehagetilbud av svært ulik kvalitet, og at det er svært ulikt hva barna har med seg av ferdigheter og kunnskaper når de begynner på skolen. Utvalget mener at det må legges strengere føringer for arbeidet med å operasjonalisere rammeplanen, og at det i sterkere grad må sikres at alle barnehager følger opp arbeidet med å utforme årsplan.

Utvalget mener videre at barnehagen må sikre at barna har progresjon i sin læring og utvikling på alle områder, og at tilbudet må tilpasses barnas alder, utvikling og forutsetninger. Utvalget mener at rammeplanen må bli tydeligere på at det skal være progresjon i barns læring og utvikling gjennom hele barnehagetiden og innenfor alle barnehagens områder, slik at alle barn får et godt tilpasset tilbud ut fra sin alder og sine forutsetninger.

Mindre enn en femdel av forbindelsene mellom hjernecellene er på plass ved barnets fødsel,

og det betyr at det skjer en formidabel utvikling av hjernen i barnas første leveår, jmfør kapittel 2.2.4. Denne veksten og utviklingen er imidlertid totalt avhengig av stimuleringer og erfaringer. Hjernen er bruksavhengig, og barna trenger utfordringer og tilrettelagte læringsaktiviteter som kan bidra til hjernens utvikling.

Utvalget mener et barnehagetilbud må inneholde både formelle og utformelle læringssituasjoner, og at disse må ha like stort fokus. Barnehagene har tradisjonelt vært preget av uformelle aktiviteter som frilek, hverdagsaktiviteter og andre spontane aktiviteter, og utvalget mener at disse fortsatt skal ha en sentral plass i barnehagen. Utvalget mener likevel at det også må være større grad av formelle læringssituasjoner i barnehagen enn det er i dag. Med formelle læringssituasjoner mener utvalget aktiviteter som er planlagt og ledes av pedagoger eller andre, hvor barnet er aktivt deltakende, og hvor barnets initiativ skal ivaretas. Barnehagen må ta utgangspunkt i et læringssyn hvor barnet er aktiv medskaper til sin egen kunnskap. Uavhengig om læringssituasjonen er formell eller uformell kan barns spontane initiativ føre til at ny læring skjer. Utvalget vil også påpeke at barnehagens fokusering på barns medvirkning må opprettholdes og være en sentral del av barnehagens pedagogikk. Et annet særtrekk ved barnehagen som må bevares er den pedagogiske fleksibiliteten som gjør at skifte mellom formelle og uformelle læringssituasjoner benyttes til det beste for barna.

Utvalget mener at det i rammeplanen må stilles tydeligere krav til de formelle læringssituasjonene. Gjennom de formelle læringssituasjonene kan pedagogene få bedre mulighet til å sikre at alle barn blir sett og fulgt opp ut fra sine behov. Utvalget ser også viktigheten av de uformelle læringssituasjonene, men vil vise til at dette alene vil bidra til at det er de aktive, utadvendte og engasjerte barna som i størst grad får oppmerksomhet og får styre aktivitetene i barnehagen. Utvalget mener at en mer lik fordeling av formelle og uformelle læringssituasjoner kan bidra til at læringsutbyttet blir bedre for flere barn, og at dette kan bidra til at flere barn får et bedre grunnlag for videre læring og utvikling.

Utvalget vil også presisere betydningen av godt og stimulerende pedagogisk utstyr og gode utearealer i barnehagen. Det er viktig at barna har god tilgang på lekemateriell og et lekeområde som kan bidra til både sosial, motorisk, emosjonell, kreativ og kognitiv utvikling.

- Utvalget foreslår at det i rammeplanen må stilles tydeligere krav til årsplanarbeidet i barnehagen
- Utvalget foreslår at rammeplanen må bli tydeligere på kravet om progresjon i barns læring og utvikling
- Utvalget foreslår at det i rammeplanen må stilles krav om likt fokus på formelle og uformelle læringssituasjoner i barnehagen

### 12.4.3 Skoleforberedende aktiviteter

Utvalget mener det er viktig at barnehagen forbereder barna godt til skolestart. Noe av det viktigste barna kan ha med seg til skolen er sosial kompetanse, handlingskompetanse, språklig kompetanse og lærelyst. Utvalget mener det er viktig at barnehagen tilbyr de eldste barna aktiviteter som kan bidra til å gjøre overgangen til skolen så god som mulig. Disse aktivitetene bør være mangfoldige og varierte. Målet må være at innholdet appellerer til barnas kreativitet og fantasi, og at barna opplever at de beskjeftiger seg med noe meningsfylt som de kan ha glede av å arbeide målrettet og konsentrert med.

Det er etter utvalgets oppfatning viktig å gi de eldste barna en fellesskapsfølelse om overgangen til skolen som innebærer utfordringer, men også muligheter. Samtidig mener utvalget at de skoleforberedende aktivitetene for de eldste barna ikke må bli så omfattende at de ikke får delta i barnehagens ordinære hverdagsliv, og at de fortsatt må ha tid til å leke med yngre barn og inngå som en del av hele barnegruppen.

Utvalget har gjennom undersøkelser, referert i kapittel 8.4.2, sett at det i dagens barnehager gjennomføres et bredt spekter av skoleforberedende aktiviteter for de eldste barna. Noen av disse aktivitetene ligger svært tett opp til det barna skal lære på skolen, for eksempel når det gjelder lesing, skriving og regning. Utvalget ønsker på den ene siden å presisere at barn som for eksempel tidlig er klare for å lære å lese og skrive, ikke skal hindres i sin utvikling. På den andre siden skal det ikke bli slik at det forventes at alle femåringer skal ha lært å lese før de begynner på skolen. Utvalget mener at det viktigste for barna er å få utviklet språk og sosial kompetanse gjennom lek og samvær med andre barn. Samtidig skal barnehagen også være et sted for læring og legge grunnlag for barnas videre læring. De skoleforberedende aktivitetene må være preget av barns egen aktive deltakelse og medvirkning.

For å sikre at alle barn møter det samme innholdet i de skoleforberedende aktivitetene, mener

utvalget at det må tydeliggjøres i rammeplanen hva dette innholdet skal være. Utvalget mener videre at de skoleforberedende aktivitetene i hovedsak bør legge vekt på arbeid med utvikling av barnas sosiale kompetanse, språk og kommunikasjon. Samtidig ønsker utvalget at de skoleforberedende aktivitetene bør gi barna erfaringer og opplevelser innenfor alle de sju fagområdene i rammeplanen, og at lek og estetiske aktiviteter er integrerte elementer i dette arbeidet.

- Utvalget anbefaler at de skoleforberedende aktivitetene legger hovedvekt på utvikling av barnas sosiale kompetanse, språk og andre former for kommunikasjon
- Utvalget foreslår at det i rammeplanen må tydeliggjøres hva innholdet i de skoleforberedende aktivitetene skal være

### 12.4.4 Tilpasset tilbud og identifisering av barn med særlige behov

Utvalget er opptatt av å sette inn hjelp og støtte til barn så tidlig som mulig for å sikre at alle skal få de samme mulighetene til læring og utvikling. Utvalget mener at barnehagene ikke er gode nok til å identifisere behov for særlig hjelp og støtte tidlig. Dette skyldes flere forhold, blant annet mangel på kompetanse blant de ansatte i barnehagene og samarbeidsrutiner mellom hjelpeapparatet og barnehagene. Utvalget støtter flere av Flatøutvalgets forslag for å sikre bedre samarbeid mellom tjenestene, jmfør kapittel 9.5.

Utvalget mener at tilbudet i barnehagen må være tilpasset barns ulike forutsetninger og behov. Rammeplanen må i større grad legge vekt på tilpasset og strukturert innsats for at alle barn, også barn med særlige behov, skal lære seg grunnleggende sosiale, språklige og motoriske ferdigheter.

Tilpasningen av tilbudet i barnehagen kan foregå på tre nivåer: det universelle nivået for alle barn, det selekterte nivået for barn i moderat risiko og det indikerte nivået for barn som har funksjonshemninger, språkvansker, lærevansker, psykiske problemer eller atferdsproblemer. De fleste barna tilhører lavrisikogruppen (om lag 80–85 prosent). En langt mindre gruppe er barn i risikozonen, som på grunn av individuell og miljømessig risikoeksponering kan stå i fare for å utvikle funksjonsvansker (om lag 10–15 prosent). Den siste og minste gruppen er barn som er i ferd med å utvikle eller allerede har utviklet definerte problemer knyttet til psykisk helse, motorikk, atferd, og kognitiv fungering (om lag 5–10 prosent).

Mange av disse barna trenger omfattende og langvarig hjelp og oppfølging fra skolen og PP-tjenesten (for eksempel spesialpedagogiske tiltak), fra psykisk helsevern, barneverntjenesten eller eventuelt fra andre spesialiserte tjenester.

Et tilpasset og tilrettelagt tilbud kan i noen grad organiseres i samarbeid med andre tjenester for å muliggjøre tidlig identifisering og hjelp til utsatte barn eller barn med særlige behov. Hvis alle barn i førskolealder, uavhengig av funksjonsnivå og sosial bakgrunn, får et differensiert og individuelt tilpasset tilbud av høy kvalitet, har de et godt grunnlag for å få gode relasjoner til andre barn og et godt fundament for læring i skolen.

Utvalget mener at tidlig intervensjon 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. Utvalget foreslår derfor en modell for kartlegging av barns fysiske, kognitive, språklige og sosiale funksjonsnivå. Utvalget foreslår en prosedyre for dette arbeidet i tre trinn, og foreslår at denne modellen implementeres i rammeplanen. Første trinn består av vurderinger foretatt av kompetent personale gjennom observasjon av barna og dokumentasjon. Barn som skiller seg fra sine jevnaldrende på viktige funksjonsområder, eller som av andre årsaker utløser bekymring, bør studeres mer inngående. Andre trinn kan derfor bestå av kartlegging og vurderinger av samhandling, atferd og ferdigheter, der personalet bruker standardiserte kartleggingsverktøy eller observasjonsrutiner. For barn som overskrider kritiske grenseverdier, bør det foretas en mer detaljert utredning. Det tredje trinnet kan derfor bestå av tester, individuell observasjon i strukturerte og ustrukturerte aktiviteter og mer inngående analyser av barns atferd og samhandling med andre. Dette må foretas av kompetente fagpersoner fra støtteapparatet rundt barnehagen.

Kartlegging av barnets atferd og reaksjoner i testsituasjonen kan imidlertid være like viktig som testresultatene. Allerede ved første trinn er det viktig å informere foreldrene, og de må involveres i alle faser av arbeidet. Tidlig intervensjon forutsetter et bredt anlagt kartleggingsperspektiv der man identifiserer fysiske og kognitive så vel som sosiale og emosjonelle funksjonsproblemer hos barna. Like viktig som selve identifiseringen er også de tiltakene som iverksettes. Utvalget vil advare mot en for sterk vektlegging av kartleggingen, hvor målet blir selve kartleggingen og ikke hvordan behovene som identifiseres følges opp. Utvalget vil også presisere at det er viktig at de som skal jobbe med å avdekke disse behovene,

har god kompetanse om kartleggingsverktøyene som brukes, barns utvikling og hvilke tiltak som bør iverksettes.

Utvalget foreslår at det utarbeides en veileder for barnehagen om enkel kartlegging av traumer hos barn, blant annet nyankomne barn som har flyktet fra krigsområder, og barn som er blitt eksponert for andre sterke påkjenninger. Veilederen bør inneholde kunnskap om generell traumeforståelse, anbefalinger til aktiviteter og samtaler med barna, veiledning til foreldre og råd om videre henvisning av barnet.

- Utvalget foreslår at alle barnehager må ta i bruk en tretrinnsmodell for mer systematisk identifisering og oppfølging av barn med særlige behov
- Utvalget foreslår at det utarbeides en veileder for barnehagene om arbeidet med barn med traumer

#### 12.4.5 Særmerknad

*Særmerknad fra medlemmene Fagerli, Mogstad, Ogdén og Raundalen*

Når utvalget foreslår mål for hva det enkelte barn skal utvikle av basiskvalifikasjoner, mener vi det blir viktig at dette følges opp av en systematisk kartleggingsmetodikk. Formålet med å utvikle en slik kartlegging er todelt. Først og fremst vil det øke mulighetene for å oppdage barn som har behov for særskilt oppfølging, dernest får vi grunnlag for å dokumentere i hvilken grad barnehagen når målene som er satt. Vi foreslår derfor at det blir foretatt kartlegging av femåringene våren før skolestart, og at informasjonen om resultatene av denne overføres til skolen som en del av det viktige arbeidet som pågår for å bedre overgangen mellom barnehage og skole.

### 12.5 Personalet i barnehagen

Utvalget er svært bekymret for kompetansesituasjonen hos de ansatte i barnehagene i Norge. Det hjelper ikke med gode intensjoner og målsetninger hvis ikke barnehagen har ansatte med kompetanse til å gjennomføre arbeidet. For å kunne sikre at alle barn får et godt pedagogisk tilbud i barnehagen, er man avhengig av et kompetent personale. Personalet er den viktigste faktoren for å sikre kvalitet i barnehagen.

Siden det nå er tilnærmet full barnehagedekning, er det grunn til å anta at brukerne av barne-

hagene har endret seg. Barnehagen har blant annet fått en større andel av små barn, flere barn med et annet morsmål enn norsk og flere barn med ulike behov for særlig hjelp. I tillegg vil foreldre stille større krav til kvaliteten i barnehagen når retten til plass er innført. Dette er en utfordring for de ansatte i barnehagen og krever en kompetanse som mange av dem ikke har. Det bevilges årlig beskjedne ressurser til kompetanseutvikling i barnehagesektoren, både fra kommunalt og fra statlig hold, sammenliknet med grunnskolelæringssektoren, og utvalget mener at det må innføres et varig system for etter- og videreutdanning også for barnehagesektoren.

Utvalget mener også at pedagogtettheten i barnehagen må økes, og det bør settes en høyere norm for pedagogisk bemanning. Dette kan sikre at alle barn som går i barnehagen, uavhengig av funksjonsnivå og bakgrunn, får et godt utgangspunkt for å klare seg i skolen og samfunnet for øvrig. Utvalget mener at minst 50 prosent av de ansatte i barnehagen må ha førskolelærerutdanning eller annen tilsvarende pedagogisk utdanning.

Utvalget er også bekymret for det høye antallet dispensasjoner fra utdanningskravet for styrelse og pedagogiske ledere, og mener at adgangen til å innvilge dispensasjon må skjerpes inn. Utvalget mener at man må fjerne muligheten til å innvilge varig dispensasjon fra utdanningskravet, og at adgangen til å innvilge midlertidig dispensasjon må innskrenkes. På sikt mener utvalget at muligheten til å innvilge midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet også bør fjernes.

Utvalget mener at det er svært bekymringsfullt at over 23 prosent av de ansatte i barnehagen ikke har høyere utdanning enn obligatorisk grunnutdanning, og mener at det må vurderes å innføre et minimumskrav til formelle kvalifikasjoner for assistenter i barnehagen. Assistentene utgjør den største gruppen som arbeider med barna, og det er grunn til å anta at disse utøver pedagogisk ledelse og har ansvar for ulike typer pedagogiske opplegg. Innføring av formelle kvalifikasjonskrav for assistentene må ikke føre til at mange erfarne og dyktige assistenter i barnehagene mister jobben, men disse må tilbys relevant etter- og videreutdanning, slik at de også kan tilfredsstille de kravene som blir stilt.

Utvalget har registret at søkningen til førskolelærerutdanningen har gått ned med over 15 prosent fra 2010 til 2009,<sup>1</sup> og er bekymret for rekrutteringen til førskolelærerutdanningen framover.

<sup>1</sup> Samordna opptak

Utvalget har registrert at Kunnskapsdepartementets satsing på rekruttering til læreryrket, GNIST, har vist seg å være vellykket, og mener det bør lages en tilsvarende satsing på rekruttering til førskolelærerutdanningen. I tillegg mener utvalget at det må settes i gang systematisk leder- og styreropplæring i barnehagene. I grunnopplæringen er det satt i gang en rektorutdanning, og noe tilsvarende må komme på plass for barnehagene. Å lede en barnehage som den pedagogiske virksomheten den skal være, er ekstra krevende på grunn av den lave andelen ansatte med utdanning.

Rammeplanen stiller store krav til førskolelærerens kompetanse. De siste årene har førskolelærerne fått mange nye oppgaver i barnehagen, det har blitt en større variasjon i barnegruppen sammensetning og det kreves at førskolelæreren i større grad skal samarbeide med både foreldre og andre profesjonelle instanser. Utvalget mener at førskolelærerutdanningen, i likhet med grunnskolelærerutdanningen, må bli 4-årig. Utvalget mener også at det er nødvendig å bedre førskolelærernes samlede lønns- og arbeidsvilkår. Førskolelærerne er en av bachelorgruppene med lavest lønn. Høyere lønn, lengre utdanning og bedre arbeidsvilkår kan bidra til å øke yrkets status og bedre rekrutteringen til yrket.

Utvalget mener også at det er helt avgjørende for utvikling av gode barnehager at det blir et lovfestet krav at kommunen må ha ansatte med barnehagefaglig kompetanse i administrasjonen. Dette er spesielt viktig ved innføring av rammefinansiering av barnehagene. Kommunen som barnehagemyndighet skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, og den skal føre tilsyn med både egne og ikke-kommunale barnehager. Dette er en stor oppgave, og risikoen for at kommunen ikke klarer å oppfylle sine plikter som barnehagemyndighet er stor hvis den ikke har ansatte i administrasjonen som har barnehagefaglig kompetanse.

- Utvalget foreslår at det innføres et varig system for etter- og videreutdanning for ansatte i barnehagesektoren
- Utvalget foreslår at minst 50 prosent av de ansatte i barnehagen må ha førskolelærerutdanning eller annen tilsvarende pedagogisk utdanning
- Utvalget foreslår at muligheten til dispensasjon fra utdanningskravet må innskrenkes
- Utvalget anbefaler at det vurderes å innføre et minimumskrav til formelle kvalifikasjoner hos assistenter i barnehagen

- Utvalget foreslår at det igangsettes en egen kampanje for rekruttering til førskolelærerutdanningen
- Utvalget foreslår at det igangsettes varig systematisk lederopplæring av styrere i barnehagene
- Utvalget foreslår at førskolelærerutdanningen blir 4-årig
- Utvalget anbefaler et betydelig lønnsløft til førskolelærere for å sikre kvalifisert personell i barnehagen og rekruttering til førskolelærerutdanningen
- Utvalget foreslår at det lovfestes et krav om barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen

## 12.6 Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole

---

Utvalget mener at et bedre samarbeid og mer sammenheng mellom barnehage og skole er avgjørende for å kunne sikre at alle barn, uavhengig av funksjonsnivå og sosial bakgrunn, får et godt utgangspunkt for å klare seg i skolen og i samfunnet ellers. Utvalget mener regelverket er uklart når det gjelder samarbeid mellom barnehage og skole, og at det særlig er skolens regelverk som må bli tydeligere. Funn fra studier og prosjekter viser at barnehager er mer innstilt på samarbeid enn det skoler er, og at kommunale barnehager er mer aktive enn ikke-kommunale barnehager. Utvalget opplever disse forskjellene som problematiske og mener derfor at det er viktig at forpliktelsen til samarbeid blir sterkere for alle aktører. Utvalget mener at det må innføres en plikt til samarbeid mellom barnehage og skole i regelverk og planverk for både barnehage og grunnsopplæringen.

Utvalget mener det er viktig at kommunen har en helhetlig politikk på hvordan dette samarbeidet skal ivaretas, og at det ikke bør være helt og holdent opp til den enkelte barnehage og skole. Utvalget mener at kommunen må forpliktes til å lage en overordnet plan for hvordan sammenheng mellom barnehage og skole skal sikres, og hvordan overgangen skal gjøres best mulig for barna.

Utvalget mener at veilederen *Fra eldst til yngst* om samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole gir et godt utgangspunkt for arbeidet med dette temaet, men undersøkelser viser at denne blir lite brukt i de skoleforberedende aktivitetene i barnehagen, jamfør kapittel 8.4. Utvalget mener at deler av innholdet i veilederen må konkretiseres og gjøres gjensidig forpliktende ved at

dette inngår i forskriftene til både barnehageloven og opplæringsloven.

Utvalget mener at det er viktig at de ansatte i barnehage og skole har kjennskap til hverandres virksomhet og kunnskap om hvordan man kan få til et godt samarbeid. Førskolelærerutdanningen har i dag krav om at 1–2 uker av studentenes praksis skal være i 1.trinn i grunnskolen, men det er ikke noe tilsvarende krav om barnehagepraksis i grunnskolelærerutdanningen. Utvalget sendte forslag til Kunnskapsdepartementet om å innføre krav om barnehagepraksis i forbindelse med høringen på rammeplanen for den nye grunnskolelærerutdanningen rettet inn mot 1.–5. trinn, men dette forslaget ble ikke tatt til følge. Utvalget velger likevel å fremme dette som et tiltak i denne utredningen med tanke på framtidige revideringer av rammeplanen for grunnskolelærerutdanningen. Utvalget mener også at det må gis tilbud om hospitering i hverandres virksomheter for ansatte i barnehage og skole for å øke kunnskapen om hverandres arbeidsfelt. Utvalget mener også at det må gis felles kompetanseutvikling til førskolelærere og grunnskolelærere vedrørende samarbeidet mellom barnehage og skole.

- Utvalget foreslår at det innføres en plikt til samarbeid mellom barnehage og skole i regelverk og planverk for både barnehage og grunnsopplæringen
- Utvalget foreslår at deler av innholdet i den statlige veilederen *Fra eldst til yngst* tas inn i forskriftene for både barnehageloven og opplæringsloven
- Utvalget foreslår at kommunen pålegges å lage en overordnet plan for hvordan sammenheng mellom barnehage og skole skal sikres og overgangen skal bli best mulig for barna
- Utvalget foreslår at det i grunnskolelærerutdanningen for 1.–5. trinn innføres en obligatorisk praksisperiode i barnehage
- Utvalget anbefaler at det gis tilbud om hospitering i hverandres virksomheter for ansatte i barnehage og skole
- Utvalget anbefaler at det gis tilbud om kompetanseutvikling til førskolelærere og grunnskolelærere vedrørende samarbeid mellom barnehage og skole

## 12.7 Styring av sektoren og foreldrebetaling

---

Etter en periode med stor utbygging og store endringer i barnehagesektoren, og overgang til ram-

mefinansiering fra 2011, er utvalget bekymret for kvaliteten i barnehagene. Utvalget er tilfreds med at regjeringen har oppnevnt et eget utvalg som skal se på styring av barnehagesektoren, og vi vil derfor ikke gå detaljert inn i denne tematikken i våre tilrådinger. Utvalget vil likevel komme med noen overordnede anbefalinger når det gjelder styring av sektoren, da dette er av stor betydning for å kunne sikre at alle førskolebarn får et systematisk pedagogisk tilbud i barnehagen.

Utvalget har på bakgrunn av undersøkelser og forskning grunn til å tro at det er store kvalitetsforskjeller mellom barnehagene i dag. Rammefinansiering kan også bidra til redusert kvalitet, da barnehagene ikke lenger sikres midler gjennom øremerking. Utvalget mener derfor at det må stilles større krav til innhold og kvalitet i barnehagen i barnehageloven, og at styringen av sektoren i større grad må sikres gjennom barnehageloven. I kommunens tilsyn med barnehagene vil det kunne avdekkes om barnehageloven og rammeplanens krav til innhold blir fulgt. Utvalget mener det bør innføres krav til hvordan og hvor ofte tilsyn skal gjennomføres, og at det må stilles tydeligere krav til hva det skal føres tilsyn med. Kommunen som barnehagemyndighet har veiledningsansvar overfor barnehageeier, og mange ganger kan det bidra til at lovbrudd unngås. For å kunne gjennomføre og følge opp tilsyn med barnehagen må kommuneadministrasjonen ha ansatte med barnehagefaglig kompetanse og kunnskap om barnehagesektoren, jamfør tiltak i kapittel 12.5.

Utvalget mener at det bør innføres regelendringer som sikrer at familier med dårlig betalings-evne får lavere foreldrebetaling. Det mangler imidlertid kunnskap om effekten av maksimalprisen og inntektsgradering av oppholdsbetaling for å kunne vurdere hvilke grupper som eventuelt skal få reduserte satser, og hvilket nivå satsene skal være på. I oppfølgingen av St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen* har Stortinget vedtatt at det skal gjennomføres en ny og revidert barnetilsynsundersøkelse. Den skal gi informasjon om deltakelse i barnehage, foreldrebetaling, brukertilfredshet, foreldres sosioøkonomiske bakgrunn og hvorvidt den har betydning for valg og bruk av barnehage, samt holdninger til barnehage. Utvalget kommer derfor ikke med noen konkrete forslag om innretningen av ordningen, men foreslår at det generelt innføres statlig regulerte moderasjonsordninger for foreldrebetalingen som skal gjelde alle barn i barnehage, det vil si aldersgruppen 1–5 år. Dette sikrer en sosial utjevning ved at det innføres en systematisk moderasjonsordning for foreldre med dårlig betalings-

evne. Dette vil også til dels imøtekomme innvendingen fra OECD om Norges praksis med brukerbetaling for barnehage og de følgene dette har på fordeling i samfunnet.

- Utvalget anbefaler at det sikres sterke nasjonale kvalitetskrav for barnehagene gjennom lov og forskrifter i tilknytning til innføring av rammefinansiering av barnehagene
- Utvalget foreslår at kommunenes tilsyn av barnehagene styrkes gjennom sterkere nasjonale føringer
- Utvalget foreslår at det innføres sterkere statlig regulering av moderasjonsordninger for foreldrebetalingen i barnehagen

## **12.8 Kunnskap om barnehagens betydning**

I lys av de store offentlige investeringene i tiltak for barn i førskolealder, og at så å si at alle barn i dag benytter et barnehagetilbud, er det betenkelig at det fremdeles mangler nødvendig kunnskap om hvordan kontantstøtten og norske barnehager påvirker barns fungering, læring og utvikling. Det mangler særlig forskningsbasert kunnskap om hvordan ulike tiltak virker på ulike barn. Det er i liten grad undersøkt hvordan barnehager med ulike kjennetegn (strukturelt og kvalitetsmessig) påvirker barn i sin alminnelighet, og hvordan de virker på barn med forskjellig bakgrunn og forutsetninger, både på kort og på lang sikt.

I løpet av de siste årene er det gjennomført en rekke forsøk for å forbedre tilbudet til barn i barnehagealder. For eksempel har noen bydeler i Oslo gjennomført forsøk med gratis kjernetid, mens andre bydeler har gjort systematiske endringer i det pedagogiske tilbudet. I tillegg har enkelte bydeler innført foreldreveiledningsprogrammer (blant annet ICDP) for å øke foreldrenes bevissthet om barns språkutvikling. Virkningene av disse tiltakene er ikke godt nok dokumentert. Dette skyldes at tiltakene har vært gjennomført uten en plan for en systematisk evaluering.

Utvalget mener man i større grad bør undersøke virkningene av ulike tiltak med bruk av kontrollerte evalueringstudier, blant annet bruk av evalueringstudier med randomisert kontrollert design, som representerer den mest robuste framgangsmåten for å vurdere virkningene av et tiltak. Selv om ikke alle problemstillinger kan besvares av slike studier, er det viktig å understreke at evalueringstudier med randomisert kontrollert design er et ideal for kvantitativ analyse. Andre fram-

gangsmåter er imidlertid viktige supplement, slik som (ikke-randomiserte) kontrollerte evalueringstudier som utnytter longitudinelle data til å studere virkningene av ulike tiltak. Dessuten kan kvalitative studier gi verdifull innsikt i hvorfor noe virker eller ikke virker, og hvordan man kan forbedre tiltaket. Utvalget understreker imidlertid den store mangelen på kvantitative studier innenfor barnehagefeltet og mener det må satses betydelig mer på kvantitativ forskning. Det er behov for kvantitative analyser av barns sosiale, emosjonelle, motoriske og atferdsmessige fungering, så vel som barns kognitive ferdigheter og psykiske helse. Utvalget mener også at det mangler kvantitative studier av hvordan barnehager fungerer for risikoutsatte eller marginaliserte barn.

For å kunne gjennomføre en solid kvantitativ analyse av et tiltak er det viktig å ha utarbeidet en plan for systematisk evaluering og datainnhenting før tiltaket gjennomføres. Utvalget etterspør et slikt dokumentasjonsarbeid i forbindelse med offentlig subsidierte tiltak rettet mot barn i barnehagealder.

Videre bør det etableres et samarbeidsorgan mellom aktører som disponerer midler for evaluering av nye tiltak og nye rutiner som foreslås etablert. Et slikt organ kan fremme en ønsket integrasjon mellom dem som driver tilbudet til barn i førskolealder og forskningsmiljøene. Samarbeidsorganet vil gjøre det mulig å koordinere evaluering av ulike forsøk og anbefale avvikling av tiltak som ikke virker.

Dokumentasjonen av ulike tiltak bør kvalitetskontrolleres gjennom publisering av artikler i anerkjente, fagfelleverderte tidsskrifter, både nasjonale og internasjonale. Offentlige midler til evaluering av nye tiltak bør om mulig tildeles forskningsmiljøer som kan vise til publiseringer i slike tidsskrifter. Denne forskningen må formidles til sektoren.

På bakgrunn av den såkalte EPPE-studien i England om betydningen av barnehage i jentenes favør, mener utvalget at vi trenger forskning som spesielt ser på kjønnsforskjeller i utbytte av å gå i barnehage.

- Utvalget foreslår at det igangsettes kontrollerte evalueringstudier for å finne ut hvordan barnehager med ulike kjennetegn påvirker barn av hvert kjønn og med ulike forutsetninger og kjennetegn. Dette gjelder særlig barns sosiale, emosjonelle, atferdsmessige og motoriske fungering, i tillegg til barns kognitive fungering og psykiske helse
- Utvalget foreslår at det settes av midler til forskningsoppfølging av offentlige tiltak for å dokumentere virkningene, og at det må etableres et forpliktende samarbeidsorgan for å følge opp dette
- Utvalget anbefaler at forskningsevalueringer av offentlige tiltak bør kvalitetskontrolleres gjennom publisering av artikler i fagfelleverderte tidsskrifter, både nasjonale og internasjonale. Utvalget mener videre at denne forskningen i større grad må formidles til sektoren

## Kapittel 13

### Økonomiske og administrative konsekvenser

I mandatet heter det at utvalget skal vurdere økonomiske, administrative, juridiske og andre viktige konsekvenser av forslagene. Utvalget har presentert sine forslag i kapittel 12, og de nevnte konsekvensene av disse gjennomgås systematisk i dette kapitlet. Mange av forslagene vil gi økonomiske konsekvenser og kreve budsjettmessige bevilgninger over statsbudsjettet på kort sikt. Utvalget har for noen av forslagene beregnet de økonomiske konsekvensene, men anslagene er usikre som følge av usikre forutsetninger i beregningsgrunnlaget. Imidlertid må flere tiltak utredes videre, og de økonomiske konsekvensene vil derfor være vanskelig å anslå. Mange av forslagene vil trolig også gi gevinster på lengre sikt, men utvalget viser til kapittel 11.7 for nærmere drøfting av samfunnsøkonomiske gevinster.

#### 13.1 Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag

Utvalget foreslår ikke obligatorisk barnehage, men har likevel i kapittel 11.1 presentert de økonomiske og administrative konsekvensene av obligatorisk førskole, og dette er anslått til om lag 930 millioner kroner (i 2011-kroner) for femåringer, gitt at tilbudet er av ett års varighet (oppstart er i august, året før skolestart) og ikke betalingsbasert.

I kapittel 12 foreslår utvalget 20 timer gratis barnehage for alle barn i alderen 3–5 år, det vil si at deler av barnehagetilbudet blir gratis. Dette vil medføre betydelige økonomiske kostnader. Det er usikkert hvor stor andel av hvert årskull som ikke går i barnehage som vil ta imot tilbudet. Forutsatt at alle barna som ikke går i barnehage i denne aldersgruppen vil ta del i dette tilbudet, det vil si om lag 6 800 barn, er kostnaden anslått til om lag 2,9 milliarder kroner, gitt at gratistilbudet gjelder hele året. Da er det inkludert skyss til og fra barnehage, kompetanseutvikling av personalet, kostnader for etablering og drift av barnehageplasser for dem som får plass i barnehage. I tillegg kommer

kostnaden knyttet til at det vil bli behov for flere pedagoger for å innfri kravet om pedagogisk bemanning når de nye barna kommer inn i barnehagen. Utvalget har kommet fram til at det er behov for 425 nye pedagoger i gjennomsnitt utover de om lag 4 000 vi mangler i dag. Utvalget har anslått at dette, isolert sett, vil koste om lag 197 millioner kroner. De totale kostnadene vil dermed utgjøre om lag 3 milliarder kroner. Kostnaden vil trolig bli noe lavere fordi det vil være noen som ikke ønsker å benytte seg av et gratistilbud. Utvalget har imidlertid ingen holdepunkter for å si hvor mange dette utgjør, og har derfor ikke søkt å foreta beregninger av dette. Senere i kapitlet har utvalget vurdert de isolerte økonomiske konsekvensene av å øke pedagogtettheten.

Utvalget anbefaler at alle barnehager skal være tilknyttet tverrfaglige samarbeidsteam. Dette tiltaket kan ha økonomiske konsekvenser for kommunene, men utvalget har ikke grunnlag for å si noe om omfanget. Utvalget har ikke foreslått at dette blir et lovkrav, og det vil derfor trolig ikke bli utbredt i alle kommuner.

Utvalget foreslår tiltak rettet mot foreldrene for blant annet å invitere og inkludere foreldre til samarbeid og dialog om barnehagens innhold og oppgaver samt å styrke foreldrerollen. Forslagene innebærer at kommunen, via helsestasjon og andre instanser, må gi informasjon til foreldre om betydningen av å gå i barnehagen, at tilbudet om foreldreveiledning må utvides og styrkes, opprette egen foreldreportal på internett og lovfeste henholdsvis kommunale foreldreutvalg og at kommunene skal ha en egen plan for foreldresamarbeid for barnehagene. Styrket informasjonsarbeid overfor foreldre antas ikke å gi store økonomiske konsekvenser for kommunene. Innføring av de lovpålagte oppgavene kan medføre økte oppgaver for kommunene som ikke kan dekkes innenfor kommunenes egen ramme. Opprettelse av en foreldreportal vil innebære visse utviklings- og investeringskostnader, som utvalget antar kan utgjøre 1 million kroner. De øvrige tiltakene må utredes nærmere med hensyn til innretning og omfang,



og utvalget har derfor ikke foretatt beregninger av antatte økonomiske og administrative konsekvenser av dette.

Utvalget har anbefalt en rekke tiltak knyttet til barnehagens innhold og oppgaver. Utvalget mener at det i rammeplanen, i tillegg til mål for fagområdene, må settes mål for barnehagens arbeid med lek, omsorg og sosial kompetanse. Videre foreslår utvalget at det må settes mål for hva det enkelte barn skal utvikle av basiskompetanse, og at rammeplanen må legge føringer for at barn også selv får sette mål for sin egen læring og utvikling. Selve endringene i rammeplanen som følger av disse forslagene, er av administrativ art, og utvalget vurderer at dette vil gi begrensede kostnader. En implementering av disse endringene i barnehagene vil etter dagens erfaringer og praksis kunne dekkes innenfor kommunenes eksisterende ramme.

Utvalget anbefaler at det stilles tydeligere krav i rammeplanen til årsplansarbeidet i barnehagen. Forslaget betyr at rammeplanen endres, og endringene vil være av administrativ art og kan medføre små kostnader. Utvalget har vurdert at en ikrafttredelse av dette forslaget ikke vil medføre økonomiske konsekvenser av betydning, da barnehageloven i dag allerede inneholder krav om at alle barnehager skal fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten. Utvalget har videre kommet fram til at rammeplanen må bli tydeligere på kravet om progresjon i barns læring og utvikling. Forslaget innebærer en endring i rammeplanen og er derfor av administrativ art. Kravet ligger allerede i rammeplanen, og en tydeliggjøring av dette vil trolig ikke gi økonomiske konsekvenser.

Utvalget mener at det må stilles krav om likt fokus på formelle og uformelle læringssituasjoner i barnehagen. Utvalget legger til grunn at dette allerede inngår som en del av pedagogenes og andre ansattes arbeid i barnehagene i dag, og at en eventuell endring ikke vil gi vesentlige økonomiske kostnader for kommunene og barnehageeierne.

Utvalget mener at det er viktig at barnehagen tilbyr de eldste barna aktiviteter som kan bidra til å gjøre overgangen fra barnehagen til skolen lettere. På denne bakgrunn foreslår utvalget at de skoleforberedende aktivitetene bør legge hovedvekten på utvikling av barnas sosiale kompetanse, språk og andre former for kommunikasjon. Utvalget mener videre at det i rammeplanen må tydeliggjøres hva innholdet i de skoleforberedende aktivitetene skal være. Forslagene vil ikke medføre økonomiske konsekvenser fordi barnehagene al-

lerede i dag, i henhold til rammeplanen, skal nedfelle planer for barns overgang fra barnehage til skole i årsplanen.

Utvalget har foreslått innføring av en systematisk prosedyre i barnehagene for å identifisere og gi tilpasset tilbud til barn med særlige behov. Dette innebærer bruk av en tretrinnsmodell, jmfør kapittel 12.4.4. Forslaget må utredes nærmere, men det innebærer trolig behov for utvikling av kartleggingsverktøy, materiell, kompetanseutvikling av personalet, særlig knyttet til trinn to og tre i prosedyren. Dette vil gi økonomiske konsekvenser, men utvalget har ikke grunnlag for å vurdere dette. Et systematisk tilpasset tilbud vil trolig kreve mer ressurser i barnehagene, men utvalget har ikke vurdert økonomiske og administrative konsekvenser av dette.

Utvalget har foreslått flere tiltak for å styrke kompetansen til personalet i barnehagene. Kompetansen det er behov for, må differensieres. Utvalget anbefaler at normen for pedagogisk bemanning (pedagognormen) i barnehagen endres, og at andelen med førskolelærerutdanning eller annen pedagogisk utdanning utgjør 50 prosent av personalet. Dette vil innebære betydelige økonomiske konsekvenser. Tiltaket må innføres etappevis fordi endringer i sammensetningen av totalt antall sysselsatte i barnehagene vil måtte gjennomføres over tid. Forutsatt at andelen pedagoger øker til ønsket nivå over tid, og at assistentene da vil erstattes av nyutdannede pedagoger, har utvalget beregnet at tiltaket totalt vil koste om lag 295 millioner kroner, utover mangelen på pedagoger vi har i dag.

Utvalget anbefaler at det må vurderes å innføre et minimumskrav til formelle kvalifikasjoner hos assistentene i barnehagen, men har ikke vurdert innretningen på et slikt krav. Et utdanningsprogram for assistentene vil imidlertid i hovedsak gjelde barne- og ungdomsfagutdanning som relevant utdanning, jmfør at hele 77 prosent av assistentene kun har grunnskole som høyeste utdanning. Dette vil gi studiekompetanse hos den enkelte. Dersom staten skal dekke kostnadene til for eksempel praksiskandidatordningen, som er en vei til fagbrev basert på allsidig praksis i faget, vil dette medføre betydelige økonomiske konsekvenser for staten. For å gi et bilde på hva tilbudet kan koste, kan vi bruke et eksempel. Dersom 1 500 assistenter tilbys praksiskandidatordningen per år, har utvalget beregnet at dette vil utgjøre 48 millioner kroner i året.

Utvalget foreslår varig system for lederutdanning for styrere. Utvalget har merket seg at Kunnskapsdepartementet tar sikte på å iverksette et le-

derutdannelsestilbud til styrerne i 2010. Forslaget vil gi økonomiske konsekvenser, og dersom vi legger til grunn et videreutdanningsprogram på 30 studiepoeng for 500 personer hvert år, anslår utvalget kostnaden til 29,5 millioner kroner i året. Til sammenlikning ble det satt av 20 millioner kroner til videreutdanningstilbudet for rektorer i 2009.<sup>1</sup>

Utvalget mener at muligheten til dispensasjon fra utdanningskravet må innskrenkes. I dag er stillingene som ikke besittes av pedagoger, besatt av andre personer. Det antas derfor at innskjerping av kravet i loven ikke innebærer vesentlige økte økonomiske kostnader. Utvalget foreslår videre en egen kampanje for rekruttering til førskolelærerutdanningen. Utvalget har ikke grunnlag for å beregne kostnadene, fordi det avhenger av innretningen av tiltaket, men utvalget har merket seg at det ble satt av om lag 20 millioner kroner til rekrutteringskampanjen for GNIST (satsing for å sikre økt status og bedre rekruttering til læreryrket) i 2009. Videre foreslår utvalget at førskolelærerutdanningen blir 4-årig. Dette vil gi betydelige økte kostnader for staten da de må finansiere ett års lengre utdanning for studentene. Utvalget har på usikkert grunnlag anslått at kostnaden kan bli om lag 240 millioner kroner. Utvalget anbefaler også at det gjennomføres et betydelig lønnsloft til førskolelærere. Dette vil gi vesentlige økte kostnader for barnehageeierne, men utvalget finner at det er vanskelig å vurdere dette nærmere. Utvalget foreslår til slutt at det lovfestes et krav om barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen. Et slikt krav vil kunne medføre økte kostnader for kommunene, da mange kommuner i dag har personale som ikke har barnehagefaglig kompetanse. Eventuelle videre- eller etterutdannings- tilbud for personer som allerede er ansatt i kommunene, vil også medføre kostnader, i tillegg til eventuelle kostnader for vikarutgifter i kommunen.

Utvalget har foreslått tiltak som styrker samarbeidet og sammenhengen mellom barnehage og skole. Utvalget mener at det skal innføres en plikt til samarbeid mellom barnehage og skole i regelverk og planverk for både barnehage og grunnopplæringen. Samarbeid mellom barnehage og skole er omtalt i regelverket i dag, men er ikke forpliktende. Utvalget antar derfor at dette kravet vil innebære visse økonomiske konsekvenser for kommunene. Lovkrav innebærer nye oppgaver for kommunene, men omfanget er usikkert og avhengig av om i hvor stor grad kommunene jobber

med samarbeid mellom barnehage og skole i dag. I tilfelle lovkravet fører til vesentlig oppgaveendring i kommunene, må økte kostnader kompenseres av staten.

Utvalget mener at deler av innholdet i den statlige veilederen *Fra eldst til yngst* må konkretiseres og gjøres gjensidig forpliktende ved at dette inngår i forskriftene til både barnehageloven og opplæringsloven. Kommunene og barnehagene jobber i dag allerede med å implementere denne planen i sitt arbeid. En lovendring vil bidra til å sikre at alle tar denne veilederen inn i sitt arbeid knyttet til overgangen fra barnehage til skole. Dette vil derfor ikke gi vesentlige økonomiske kostnader.

Utvalget mener at kommunen må pålegges å lage en overordnet plan for hvordan sammenheng mellom barnehage og skole skal sikres, og hvordan overgangen skal gjøres best mulig for barna. Utvalget har vurdert at dette ikke bidrar til økonomiske konsekvenser, fordi dette vil inngå i det arbeidet som kommunene i dag må utføre for å få gode overganger fra barnehage til skole.

Utvalget anbefaler at det i grunnskolelærerutdanningen for 1.–5. trinn bør innføres en obligatorisk praksisperiode i barnehage. Dette vil gi økonomiske konsekvenser som følge av blant annet opplæring og tilrettelegging av et slikt opplegg, men utvalget har ikke vurdert hvor mye kostnadene kan utgjøre.

Utvalget har foreslått at det må gis tilbud om hospitering i hverandres virksomheter for ansatte i barnehage og skole. Et slikt tilbud kan inngå som en del av arbeidet til de ansatte, men dette kan medføre øke kostnader for kommunene og barnehageeiere til vikarer.

Utvalget anbefaler at det må gis tilbud om kompetanseutvikling til førskolelærere og grunnskolelærere vedrørende samarbeid mellom barnehage og skole. Barnehageeier har ansvar for kompetanseutvikling av personalet i barnehagene i dag, men hvis dette blir en statlig satsing og et krav, bør kostnaden dekkes av staten. Utvalget har ikke vurdert de økonomiske konsekvensene av tiltaket fordi omfang og innretning bør utredes.

Kostnaden knyttet til sterkere krav i barnehageloven til innhold i barnehagen etter innføring av rammefinansiering, vil avhenge av hvilke krav som stilles. Dette forslaget må utredes nærmere, og utvalget har derfor ikke vurdert de økonomiske og administrative konsekvensene av dette.

Styrket satsing på tilsyn vil kunne medføre behov for personell i både statlig og kommunal virksomhet og vil derfor medføre økonomiske kostnader. Gitt at statlig forvaltning styrkes med 10 årsverk, vil kostnaden kunne utgjøre 10 millioner

<sup>1</sup> St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Kunnskapsdepartementet

kroner dersom ett årsverk tilsvarer 1 million kroner. Utvalget antar at kommunene har behov for høy kapasitetsutvidelse. Utvalget har ikke foretatt noen beregninger av kostnadene for dette.

Utvalget mener at det må innføres sterkere statlig regulering av moderasjonsordninger for foreldrebetalingen i barnehagen. Utvalget har merket seg at Kunnskapsdepartementet i oppfølgingen av St.meld. nr. 41 (2008–2009) skal innhente data om foreldrebetalingen generelt som kan gi kunnskap om blant annet størrelsene på moderasjonene gjennom en såkalt barnetilsynsundersøkelse. Utvalget har derfor ikke foreslått innretning av en slik ordning, men en statlig regulering av moderasjonsordningene vil gi økte kostnader for staten.

Utvalget foreslår mer bruk av kontrollerte evalueringsstudier for å studere effekten av å gå i barnehage. En styrket satsing på denne typen forskning innebærer trolig behov for samarbeid med flere forskermiljøer på ulike fagområder, det vil kreve utarbeidelse av planer for slike studier, planer for gjennomføring og oppfølging av studiene. Dette vil gi økte kostnader, og utvalget mener at midler til forskning bør styrkes vesentlig, jamfør den lave bevilgningen på forskning innenfor barnehagefeltet i dag. Utvalget har registrert at det ble benyttet om lag 20 millioner kroner til forskning på barnehager i 2008.<sup>2</sup> Utvalget har ikke søkt å foreta beregninger av de økte kostnadene for slike studier, men mener at satsingen må økes betydelig.

Utvalget har også foreslått andre tiltak for forskning på barnehageområdet. Disse innebærer at det må settes av midler til forskningsoppfølging av offentlige tiltak for å dokumentere virkningene, og at det må etableres et forpliktende samarbeidsorgan for å følge opp dette. Utvalget anbefaler også at studier bør kvalitetskontrolleres gjennom publisering av artikler i fagfelleverderte tidsskrifter, både nasjonale og internasjonale, og at disse må

formidles til sektoren. Dette vil generelt medføre økte kostnader, men utvalget har ikke vurdert kostnadene av dette.

## 13.2 Andre konsekvenser

Utvalget er i mandatet blitt bedt om å vurdere juridiske og andre viktige konsekvenser av forslagene. Utvalgets forslag innebærer et generelt styrket systematisk pedagogisk tilbud til førskolebarn i barnehagen. De juridiske konsekvensene er omtalt i kapittel 13.1 i tilknytning til de økonomiske og administrative konsekvensene.

Forslaget om at deler av barnehagetilbudet blir gratis for alle barn i aldre 3-5 år, kan få enkelte konsekvenser for barna under tre år. For det første vil gratis tilbudet for de eldste barna føre til at foreldre med barn under tre år får en høyere foreldrebetaling enn foreldre med eldre barn. For det andre vil det trolig bli noen konsekvenser i hovedsak av praktisk art. Dette kan være at barna som kun benytter gratis tilbudet, kommer til og går fra barnehagen på andre tidspunkter enn de andre barna. Dette vil skape noe ubalanse i aktivitetene, gi noe mer trafikk og forstyrrelser i barnehagen, og personalet må bruke mer tid på de største barna når de blir brakt og hentet i barnehagen. Dette vil etter utvalgets vurdering få mest konsekvenser for barnehagene hvor små og store barn er i samme avdeling.

Utvalget har for øvrig, gjennom besøk i Grorud bydel i Oslo, som tilbyr gratis kjernetid, merket seg at de organisatoriske, praktiske og strukturelle konsekvensene for andre barn ved at noen har gratis kjernetid, ikke er av stor betydning. Utvalget vil likevel nevne at det kan bli krevende for enkelte kommuner å sørge for fleksible ordninger for gratis tilbudet som bidrar til at all kapasitet i barnehagen blir godt utnyttet, og samtidig at barnehagens lovkrav til areal og pedagogisk bemanning blir innfridd.

<sup>2</sup> Prop. 1 S (2009–2010) for Kunnskapsdepartementet

## Litteraturliste

- Almond, D. & Currie, J. (2010): *Human Capital Development Before Age Five. Working Paper 15 827*. National bureau of economic research. Cambridge.
- Alvestad, M. (2010): «Perspektiver på læring i barnehagene.» I Kvello, Ø: *Målsettinger, føringer og rammer for barnehagen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Asher, S.R. (1990): *Peer Rejection in Childhood*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Askland, L. og Sataøen, S.O. (2000): *Å høyre til. Utviklingspsykologiske perspektiv på barns oppvekst*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Aukrust, V.G. og Rydland, V. (2009): «Barnehagens kvalitet og skolefaglig læring: en kunnskapsoversikt.» *Norsk pedagogisk tidsskrift* 2009 (3), 178–188.
- Austring, B.D. og Sørensen, M. (2006): *Æstetik og læring*. København: Reitzel.
- Bae, B. (2004): *Dialoger mellom førskolelærere og barn. En beskrivende og fortolkende studie*. Oslo: Høgskolen i Oslo, Avdeling for lærerutdanning.
- Bae, B. (2009): «Å se barn som subjekter – noen konsekvenser for oppvekstarbeid.» I Mørreautnet S., Glaser V., Lillemyr O.F. og Moen K.H. (red.): *Inspirasjon og kvalitet i praksis – med hjerte for barnehagefeltet*. Oslo: Pedagogisk forum.
- Barnett, W.S. (1995): «Long-term Effects of Early Childhood Programs on Cognitive and School Outcomes.» *The Future of Children*, 5, 25–50.
- Barnett, W.S. (2010): *Benefits and costs of quality preschool education: Evidence-based policy to improve returns*. Directorate of education. OECD.
- Barnett, W.S. & Masse, L.N. (2007): «Early Childhood Program Design and Economic Returns: Comparative Benefit-Cost Analysis of the Abecedarian Program and Policy Implications.» *Economics of Education Review*, 26(1), 113–125.
- Beauchamp, M.H., & Anderson, V. (2010). «SOCIAL: An integrative framework for the development of social skills.» *Psychological Bulletin*, 136, 39–64.
- Becher, A.A. (2004): «Research Reconsiderations Concerning Cultural Differences.» *Contemporary Issues in early Childhood*, Volume 5, number 1, 81–94.
- Belsky, J. & MacKinnon, C. (1994): «Transition to School: Development Trajectories and School Experiences.» *Early Education and Development*, 5 (2): 106–119.
- Belsky, J., Vandell, D.L., Burchinal, M., Clarke-Stewart, K.A., McCartney, K. & Owen, M.T. (2007): «Are there long-term effects of early child care?» *Child Dev.* 2007 Mar-Apr. 78(2), 681–701, NICHD Early Child Care Research Network, Institute for the Study of Children, Families and Social Issues, Birkbeck University of London.
- Bernd, T.J. & Perry, T.B. (1986): «Children's Perception of Friendships as supportive Relationships.» *Developmental Psychology*, 22, 540–648.
- Bjerkestrand, M. og Pålerud, T. (2007): *Førskolelæreren i den nye barnehagen – fag og politikk*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Bjørndal, B. og Lieberg, S. (1978): *Nye veier i didaktikken?: en innføring i didaktiske emner og begreper*. Oslo. Aschehoug.
- Blau, D. & Currie, J. (2006): «Pre-School, Day Care, and After-School Care: Who is Minding the Kids?» I Hanushek, E.A. & Welch, F. (eds.): *Handbook of the Economics of Education*, volume 2. Amsterdam: North-Holland.
- Blurton Jones, N. (1976): «Rough-and-tumble play among nursery school children.» I Bruner, J., Jolly, A. & Sylva, K. (eds.): *Play: Its role in evolution and development*. New York: Penguin.
- Bogen, H. og Reegård, K. (2009): *Gratis kjernetid i barnehage. Kartlegging av et forsøk i fem bydeler i Oslo*. Fafo-rapport 2009:31.
- Brembeck, H., Johansson, B. og Kampmann, J. (eds.) (2004): *Beyond the Competent Child. Exploring Childhoods in the Nordic Welfare States*. København: Roskilde University Press.
- Bremnes, R., Falch, T. og Strøm, B. (2006): *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ferdighetssti-*

- mulerende førskoletiltak*. Senter for økonomisk forskning AS, SØF-rapport nr. 04/06.
- Brenna, L.R. (2008): *Manzil. Mangfoldig ledelse og utvikling*. Oslo: Cappelen Akademisk.
- Brochmann, H. (2010): «Lad forældrene bidrage til kvaliteten.» I *Bakspejlet*, Danmarks evalueringstinstitut 2010.
- Brooker, L. (2005): «Learning to be a child: Cultural diversity and early years ideology.» I Yelland, N.: *Critical Issues in Early Childhood Education*. Glasgow: Open University Press, 115–130.
- Broström, S. (2000): *Sosial kompetanse og samvær: vi er venner, ikke sant?* Oslo: Kommuneforlaget.
- Broström, S. (2001): *Farvel børnehaven – hej skole. Undersøgelser og overvejelser*. København: System.
- Broström, S. (2002): «Communication & Continuity in the transition from kindergarten to school.» I Fabian, H. & Dunlop, A.-W. (eds.): *Transitions in the Early Years. Debating continuity and progression for children in early education*. London: Routledge Falmer.
- Broström, S. (2003): «Problemer og barrierer i børns læring ved overgangen fra børnehaven til skole.» *Nordisk Pedagogik*, nr. 3, 2003, vol. 23.
- Broström, S. (2005): «Transition problems and play as transitory activity», *Australian Journal of Early Childhood* vol. 30 no. 3 September 2005, 17–25.
- Broström, S. (2007): «Transitions in children's thinking.» I Fabian, H. & Dunlop, A.-W. (eds.): *Informing transitions in the early years. Research, policy & practice*. London: Open University Press.
- Broström, S. (2009): «Trivsel, omsorg og læring i småbørnspædagogikken – på vej mod educa-re.» I Carlsson, M., Simovska, V. og Bruun Jensen, B. (red): *Sundhedspædagogik og sundhedsfremme – teori, forskning og praksis*. Århus: Århus Universitetsforlag.
- Broström, S. (2010): «A Voice in Decision Making: young children in Denmark.» I Clark, M. & Tucker, S.: *Early childhoods in a changing world*. Stoke-on-Trent, England: Trentham Publisher.
- Broström, S., Egelund, N., Herskind, M., Pouls-gaard, K., Knoop, H.H. og Levin, M. (2006): *En god skolestart. Et samlet læringsforløb for dagtilbud, indskoling og fritidsordning*. Rapport fra Regeringens Skolestartudvalg. København: Undervisningsministeriet.
- Broström, S., Vrinioti, K. & Einarsdottir, J. (2010): «*Transitions from pre-school to primary school.*» I Müller, H.: *Transition from pre-school to school: Emphasizing early literacys – comments and reflections by researchers from eight European countries*. Cologne: EU-Agency, Regional Government for Cologne/Germany. 16–20 www.ease-eu.com.
- Brown, W.H., Odom, S.L. & McConnell, S.R. (eds.) (2008): *Social competence of young children. Risk, Disability & Intervention*. London, Paul Brookes publishing co.
- Braarud, H.C., Handelsby, N., Furevik, M. og Lysne, K. (2008): *Forebygging av psykiske vansker og atferdsproblemer hos 3- til 6-åringer i barnehagen: En kartlegging av kompetanse og kompetansebehov hos førskolepedagoger i Bergen kommune og kommuner i Nordhordland*. Spesialpedagogikk Forskning.
- Campbell, F.A. & Ramey, C.T. (1994): «Effects of early intervention on intellectual and academic achievement. A follow-up study of children from low-income families.» *Child Development* 65, 684–697.
- Campbell, F.A., Ramey, C.T., Pungello, E., Sparlig, J. & Miller-Johnsen, S. (2002): «Early Childhood Education: Young adult outcomes from the Abecedarian Project.» *Applied Developmental Science*, 6 (1), 42–57.
- Carrière, R.M. (2009): *The transition to early education. A dynamic theoretical framework*. Nijmegen: Wolf Publishers.
- Clark, A., Kjørholt, A.T. & Moss, P. (2005): *Beyond Listening. Children's perspectives on early childhood services*. Bristol: The Policy Press.
- Cockburn, T. (2005): «Children and the Feminist Ethic of Care.» *Childhood* 1, 71–89.
- Corsaro, W.A. (1997): *The sociology of childhood*. Thousand Oaks, Ca: Pine Forge Press.
- Corsaro, W.A. (2002): *Barndommens sociologi*. København: Gyldendals Uddannelse.
- Cowan, P.A., Cowan, C.P., Schultz, M.S., & Heming, G. (1994): «Prebirth to preschool family factors in children's adaptation to kindergarten.» I Parke, R.D. & Kellam, S.G. (eds.): *Exploring family relationships with other social contexts* (75–114). N.J, USA: Lawrence Erlbaum Associates.
- Csikszentmihalyi, M. (2008): *Flow: the psychology of optimal experience*. New York: Harper Perennial.
- Csikszentmihalyi, M. og Ørsted Andersen, F. (2008): *Selvets udvikling: evolution, flow og det gode samfund*. København: Dansk psykologisk forlag.
- Cunha, F. & Heckman, J. (2007): «The Economics of Human Development: The Technology of

- Skill Formation.» *American Economic Review Papers and Proceedings*, 97, 31–47.
- Currie, J. & Thomas, D. (1995): «Does Head Start Make A Difference?» *The American Economic Review*, 85 (3), 341–364.
- Currie, J. & Neidell, M. (2007): «Getting Inside the «Black Box» of Head Start Quality: What Matters and What Doesn't.» *Economics of Education Review*, 26 (1), 83–99.
- Dahlberg, G., Moss, P. og Pence, A. (2007): *Fra kvalitet til meningskaping – morgendagens barnehage*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Dahlberg, G. & Moss, P. (2010): *Contesting Early Childhood and Opening for Change*. London: Routledge.
- Dale, E.L (2008): «Læring og utvikling – i lek og undervisning». I Bråten, I.: *Vygotsky i pedagogikken*. Oslo: Cappelen akademisk.
- Dale, P.S., Bishop, D.V.M. & Plomin, R. (2003): «Outcomes of early language delay: 1. Predicting persistent and transient language difficulties at 3 and 4 years.» *Journal of Speech Language and Hearing research*, 46, 544–560.
- Danbolt, A.M.V. m.fl. (2010): *Opplæringstilbudet til minoritetspråklige innen barnehage og grunnopplæring*, rapport 2010/1, TEORA, Høgskolen i Telemark.
- Dietrichsen, A. (1991): *Børns omsorgsbehov – set gjennom børns egne udtryk. Omsorg for de 2 – 3årige*, bind 2. København: Danmarks Pædagogiske Institut.
- Dockett, S. & Perry, B. (2002): «Who's ready for what? Young children starting school.» *Contemporary Issues in Early Childhood*, 3 (1), 67–89.
- Dragow, E., Lowrey, A., Turan, Y., Halle, J.W. & Meadan, H. (2008): «Social competence interventions for young children with severe disabilities.» I Brown, W.H., Odom, S.L. & McConnell, S.R. (eds.): *Social competence of young children. Risk, disability & intervention*. London: Paul Brookes.
- Drugli, M.B., Clifford, G., & Larsson, B. (2008): «Teachers' Experience and Management of Young Children Treated Because of Home Conduct Problems: A qualitative study.» *Scandinavian Journal of Educational Research*, 52, 279–291.
- Dunlop, A.-W. (2002): «Bridging Research, Policy & Practice.» I Dunlop, A.-W. & Fabian, H. (2002): *Transitions in the Early Years. Debating Continuity and Progression for Children in Early Education*. London: Routledge Falmer Education.
- Dunlop, A.-W. & Fabian, H. (2002): *Transitions in the Early Years. Debating Continuity and Progression for Children in Early Education*. London: Routledge Falmer Education.
- Einarsdottir, J. & Wagner, J. (2006): *Nordic childhoods and early education: Philosophy, research, policy and practice in Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden*. Conn. IAP-Information Age Publ.
- Elkind, D. (2001): *The hurried child: growing up too fast too soon*, 3. ed., Cambridge, Mass.: Perseus Publishing.
- Eurybase – EUs database
- Eurydice (2009): *Early Childhood and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities. Summary and Conclusions*, 136–139. Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.
- Fjørtoft, I. og Gundersen, K.A. (2007): «Promoting motor learning in young children through landscapes». I Liukkonen, J. et al. (eds): *Psychology for Physical Educators. Student in focus*. Human Kinetics Publishers. Champaign IL.
- Flynn, J. (1999): «Searching for justice: The discovery of IQ gains over time.» *American Psychologist*, 54, 5–20.
- Forbruker- og administrasjonsdepartementet (1982): *Målrettet arbeid i barnehagen*.
- Frønes, I. (2008): «Sosial kompetanse, samfunnsutvikling og sosialisering.» *Barn*, 1, 9–25.
- Frønes, I. (2010): «Kunnskapssamfunn, sosialisering og sårbarhet. Om utvikling og barnevern under kunnskapssamfunnets betingelser.» I Befring, E., Frønes, I. og Sørli, M.-A. (red.) (2010): *Sårbare unge. Nye perspektiver og tilnærminger*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Først og Høverstad ANS (2009): *Analyse av kostnader i barnehagene i 2008. Resultater fra en utvalgsundersøkelse. Drøfting ifh. til alternative beregningsmåter. Oppdragsrapport august 2009*.
- Fylkesmannen i Rogaland: Sluttrapport fra prosjektet *Barnehage + skole = sant*, 2006. (<http://www.fylkesmannen.no/fagom.aspx?m=28079&amid=1336132>)
- Garces, E., Thomas, D. & Currie, J (2002): «Longer-term effects» og «Head Start». *The American Economic Review*, vol. 92, 999–1012.
- Gautun, H. (2007): *Hjemmebarna. En evaluering av språkstimulerende tiltak til 4–5åringer som ikke går i barnehage*. Fafo-notat 2007:17.
- Giddens, A. (1988): *A third way: The renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Gjems, L. (2006) *Hva lærer barn når de forteller? En studie av barns læringsprosesser gjennom*

- narrativ praksis*. Pedagogisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Gjems, L. (2007): *Hva lærer barn når de forteller? Barns læringsprosesser gjennom narrativ praksis*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gjems, L. (2009): *Å samtale seg til kunnskap*. Fagbokforlaget. Bergen.
- Gjervan, M. (red.) (2006): *Temahefte om språklig og kulturelt mangfold*. Kunnskapsdepartementet.
- Golinkoff, R.M., Hirsh-Pasek, K.A. & Singer, D.G. (2006): «Play = Learning. A challenge for parents and educators.» I Singer, D.G., Golinkoff, R.M. & Hirsh-Pasek, K.A. (eds.): *Play = Learning. How Play motivates and enchanges cognitive and social emotional growth*. New York: Oxford.
- Gopnik, A. (2009): *The Philosophical Baby*, The Bodley Head, London.
- Gopnik, A, Metlitzoff, A. & Kuhl, P., (2004): *Den lille, store forskeren*. Pedagogisk Forum, Oslo.
- Griebel, W. & Niesel, R. (1999): *From Kindergarten to school: A transition for the family*. Paper presented at the 9th European Conference on Quality in Early Childhood Education «Quality in Early Childhood Education – How Does Early Education Lead to Life-Long Learning?» in Helsinki, Finland, 1. – 4. September 1999.
- Greve, A. (2007): *Vennskap mellom små barn i barnehagen*. Avhandling for PhD-graden. Universitetet i Oslo, Institutt for spesialpedagogikk.
- Greve, A., Johansson, I. og Østrem, T. (2009): *Kartlegging av barn*. Aftenposten 17. juni 2009.
- Gulbrandsen, L. (2009): *Førskolelærere og barnehageansatte*, notat 4/2009, NOVA skriftserie.
- Gulløv, E. og Bundgaard, H. (2008): *Forskel og fellesskap. Minoritetsbørn i daginstitution*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Gunnar, M., & Quevedo, K. (2007). «The neurobiology of stress and development.» *Annual Review of Psychology*, 58, 145–173.
- Halldén, G., Markström, A.-M., Simonsson, M. og Änggård, E. (red.) (2007): *Den moderna barn-domen och barns vardagsliv*. Stockholm: Carlsson.
- Hamre, B.K. & Pianta, R.C. (2005): «Can Instructional and Emotional Support in the First-Grade Classroom Make a Difference for Children at Risk of School Failure?» *Child Development*, 76 (5), 949–967.
- Hangaard Rasmussen, T. (1992). *Orden og kaos. Elementære grundkrefter i lek*. København: Semi-forlaget.
- Hatlem, M. (2010): *Åpne barnehager. Den første barnehagen og en overgangsarena for den ordi-nære barnehagen. En undervurdert ressurs? Og mulighetsarena for nettverksbygging, kompetanseutvikling og bygging av kulturell kapital*. Internt notat til Østberg-utvalget, ikke publisert.
- 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.
- Heiervang, E., Stormark, K.M., Lundervold, A.J., Heiman, M., Goodman, R., Posserud, M.B., Utlebo, A.K., Plessen, K.J., Bjelland, I., Lie, S.A., og Gilleberg, C. (2007): «Psychiatric disorders in Norwegian 8- to 10-year-olds: An epidemiological survey of prevalence, risk factors, and service use.» *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 46, 438–447.
- Him, H. og Hippe, E. (1998): *Læring gjennom opplevelse, forståelse og handling: en studiebok i didaktikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holt, J. (1975): *Hvordan barn blir tapere*. Oslo: Pax.
- Howes, C., Burchinal, M., Pianta, R.C., Bryant, D., Early, D., Clifford, R. (2008): Ready to learn? Children's pre-academic achievement in pre-Kindergarten programs. *Early Childhood Research Quarterly*, 23 (1), 27–50.
- Hundeide, K. (2003): *Barns livsverden: sosiokulturelle rammer for barns utvikling*. Oslo: Cappelen akademiske forlag.
- Ispa, J. (1981): «Social interaction among teachers, handicapped children and non-handicapped children in a mainstreamed preschool.» *Journal of Applied Psychology*, 1, 231–250.
- Jans, M. (2004): «Children as citizens. Towards a contemporary notion of child participation.» *Childhood*, 1, 27–34.
- James, A., Jenks, C. & Prout, A. (1998): *Theorizing Childhood*. Cambridge: Polity Press.
- Jensen, B., Ebsen, F., Rosendal Jensen, N. og Langager, S. (2009a): *Handlekompetencer i Pædagogisk arbejde med Socialt Udsatte Børn og Unge – Indsats og Effekt*. HPA-projektet. En sammenfatning. Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag.
- Jensen, B., Ebsen, F., Rosendal Jensen, N. og Langager, S. (2009b): *Effekter av Indsatser for Socialt Udsatte Børn i Daginstitutioner*. HPA-projektet. Danmarks Pædagogiske Universitetsforlag.
- Johansson, I. (2007): «Horizontal transitions: What can it mean for children in the early school years?» I Fabian, H. & Dunlop, A.-W.

- (eds.) (2007): *Informing transitions in the early years. Research, policy & practice*. London: Open University Press.
- Juell, E. (2010): *Barnehagen som utdanning*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Jørgensen, J.C. og Thyssen, S. (1999): *Barnets første tid i vuggestuen*. København: Danmarks Pædagogiske Institut.
- Kagan, S. L. & Neumann, M. J. (1998): «Lessons from three decades of transition research.» *The Elementary School Journal*, 98 (4): 365–380.
- Karoly, L.A., Greenwood, P.W., Everingham, S.S., Hoube, J., Kilburn, M.R., Rydell, C.P., Sanders, M. & Chiesa, J. (1998): *Investing in Our Children: What We Know and Don't Know About the Costs and Benefits of Early Childhood Interventions*. Santa Monica: RAND.
- Karoly, L.A., Kilburn, M.R. & Cannon, J.S. (2005): *Early Childhood Interventions: Proven results, Future Promises*. Santa Monica, Calif.: The Rand Corporation.
- Kibsgaard, S. (2009): «Yrkestittelen må bli barnehagelærer» i *Første Steg* 3/2009. Utdanningsforbundet, Oslo.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1992): *Da klokka klang. Skolestart for 6-åringene – konsekvenser for resten av skoleløpet*. Innstilling fra utvalget til vurdering av den obligatoriske skolens lengde (Magnussen-utvalget), Oslo.
- «Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små!» (2005). Rapport fra arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagesektoren, Barne- og familiedepartementet.
- Knutsdotter, B. (1992): *Skal vi lege? Om voksnes betydning for børns leg*. København: Forlaget Børn&Unge. Pædagogisk bogklub. 1 udgave.
- Knudsen, E.I., Heckmann, J.J., Cameron, J.L. og Shonkoff, J.P. (2006): «Economic, neurobiological and behavioral perspectives on building America's future workforce.» *Proceedings of the National Academy of Science* (PNAS). Vol.103 nr. 27.
- Korsvold, T. (2008): *Barn og barndom i velferdsstatens småbarnspolitik: en sammenlignende studie av Norge, Sverige og Tyskland 1945–2000*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kristofersen, L.B. (2007): *Tilgjengelighet og samarbeid. Mer fleksible hjelpetjenester? Opptrappingsplan for psykisk helse, BUP og barnvern*. Rapport 2007:13. NIBR.
- Kunnskapsdepartementet (2006): Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver
- Kunnskapsdepartementet (2008): veileder *Fra eldst til yngst* F-4248
- Kunnskapsdepartementet: Høringsbrev av 19. april 2010
- Kvello, Ø. (2006): *Barns og unges vennskap: empiri- og teorijennomgang, en kvantitativ og kvalitativ studie av barns oppfatninger og presentasjoner av sosiale relasjoner til jevnaldrende og voksne i forhold til noen sentrale mål på psykososial tilpasning*. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Pedagogisk institutt.
- Kvello, Ø (2010): *Barnas barnehage: Føringer, mål, rammer, organisering og utvikling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kvistad, K.J. og Søbstad, F. (2005): *Kvalitetsarbeid i barnehagen*. Oslo: Cappelen.
- Ladd, G.W. & Price, J.M. (1987): «Predicting children's social and school adjustment following the transition from pre-school to kindergarten.» *Child Development*, 58, 1168 – 1189.
- Ladd, G.W. (2005): *Children's peer relations and social competence: a century of progress*. New Haven: Yale University Press.
- Lamer, K. (2004): «Sosial kompetanse – videre utfordringer.» I Pælerud, T. (red.): *Bedre barnehager skriftserie. Fag, kultur og fellesskap: perspektiver på innholdet i barnehagen*. (51–56). Oslo: Utdanningsakademiet.
- Lappegård, T. og Løwe, T. (2009): *Barnehagedelta og foreldrebetaling etter sosial bakgrunn*. Notater 2009/21. Statistisk sentralbyrå.
- Leikhammer, B. (2008): «Kvinneklasse og barnehage i samme hus.» I Aamodt, S. og Hauge, A.-M. (red.): *Familielæring og andre modeller innenfor flerkulturelt pedagogisk arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lillemyr, O.F. (2001) *Lek på alvor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lillemyr, O.F. (2004): *Lek, opplevelse og læring i barnehage og skole*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Lillemyr, O.F., Bergstrøm, S., Eggen, S., Skjevik, S., Støp, K. og Voll, A.L.S. (1998): *Overgangen barnehage – småskole. Et forsknings- og utviklingsprosjekt i Nord-Trøndelag*. Vol. 1–2. NTF-rapport 1998: 5a og b. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.
- Loeb, S., Bridges, M., Bassok, D., Fuller, B. & Rumberger, R.W. (2007): «How much is too much? The influence of preschool centers on children's social and cognitive development.» *Economic of Education Review*, 26, 52–66.
- Loona, S. (1995): «Den norske skolen og innvandrerforeldre – er et jevnbyrdig samarbeid mu-



- lig?» I Arnberg, P. og Ravn, B.: (red.): *Mellom hjem og skole*. Oslo: Praksis Forlag.
- Ludwig, J. & Miller, D.L. (2007): «Does Head Start Improve Childrens Life Changes? Evidence from a Regression Discontinuity Approach.» *Quarterly Journal of Economics*, 122 (1), 159–208.
- Løkken, G. (1996): *Når små barn møtes: om de yngste barnas gruppefelleskap i barnehagen*. Oslo: Cappelen akademisk.
- Løkken, G. (2000): The playful quality of the toddler «style». *Qualitative Studies in Education*, vol 13, nr 5, 531–542.
- Marchon, R.A. (2002): «Moving up the grades: Relationship between preschool model and the later school success.» *Early Childhood Research and Practice* 4, no. 1: ECRP. <http://ecrp.uiuc.edu/v4n1/marcon.html>.
- Margetts, K. (2002): «Planning transition programmes.» I Dunlop, A.-W. & Fabian, H. (eds.): *Transitions in the Early Years. Debating Continuity and Progression for Children in Early Education*. London: Routledge Falmer Education.
- Mashburn, A.J., Pianta, R.C., Hamre, B.K., Downer, J.T., Barbarin, O.A. & Bryant, D. (2008): «Measures of Classroom Quality in Prekindergarten and Children's Development of Academic, Language, and Social Skills.» *Child Development*, 79(3), 732–749.
- Masten, A.S. & Coatsworth, J.D. (1998): «The development of competence in favorable and unfavorable environments.» *American Psychologist*, 53, 205–220.
- Mathiesen, K. S. & Sanson, A. (2000): «Dimensions of early childhood behaviour problems – Stability and predictors of change from 18 to 30 months.» *Journal of Abnormal Child Psychology*, 28, 431–439.
- Mathiesen, K. S. (2009): *Psykiske lidelser i Norge: Et folkehelseperspektiv, del 2: Barn og unge*. Rapport 2009:8, Nasjonalt folkehelseinstitutt.
- Melhuish, E., Sylva, K., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I. & Taggart, B. (2004): *The Effective Provision of Pre-School and Primary Education (EPPE) Project: Findings from Pre-School to end of Key Stage 1*. SSU Report, 01.
- Melhuish, E., Sylva, K., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I., Taggart, B., Phan, M. & Malin, A. (2008a): «Preschool Influences on Mathematical Achievement.» *Science*, 321, 1161–1162.
- Melhuish, E., Belsky, J., Leyland, A.H., Barnes, J. & NESS Research Team (2008b): «Effects of fully-established Sure Start Local Programmes on 3-year-old children and their families living in England: a quasi-experimental observational study.» *Lancet*, 372, 1641–1647.
- Mogstad, M. og Rege, M. (2009): *Tidlig læring og sosial mobilitet. Norske barns muligheter til å lykkes som voksne*. Vedlegg 2. NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Finansdepartementet.
- Moser, T. (2010) «Syn på læring i rammeplanen.» I Kvello, Ø.: *Målsettinger, føringer og rammer for barnehagen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Moser, T. og Tholin, K.R. (2010): «Ny rammeplan, ny barnehagepedagogikk.» I Kvello, Ø.: *Målsettinger, føringer og rammer for barnehagen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- NAFO – Likeverdig opplæring i praksis! Veien videre. <http://www.hio.no/Enheter/NAFO/Dokumentasjon/Likeverdig-opplaering-i-praksis!-Sluttrapporten-veien-videre>.
- Nergård, T. (2006): *Hva skjer med innvandreres bruk av barnehage når et gratis tilbud går over til å koste penger?* NOVA-rapport 6/03.
- Neuman, M.J. (2002): «The wider context. An international overview of transition issues.» I Fabian, H. & Dunlop, A. (eds): *Transition in the early year – debating continuity and progression for children in early education*. London: Routledge Falmer.
- NICHD Early Child Care Research Network (2000): «The relation of child care to cognitive and language development.» *Child Development*, 71, 960–980.
- NICHD Early Child Care Research Network (2002): «Early child care and children's development prior to school entry: Results from the NICHD study of early child care.» *American Educational Research Journal*, 39, 133–164.
- NICHD Early Child Care Research Network (2004): «Multiple pathways to early academic achievement.» *Harvard Educational Review*, 74, 1–29.
- NICHD Early Child Care Research Network (2005): «Early child care and children's development in the primary grades: Follow up results from the NICHD study of early child care.» *American Educational Research Journal*, 42, 537–570.
- Nielsen, H., Thorgård, T., Wang, C., Mehlbye, J., Andersen, J., Gundelach, S. og Rasmussen, K. (2008): *Evaluering av loven om pædagogiske læreplaner. Slutevaluering*. Rapport, mars 2008. NIRAS Konsulenterne A/S, EVA, AKF og UtdviklingsForum I/S, Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender.
- Niesel, R. & Griebel, W. (2007): «Enhancing the competence of transition systems through co-construction.» I Dunlop, A.-W. & Fabian, H.

- (eds): *Informing transitions in the early years. Research, policy & practice*. Berkshire: Open University Press.
- Noddings, N. (1992): *The challenge to care in school. An alternative approach to education*. New York and London: Teachers College Press.
- Nordahl, T. (2007): *Hjem og skole: Hvordan skape et bedre samarbeid?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordenbo, S.E., Hjort, K., Jensen, B., Johansson, I., Sørgaard Larsen, M., Moser, T., Ploug, N. og Thornval, M. (2010): *Forskningskortlægning og forskervurdering av skandinavisk forskning i året 2008 i institusjoner for de 0–6 årige (førskolen)*. <http://www.dpu.dk/site.aspx?p=11739>.
- NOU 1996: 13 *Offentlige overføringer til barnefamilier*. Barne- og familiedepartementet.
- NOU 2002:10 *Førsteklasses fra første klasse*. Utdannings- og forskningsdepartementet.
- NOU 2003:16 *I første rekke – Forsterket kvalitet i en grunnskoleopplæring for alle*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2007:6 *Formål for framtida*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*. Finansdepartementet.
- NOU 2009:18 *Rett til læring*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2001:22 *Det du gjør, gjør det helt – Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*. Barne- og likestillingsdepartementet.
- NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring – Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*. Kunnskapsdepartementet.
- NSCDC National Scientific Council on the Developing Child (2004a): *Children's emotional development is built into the architecture of their brains*. Working paper no. 2. Harvard, Center of the Developing Child, Harvard University.
- NSCDC National Scientific Council on the Developing Child (2004b): *Young children develop in an environment of relationships*. Working paper no. 1. Harvard, Center of the Developing Child, Harvard University.
- NSCDC National Scientific Council on the Developing Child (2008): *Mental health problems in early childhood can impair learning and behavior for life*. Working paper no. 6. Harvard, Center of the Developing Child, Harvard University.
- NSCDC National Scientific Council on the Developing Child (2010): *Persistent fear and anxiety can affect young children's learning and development*. Working paper no. 9. Harvard, Center of the Developing Child, Harvard University.
- ter of the Developing Child, Harvard University.
- OECD (2001): *Starting Strong I Early childhood education and care*.
- OECD (2006): *Starting Strong II Early childhood education and care*.
- OECD (2010): *Closing the Gap for Immigrant Students: Policies, Practice and Performance*.
- Ogden, T. (2005): *Skolans mål och möjligheter*. Stockholm, Statens Folkhälsoinstitut.
- Ogden, T. (2009): *Sosial kompetanse og problemferd i skolen*. 2. utg. Oslo, Gyldendal Akademisk.
- Ogden, T. og Amlund-Hagen, K. (2008): «Treatment effectiveness of Parent Management Training in Norway: A randomized controlled trial of children with conduct problems.» *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 76, 607–621.
- Ot.prp. nr. 67 (2002–2003) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova) Om større lokal handlefrihet i grunnskoleopplæringa*. Kunnskapsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 75 (1981–82) *Lov om endringer i barnehageloven*. Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
- Palludan, C. (2005): *Børnehaven gør en forskel*. København: Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag.
- Pellegrini, A.D. (1995): «Boys' Rough-and-Tumble Play and Social Competence: Contemporaneous and Longitudinal Relations.» I Pellegrini, A.D. (ed.): *The Future of Play Theory. A Multidisciplinary Inquiry into the Contributions of Brian Sutton-Smith*. Albany: State University of New York Press.
- Perry, B.D. (2009): «Examining Child Maltreatment Through a Neurodevelopmental lens.» *Journal of Loss and Trauma*, 14:240–255.
- Peters, S. (2002): «Teachers' perspectives of transition.» I Fabian, H. & Dunlop, A-E. (eds.): *Transition in the early years. Debating continuity and progression for children in early education*. London & New York: Routledge Falmer.
- Pianta, R.C. (2004): «Going to Kindergarten: transitions models and practices.» (CD Rom) Proceedings of the International Conference *Continuity and change: Transitions in education*, Sydney, 27.-28. November 2003.
- Pianta, R.C., Cox, M.J., Taylor, L. & Early, D. (1999): «Kindergartens Teachers' Practices related to the Transition to School: results of a National Survey.» *The Elementary School Journal*. Vol. 100, number 1, 71–86.

- Pinheiro, P.S. (2006): *World report on violence against children*. Geneva: United Nations.
- Prop. 105 L (2009–2010) Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2009–2010) Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 124 S (2009–2010) *Kommuneproposisjonen 2011*, Kommunal- og regionaldepartementet.
- Rambøll Management (2008): *Kartlegging av språkstimulering og språkkartlegging i kommunene*.
- Rambøll Management (2010): *Kartlegging av det pedagogiske innholdet i skoleforberedende aktiviteter i barnehager*.
- Reikerås, E. (2008): *Temahefte om antall, rom og form i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet.
- Rhedding-Jones, J. (2010): «Critical Multicultural Practices in Early Childhood Education.» *Critical Multiculturalism: From Theory to Practice*. 115–135. New York: Routledge.
- Rochlunge, C. (2010): *Undersøking om foreldrebetaling i barnehager, januar 2010*. Rapport 33/2010. Statistisk sentralbyrå.
- Roskos, K. & Christie, J. (2007): *Play and literacy in early childhood: research from multiple perspectives*. Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates.
- Ruud, E.B. (2010): *Jeg vil også være med! Lekens betydning for barns trivsel og sosiale læring i barnehagen*. Cappelen akademisk forlag.
- Sand, S. og Skoug, T. (2002): *Integrering – sprik mellom intensjon og realitet? Evaluering av prosjekt med gratis korttidsplass i barnehage for alle femåringer i bydel Gamle Oslo*. Høgskolen i Hedmark, rapport nr. 1–2002.
- Sandseter, E.B.H. (2010): *Scaryfunny. A qualitative study of risky play among preschool children*. Ph.d.Thesis, Trondheim: NTNU.
- Sandvik, M. og Spurkeland, M. (2009): *Lær meg norsk før skolestart! Språkstimulering og dokumentasjon i den flerkulturelle barnehagen*. Cappelen akademisk forlag.
- Schjølberg, S., Lekhal, R., Wang, M., Zambrana, I., Mathiesen, K., Magnus, P. og Roth, C. (2008): *Forsinket språkutvikling. En oversikt basert på data fra Den norske mor og barn undersøkelsen*. Rapport 2008:10, Folkehelseinstituttet.
- Schwartz, J.C. (1972): «Effects of peer familiarity on the behavior of pre-schoolers in a novel situation.» *Journal of Personality and Social Psychology*, 24, 276–284.
- Schweinhart, L.J., Montie, J., Xiang, Z., Barnett, W.C., Belfield, C. R. & Nores, M. (2005): *Lifetime effects: The High/Scope Perry Preschool Study through Age 40*, Ypsilanti, MI: High/Scope Press.
- Seeberg, M. L. (2003): *Dealing with difference: Two classrooms, two countries: a comparative study of Norwegian and Dutch processes of alterity and identity, drawn from three points of view*. Doktorgradsavhandling. NOVA-rapport nr. 18/03.
- Seeberg, M. L. (2010): *Siste skanse: En undersøkelse om 3–5-åringer som ikke går i barnehage*, NOVA-rapport nr. 7/10.
- Seifert, K. (2006): *How children become violent: why disrupted attachment patterns trigger pathological behavior*. Boston, Mass.: Acanthus Publishing.
- Shore, R. (1998): «Ready Schools. A Report of the Goal 1 Ready Schools Resource Group.» Washington, DC: National Educational Goals Panel.
- Skoug, T., Aasen, S.F. og Retvedt, O. (1999): *Erfarings med innføring av rammeplan for barnehager*. Rapport nr. 16–1999, Høgskolen i Hedmark.
- Sommer, D., Pramling Samuelsson, I. & Huneide, K. (2010): *Child perspectives and Children's perspectives in theory and practice*. London, NY: Springer.
- Sroufe, L.A. (1989): «Relationships, Self and Individual Adaption.» I Sameroff, A.J. & Emde, R.N.: *Relationship Disturbance in Early Childhood*. New York.
- Statistisk sentralbyrå 2009 (ikke publisert): *Tabeller over familier med barn i alderen 3–5 år og ingen barn i alderen 6–17 år – om de mottar foreldrefradrag eller ikke etter inntekt, utdanning, innvandringsbakgrunn, familietype, landbakgrunn, familietype, fylke*.
- Stefansen, K. og Farstad, G.R. (2010): «Classed parental practices in a modern welfare state: Caring for the under threes in Norway.» *Critical Social Policy*, 30 (1), 120–141.
- Stern, D.N. (2003): *Spædbarnets interpersonelle verden*. København: Hans Reitzels Forlag.
- St.meld. nr. 8 (1987–1988) *Barnehager mot år 2000*. Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
- St.meld. nr. 40 (1992–1993) ... *vi smaa, en Alen lange; Om 6-åringer i skolen – konsekvenser for skoleløpet og retningslinjer for dets innhold*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet.

- St.prp. nr. 1 (1998–1999) for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.prp. nr. 57 (2007–2008) *Kommuneproposisjonen 2009*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Kunnskapsdepartementet.
- Sutton-Smith, B. (1994): «Does play prepare the future?» I Goldstein, J.H. (ed.): *Toys, Play and Child Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sæther, J.P. (2010): *Barn i barnehage – foreldrebakgrunn og utvikling de seneste årene*. Statistisk sentralbyrå. Rapport 11/2010.
- Søbstad, F. (2002): *Jaktstart på kjennetegn ved den gode barnehagen*. Første rapport fra prosjektet «Den norske barnehagekvaliteten», DMMHs publikasjonsserie nr. 2/2002, 35–36. Trondheim.
- Taylor, J. (1998): *Life at six: Life Chances and Beginning School*. Fitzroy: Brotherhood of St. Lorraine.
- Thompson, B. (1975): «Adjustment to school.» *Education Quarterly*, 17, (2), 128–136.
- TNS Gallup (2008): *Undersøkelse av foreldres tilfredshet med barnehage tilbudet*. Utdanningsdirektoratet: Rundskriv 4–2008.
- Vedeler, L. (1987): *Barns kommunikasjon i rollelek*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Vejleskov, H. (1997): *Børns leg. Handlen og sammenhengen under leg hos 4 – 8 åringer*. København: Dafolo forlag.
- Vidnes, A.K. (2010): *Lærer bedre norsk. Utvider gratis kjernetid til treåringer*. Avisartikkel i Aftenposten 05.05.10.
- Wagner, J.T. (2003): «Introduction: International Perspectives and Nordic contributions.» I Broström, S. & Wagner, J.T. (eds.): *Early childhood education in five Nordic countries: Perspectives on the transition from preschool to school*. Århus: Systime Academic.
- Whitehurst, G.J. (2010): «Much too late.» *Education Next* 1, No. 2:9, 16–20.
- Winsvold, A. og Gulbrandsen, L. (2009): *Kvalitet og kvantitet. Kvalitet i en barnehagesektor i sterk vekst*. Rapport nr. 2/09. NOVA.
- Wößmann, L. & Schütz, G. (2006): *Efficiency and Equity in European Education and Training Systems*, 26.04.2006. Analytical Report for the European Commission.
- Zachrisson, H.D., Lekhal, R. og Schjølberg, S. (2010): «Barnehage og psykisk helse hos sped- og småbarn.» I Moe, V., Slinning, K. og Hansen, M.B. (red.): *Håndbok i sped- og småbarns psykiske helse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Zaporozhets, A. (1986): *Izbrannye psichologicheskie trudy [Selected works]. Moscow, Russia: Pedagogika*.
- Østrem, S. (2008): *Barns subjektivitet og likeverd. Et bidrag til diskusjon om barnehagens pedagogiske innhold og etiske forankring*. Doktoravhandling, teologisk fakultet, Universitetet i Oslo.
- 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*. Tønsberg: Høgskolen i Vestfold, Barnehagesenteret.
- Åberg, A. og Taguchi, H.L. (2006): *Lyttende pedagogikk. Etikk og demokrati i pedagogisk arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.

# Norges offentlige utredninger

## 2009 og 2010

### **Statsministeren:**

#### **Arbeids- og inkluderingsdepartementet:**

Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2009.  
NOU 2009: 7.

#### **Arbeidsdepartementet:**

Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet.  
NOU 2010: 1.

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2010.  
NOU 2010: 4.

Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering.  
NOU 2010: 5.

#### **Barne- og likestillingsdepartementet:**

Farskap og annen morskap. NOU 2009: 5.  
Tilstandsrapport ved salg av bolig. NOU 2009: 6.  
Kompetanseutvikling i barnevernet. NOU 2009: 8.  
Et helhetlig diskrimineringsvern. NOU 2009: 14.  
Adopsjon – til barnets beste. NOU 2009: 21.  
Det du gjør, gjør det helt. NOU 2009: 22.

#### **Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:**

#### **Finansdepartementet:**

Kapital- og organisasjonsformer i sparebanksektoren mv.  
NOU 2009: 2.

Tiltak mot skatteunndragelser. NOU 2009: 4.  
Fordelingsutvalget. NOU 2009: 10.

Bedre pensjonsordninger. NOU 2009: 13.  
Globale miljøutfordringer – norsk politikk.  
NOU 2009: 16.

Pensjonslovene og folketrygdreformen I.  
NOU 2010: 6.

#### **Fiskeri- og kystdepartementet:**

#### **Fornyings- og administrasjonsdepartementet:**

Individ og integritet. NOU 2009: 1.

#### **Fornyings-, administrasjons- og kirke-** **departementet:**

Håndhevelse av offentlige anskaffelser. NOU 2010: 2.

### **Forsvarsdepartementet:**

#### **Helse- og omsorgsdepartementet:**

Drap i Norge i perioden 2004–2009. NOU 2010: 3.

#### **Justis- og politidepartementet:**

Lov om offentlige undersøkelseskommissjoner.  
NOU 2009: 9.

Kredittavtaler. NOU 2009: 11.

Et ansvarlig politi. NOU 2009: 12.

Skjult informasjon – åpen kontroll. NOU 2009: 15.

Ny grenselov. NOU 2009: 20.

#### **Kommunal- og regionaldepartementet:**

Sikring mot tap av felleskostnader i borettslag.  
NOU 2009: 17.

#### **Kulturdepartementet:**

#### **Kunnskapsdepartementet:**

Rett til læring. NOU 2009: 18.

Mangfold og mestring. NOU 2010: 7.

Med forskertrang og lekelyst. NOU 2010: 8.

#### **Landbruks- og matdepartementet:**

#### **Miljøverndepartementet:**

#### **Nærings- og handelsdepartementet:**

#### **Olje- og energidepartementet:**

#### **Samferdselsdepartementet:**

På sikker veg. NOU 2009: 3.

#### **Utenriksdepartementet:**

Skatteparadis og utvikling. NOU 2009: 19.

### Offentlige publikasjoner

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:

Fagbokforlaget

Postboks 6050, Postterminalen

5892 Bergen

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Faks: 55 38 66 01

[www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

Publikasjonen er også tilgjengelig på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)