

KLAR, FERDIG, GÅ! TYNGRE SATSING PÅ DE SMÅ!

**Rapport fra arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagesektoren
BFD 8. mars 2005**

Innhold

1	Sammendrag	4
2	Bakgrunn, arbeidsgruppas mandat, sammensetning og arbeid.	8
2.1	Bakgrunn	8
2.2	Mandat.....	8
2.3	Arbeidsgruppas sammensetning.....	9
2.4	Gruppas arbeid	9
3	Perspektiver på kvalitet	10
3.1	Innledning.....	10
3.2	Kvalitetsbegrepet.....	10
3.3	Kvalitet i barnehagen	11
3.3.1	Forskning.....	11
3.3.2	Ulike definisjoner	12
3.3.3	Strukturer – prosesser - resultater.....	13
3.4	Sikre det som sikres kan.....	15
3.5	Telling og fortelling	17
3.6	Kvalitetsutvikling og lokalt utviklingsarbeid.....	17
3.7	Oppsummering	18
4	Internasjonale føringer og anbefalinger	18
4.1	Innledning.....	18
4.2	FNs barnekonvensjon.....	18
4.3	Dakar - deklarasjonen.....	19
4.4	EU.....	19
4.5	Europarådets rekommandasjon	20
4.6	OECDs anbefalinger	21
4.7	Oppsummering	22
5	Barn, barndom og barnehager	22
5.1	Innledning.....	22
5.2	Barn og barndom.....	23
5.3	Barnehagens art og egenskaper – en historisk gjennomgang.....	25
5.3.1	Asyl og krybber.....	25
5.3.2	Barnehagebevegelsen	26
5.3.3	Nasjonalt engasjement – noen milepæler.....	27
5.4	Begrunnelser for barnehagepolitikken	31
5.5	Drøfting og oppsummering av nasjonale føringer for kvaliteten.....	32
6	Sterkere innsats for barnehagekvaliteten	33
6.1	Innledning.....	33
6.2	En barnehage for alle.....	33
6.2.1	Barnegruppene blir stadig yngre	35
6.2.2	Noen barn har særlige behov.....	36
6.2.3	Et kjønnsperspektiv på livet i barnehagen.....	37
6.2.4	Barn har ulik kulturbakgrunn	38
6.3	Helsefremmende og utfordrende pedagogisk miljø	39
6.4	Investering i framtidens samfunn	40
6.5	Kompetansebehov i en moderne barnehagesektor	41
6.6	Oppsummering	42
7	Tilstandsvurdering og utfordringer	42
7.1	Innledning.....	42
7.2	Planmessig og helhetlig tilnærming til politikkutvikling og implementering.....	43

7.3	Et sterkt og likeverdig partnerskap med utdanningssystemet	44
7.4	Tilgang for alle og særlig oppmerksomhet mot barn som trenger særskilt støtte	46
7.5	Vesentlig offentlig investering i tjenester og infrastruktur	48
7.6	Deltakende tilnærming til kvalitetsutvikling og kvalitetssikring	49
7.6.1	Dokumentasjon fra den treårige kvalitetssatsingen.....	49
7.6.2	Hvilke egenskaper er viktige for foreldrene?	50
7.6.3	Og hva mener barna?.....	53
7.7	Passende opplæring og gode arbeidsbetingelser for personalet.....	54
7.8	Systematisk overvåking og innsamling av data	56
7.9	Stabile rammevilkår og langsiktig plan for forskning og vurdering	58
7.10	Svensk barnehagepolitikk	59
7.11	Oppsummering	60
8	Nye og reviderte virkemidler i en utbygd sektor.....	62
8.1	Innledning.....	62
8.2	Nasjonal styring av barnehagesektoren.....	62
8.3	Uttalt fordeling av ansvar og oppgaver - en kvalitetsindikator.....	63
8.3.1	Barnehagens ansvar.....	64
8.3.2	Eiers ansvar	66
8.3.3	Kommunens ansvar og oppgaver	66
8.3.4	Statens ansvar og oppgaver	68
8.3.5	Utdanningsinstitusjonene	71
8.3.6	Samarbeid mellom sentrale aktører.....	72
8.4	Dokumentasjon og rapportering.....	72
8.4.1	Datainnsamling og statistikk	72
8.4.2	Dokumentasjon av pedagogisk arbeid.....	75
8.5	Med kunnskap og kompetanse som innsats	77
8.5.1	Forskning og utviklingsarbeid.....	78
8.5.2	Kompetanse i barnehagene.....	79
8.5.3	Kompetanse på forvaltningsnivå.....	83
8.6	Oppsummering	84
9	Konklusjoner og forslag til tiltak.....	85
10	Økonomisk-administrative konsekvenser.....	87

1 Sammendrag

Denne rapporten er utarbeidet av en arbeidsgruppe nedsatt av Barne- og familiedepartementet 3. mars 2004. Arbeidsgruppa ble bedt om å gi innspill til departementets arbeid med sikring og utvikling av barnehagens kvalitet. *Kapittel 1* gir et kort sammendrag av kapitlene i rapporten. *Kapittel 2* gjør rede for bakgrunn, arbeidsgruppas mandat, sammensetning og arbeid.

I *Kapittel 3 Perspektiver på kvalitet* drøftes kvalitetsbegrepet og ulike perspektiver på kvalitet i barnehagen. Arbeidsgruppa slutter seg til forståelsen av kvalitet som et relativt, dynamisk og verdiavhengig begrep. Synet på den gode barnehagen er avhengig av ulike aktørers syn på barn, barndom, småbarns status i samfunnet og barnehagens oppdrag. Det betyr at å definere den gode barnehagen er en politisk og vedvarende prosess. I et demokratisk samfunn med vekt på brukerorientering, er det viktig å legge en deltakende tilnærming til grunn for kvalitetsutvikling. Dette krever at alle interessenter kommer til orde.

Bevissthet om barnehagens verdigrunnlag og komplekse oppdrag må ligge til grunn for arbeidet med å støtte og utvikle barnehagens kvalitet. Det finnes ingen enkle og entydige sammenhenger mellom strukturer, prosesser og resultater i barnehagesammenheng. Det er imidlertid enighet om at tilstrekkelig og kompetent personale har stor betydning for barnehagens resultater. Strukturelle faktorer skaper handlingsrom og setter grenser for barns livsutfoldelse og læring.

På nasjonalt nivå er finansiering og lovgivning de viktigste virkemidlene for å sikre og videreutvikle kvalitet i barnehagen. Det er også et nasjonalt ansvar å følge med på hvordan virkemidlene fungerer, og om det er samsvar mellom barnehagelovens intensjoner og den virkeligheten barn og

foreldre møter i barnehagene. Nasjonale krav om barnehagens fysiske og psykososiale miljø, bemanning og personalets pedagogiske kompetanse er etter arbeidsgruppas vurdering nødvendig for å sikre barn gode og likeverdige utviklingsmuligheter. Ansvarsfordeling, systematisk kunnskapsinnhenting og felles arenaer som gir mulighet for dialog mellom partene i ansvarskjeden er sentrale elementer i et nasjonalt kvalitetssystem.

Kapittel 4 Internasjonale føringer og anbefalinger er en gjennomgang av noen internasjonale føringer og anbefalinger som bør legges til grunn for utvikling av et system som skal bidra til sikring og utvikling av kvalitet i barnehagesektoren. Spørsmål om småbarnsforeldres behov for velferdsordninger og barns rett til et dagtilbud av god kvalitet blir nå viet betydelig internasjonal oppmerksomhet. Begrunnelsen er sammensatt: Nyere kunnskap om barndommen som en læringsintensiv periode, og barndommens betydning for det videre livsløpet har ført til økt oppmerksomhet om at utviklingen av befolkningens dannelse starter tidlig. FNs barnekonvensjon krever at hensynet til barns beste skal ligge til grunn for utforming av institusjoner for barn. I tillegg skaper synkende fødselstall bekymring. Det er derfor nødvendig å støtte småbarnsforeldre, slik at de kan kombinere arbeid og familie. OECDs anbefalinger og barnehagepolitikken i flere EU-land går i retning av å inkludere barnehagen som en del av utdanningssystemet og strategien for befolkningens livslange læring.

Kapittel 5 Barn, barndom og barnehager gir en beskrivelse av nyere syn på barn og en historisk gjennomgang av barnehagens art og egenskaper. Arbeidsgruppa har sett på nasjonalt engasjement i barnehagesektoren gjennom tidene, og ulike begrunnelser for barnehagepolitikken.

Førskolelærere har de siste 50 årene blitt betraktet som garantister for kvalitet i

barnehagene. Samtidig har det eksistert en politisk ambivalens når det gjelder krav til utdanning. Den offentlige debatten i forbindelse med høringsnotat om ny barnehagelov viser at dette fortsatt er en aktuell problemstilling.

På nasjonalt nivå har et uttalt verdigrunnlag og fastsetting av minimumsrammer for strukturell kvalitet vært brukt som virkemiddel for å sikre kvalitet siden den første forskriften om daginstitusjoner kom i 1954. Normene har forsvunnet gradvis. Nasjonale og lokale regler for nødvendig standard kan virke forebyggende mot uverdige forhold, men minimumsnormer kan også føre til lite ambisiøse mål. I et samfunn der mange konkurrerer om begrensede ressurser kan det være en fare for at praksis tilpasses reglene, slik at minimumsstandard blir synonymt med vanlig standard. Det er grunn til å anta at dette kan ha skjedd i norsk barnehagesektor. Standarden på bygninger og krav til de ansattes pedagogiske kompetanse har ikke økt i takt med velstandsutviklingen og den faglige kompetansen på området de siste tiårene. Andelen ansatte med pedagogisk kompetanse er betydelig lavere i Norge enn i Danmark og Sverige. Arbeidsgruppa mener at behovet for sentralt fastsatte normer må vurderes ut fra graden av lokalt selvstyre, privat eierskap, sektorens historie og omfang, og i hvilken grad det finnes etablerte sannheter om hva som er en tilstrekkelig standard.

Det er mye som tyder på at småbarn i Norge har lav status sammenlignet med andre aldersgrupper, og at nyere kunnskap om småbarnsalderens betydning for menneskers videre livsløp er lite utbredt. Barn som brukere har liten makt og innflytelse på beslutninger om fordeling av midler. Voksne har et ubetinget ansvar for barns oppvekstvilkår, både i familien og i andre institusjoner. Barnehagesektoren består av mange små og store, kommunale og private virksomheter, som i stor grad finansieres av det offentlige. Det er et uttrykt mål at

befolkningen skal få likeverdige tjenester av god kvalitet uavhengig av hvor i landet de bor. Det er derfor grunn til å advare mot oppløsning av areal- og bemanningsnormer. Det er etter arbeidsgruppas vurdering nødvendig å overvåke utviklingen på dette området inntil det er blitt en selvfølge at barnehagebarn tilbys like gode rammer for livsutfoldelse som andre aldersgrupper i samfunnet.

Kapittel 6 Sterkere innsats for barnehagekvaliteten peker på noen utfordringer knyttet til barnehagenes arbeid med å innfri målet om likeverdige tilbud av god kvalitet: Barnehagen skal tilrettelegges for alle, uavhengig av alder, kjønn, alder, funksjonsnivå og kulturell bakgrunn. Arbeidsgruppa mener det nå er nødvendig å styrke innsatsen for å sikre at barnehagens fysiske miljø fremmer det pedagogiske arbeidet og utnyttes som en vesentlig ressurs. På bakgrunn av barnehagens betydning som samfunnsinstitusjon, bør den offentlige innsatsen for å sikre barnehagen som et helsefremmende miljø styrkes. Universell utforming og tilstrekkelig personale med god kompetanse er nødvendig for at alle barn skal få likeverdige muligheter til deltakelse. Dette må betraktes som en etisk forpliktelse og en god investering på kort og lang sikt.

Kapittel 7 Tilstandsvurdering og utfordringer gir en vurdering av barnehagesektoren med utgangspunkt i anbefalinger fra OECDs utdanningskomité. Vi har også sett på utviklingen i Sverige, der arbeidet med kvalitet og utvikling nå blir betraktet som det viktigste spørsmålet i barnehagepolitikken. Svenskenes grundige og systematiske arbeidet med vurdering av tilstanden i sektoren kan fungere som modell for tilsvarende oppfølging i Norge.

Arbeidsgruppa mener at barnehagesektoren står overfor store utfordringer i arbeidet med kvalitet de nærmeste årene. Når de viktigste virkemidlene etter planene skal endres samtidig, er det særlig viktig at disse ses i sammenheng, at det settes av tilstrekkelig

ressurser og at det gjennomføres reell likeverdig økonomisk behandling av alle barnehager. Informasjon og kompetansetiltak i forbindelse med gjennomføringen av disse endringene bør prioriteres.

Det ser ut til at kommuner og fylkesmenn er på god vei til å styrke partnerskapet mellom barnehagesektoren og utdanningssektoren. Kommuners og fylkesmenns frihet til å organisere virksomheten har resultert i at forholdene ligger bedre til rette for samordning og samarbeid på lokalt og regionalt nivå. Denne utviklingen bør følges opp med styrket samarbeid på nasjonalt nivå for å sikre helhet og sammenheng i ansvarskjeden, og bidra til at brukernes og lokale myndigheters behov blir ivaretatt på en effektiv måte.

Offentlige investeringer i barnehager har økt betraktelig de siste årene sammenlignet med tidligere år. Likevel er foreldrebetalingen høy sammenlignet med andre land, og det er mange barn, særlig i gruppen under tre år, som ikke har barnehageplass. For å få gjennomført den siste delen av utbyggingen og sikre tilgang for alle, uavhengig av foreldrenes økonomi, bør det innføres individuell rett til barnehageplass fra barnet er ett år gammelt og gratis 20 timers tilbud for alle barn.

Når det gjelder deltakende tilnærming, har sektoren et godt utgangspunkt. I løpet av kvalitetssatsingen *Den gode barnehagen* har flere barnehager og kommuner arbeidet med å trekke med alle interessenter. Men det er nødvendig å arbeide systematisk og langsiktig for å sikre at alle aktørgruppene i barnehagen får sterk nok innflytelse over utviklingen av sin barnehage. Foreldrenes innflytelse foreslås styrket ved at det opprettes et nasjonalt organ etter mønster fra FUG, grunnskolens foreldreutvalg for grunnskolen.

Opplæring og arbeidsbetingelser for personalet er ett av de områdene det finnes

lite kunnskap om. Rekruttering av førskolelærere, fagarbeidere og andre ansatte til barnehagene er en utfordring som krever nasjonal og lokal innsats. Personalets kompetanse er av så avgjørende betydning for kvaliteten, at det nå er på tide med både økt nasjonal satsing på flere førskolelærere, og utdanningstilbud for ansatte som ikke har formell kompetanse om barns utvikling, behov og rettigheter.

Konkurransedyktig lønn og ordnede arbeidsforhold er viktige forhold som har en klar sammenheng med rekruttering av kvinner og menn, stabilitet og kvalitet. Arbeidsgruppa har pekt på mangler i statistikk og dokumentasjon på barnehagefeltet. Systematisk overvåking av kvaliteten på tilbudet til barna er nærmest fraværende. Det trengs også betydelig mer satsing på forskning, utviklingsarbeid og kontinuerlig kompetanseoppbygging.

Samlet sett er situasjonen på barnehagefeltet med hensyn til å sikre og utvikle kvalitet uklar. Styringen fra nasjonalt nivå har hittil foregått på idéplanet, og de økonomiske ressursene til prioriterte områder har stort sett vært av symbolsk størrelse. Evaluering av departementets innsats mangler, og det finnes lite kunnskap om forholdet mellom barnehagenes praksis og nasjonale intensjoner slik de framstår i barnehageloven, rammeplanen og handlingsplaner. Det gjenstår derfor mye kunnskapsinnhenting og betydelige investeringer for å få et reelt bilde av situasjonen i sektoren.

I Kapittel 8. Nye og reviderte virkemidler i en utbygd sektor drøftes behovet for nye og reviderte virkemidler i barnehagesektoren. Arbeidsgruppa anbefaler at den offentlige oppmerksomheten om barnehagens verdigrunnlag, voksnes kompetanse og fellesskapets ansvar for barn styrkes. Det bør gjennomføres en grundig tilstandsvurdering av norsk barnehagesektor med utgangspunkt i lover og forskrifter. Det bør opprettes nettbaserte systemer som inviterer til erfaringsutveksling og erfaringslæring, og

som gir alle interessegrupper anledning til å delta. Det bør utvikles en langsiktig strategi for systematisk dokumentasjon på alle nivå, og et kvalitetsmeldingsskjema for barnehagene på bakgrunn av nasjonale føringer. Dette vil gi sentrale myndigheter oppdatert kunnskap om tilstanden sektoren. Utfordringer i forhold til sikring og utvikling av kvalitet i barnehagene kan oppsummeres i følgende punkter:

- Usikkerhet knyttet til finansiering og likeverdig behandling av private og offentlige barnehager
- Lav andel pedagoger i barnehagene
- Underdimensjonert forvaltning
- Mangel på kunnskap om tilstanden i sektoren
- Mangel på helhet og sammenheng i styring av sektoren
- Mangel på en langsiktig og systematisk kompetansestrategi

De fire siste kulepunktene hører nøye sammen. De handler alle om for liten kapasitet til å innhente opplysninger og analysere tilstanden i sektoren. Etter arbeidsgruppas vurdering er den barnehagefaglige kompetansen sentralt, regionalt og på kommunenivå ikke tilfredsstillende, verken i forhold til FNs barnekonvensjon eller sektorens størrelse og betydning for barn, familier og samfunnsutviklingen. For å bøte på disse vesentlige manglene i et nasjonalt kvalitetssystem foreslår derfor arbeidsgruppa at det etableres et eget barnehagedirektorat. I tillegg bør alle tre forvaltningsnivå styrkes. På bakgrunn av OECDs anbefalinger og den sterke støtten til Kvalitetsutvalgets forslag om endret departementstilknytning, er det behov for en nærmere vurdering av administrativ og forvaltningsmessig plassering av barnehagesektoren.

Arbeidsgruppas drøftinger og anbefalinger oppsummeres punktvis i *Kapittel 9 Konklusjoner og forslag til tiltak*. Forslagene er delt inn i fire områder: a) Barn, b) Kompetanse, c) Forvaltning og d) Forskning og dokumentasjon.

I *Kapittel 10* har arbeidsgruppa pekt på noen økonomiske og administrative konsekvenser av innspillene til departementets arbeid med å sikre og utvikle kvalitet i barnehagesektoren.

Gruppa mener det er et offentlig ansvar å sikre at alle som har ansvar for barnehagebarna i det daglige får tilstrekkelig opplæring i barnehagens samfunnsmandat. Kompetanseutvikling i forbindelse med implementering av revidert barnehagelov og rammeplan skal omfatte om lag 6000 barnehager og nærmere 60 000 ansatte. Det bør derfor avsettes minimum 600 millioner kroner til kompetansetiltak i 2006. Videre bør det utarbeides en langsiktig strategi for kompetanseutvikling og økt andel pedagoger. Styrking av den pedagogiske kompetansen i barnehagene vil kreve økt utdanningskapasitet. I tillegg trengs det en generell økning av statstilskuddet.

Opprettelse av et nytt barnehagedirektorat er den viktigste administrative konsekvensen av arbeidsgruppas forslag.

Systematisk og langsiktig arbeid for å sikre og videreutvikle kvalitet i barnehagene vil også kreve administrativ innsats fra kommuner, fylkesmenn og departement. På alle tre forvaltningsnivå er det behov for økt bemanning for å ivareta ansvaret for kompetanseutvikling generelt, og i forhold til implementering av revidert rammeplan spesielt. Tilstrekkelig og faglig oppdatert bemanning er også nødvendig for å kunne arbeide systematisk med dokumentasjon, rapportering og tilrettelegging av arenaer for dialog og erfaringsspredning.

2 Bakgrunn, arbeidsgruppas mandat, sammensetning og arbeid.

2.1 Bakgrunn

Arbeidsgruppa ble oppnevnt av Barne- og familiedepartementet 3. mars 2004, kort tid etter avrundingen av den treårige kvalitetssatsingen *Den gode barnehagen* (2001 – 2003). Kvalitetssatsingen ble gjennomført på bakgrunn av føringer gitt i St.meld.nr.27 (1999 – 2000) *Barnehage til beste for barn og foreldre*. Hovedmålet var at alle norske barnehager skulle etablere redskaper og systemer for å opprettholde, sikre og videreutvikle barnehagens kvalitet innen utgangen av 2003. Dette innebar blant annet å utforme, vurdere og følge opp kvalitetskriterier. Stortingsmeldingen pekte ut tre sentrale tema: *Barnehage til alle barn, (uavhengig av barnas bosted, sosiale, kulturell og økonomiske balgrunn) brukertilpassede barnehager og et kompetent personale*. Satsingen skulle gjennomføres i alle kommuner.

Regjeringens mål for barnehagesektoren og forslag til styring og finansieringen av sektoren ble lagt fram i St.meld.nr.24 (2002-2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet*. Her drøftes forslagene i forhold til barnehageavtalen som ble inngått av et flertall på Stortinget 11. juni 2002.

Regjeringens mål for barnehagepolitikken er:

- Barnehageplass til alle som ønsker det
- Økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager
- Lavere foreldrebetaling
- Kvalitet og mangfold i tilbudet (BFD 2003:6)

Stortingets sluttet seg til målene under behandling av meldingen våren 2003, og samtlige partier med unntak av Kystpartiet inngikk et forlik om barnehagepolitikken for perioden 2002 – 2005. Hovedelementene i barnehageforliket er lovfestet plikt for kommunene til å sørge for et tilstrekkelig

antall barnehageplasser, innføring av maksimalpris og likeverdig behandling av offentlige og private barnehager. Kvaliteten i tilbudet skal opprettholdes. Kommunens rolle som barnehagemyndighet skal styrkes, og ansvaret for styring og finansiering av sektoren skal etter planen overføres til kommunene fra 1.1.2006. Første trinn i innføring av maksimalpris, kommunalt ansvar for samordnet opptak og økonomisk likebehandling av barnehager, uansett eierskap, ble innført i 2004. Øvrige forandringer skal etter planen iverksettes samtidig, - fra 1. januar 2006. Da skal også revidert barnehagelov og rammeplan for barnehagen tre i kraft. Disse to dokumentene er statens viktigste styringsmidler i tillegg til finansiering av sektoren. Barnehagereformen berører 433 kommuner, over 6.000 barnehager, over 200.000 barn, ca 400.000 foreldre og ca 60.000 ansatte. Dette er med andre ord en svært omfattende reform som skal gjennomføres på kort tid og som berører mange.

I forhold til gruppas mandat er også følgende mål i regjeringens politikk for styrket lokaldemokrati og økt kommunal handlefrihet særlig relevant: ”Innbyggerne skal oppleve å bli tilbudt *likeverdige tjenester* av god kvalitet og tilgjengelighet, tilpasset individuelle og lokale behov – uavhengig av bosted” (St.prp.nr.66 (2002-2003)). Utredning om forenkling av barnehageregelverket er ett av tiltakene som varsles i den samme stortingsproposisjonen. På bakgrunn av dette fikk arbeidsgruppa følgende mandat:

2.2 Mandat

Arbeidsgruppen skal drøfte og beskrive kjennetegn ved kvalitet i barnehage og vurdere behovet for nye og reviderte virkemidler i lys av endrede rammebetingelser (full behovsdekning, makspris og rammefinansiering fra 1.1.2006).

Arbeidsgruppen skal drøfte kvalitet i lys av målet om at alle barn, herunder barn med særskilte behov, skal ha tilbud om barnehageplass hvis foreldrene ønsker det, målet om å gi barn gode utviklingsmuligheter og om lokal forankring og tilpasning av virksomheten. Gruppen skal også drøfte kvalitet i forhold til FNs Barnekonvensjon og viktige samfunnsmessige mål om toleranse og likeverd, respekt for ulikheter, likestilling mellom kjønnene, forenkling og brukermedvirkning. Arbeidsgruppen skal

- drøfte hvordan barnehageloven kan utformes for å regulere barnehagens innhold
- vurdere hvordan Rammeplanen kan gjøres til et bedre redskap for sikring og utvikling av barnehagens kvalitet
- foreslå ansvars- og oppgavefordeling mellom departement, regional stat, kommuner, eiere og barnehager mht kvalitetssikring og kvalitetsutvikling,
- vurdere behov for dokumentasjon og rapportering på de ulike nivåene og
- vurdere behovet for forsknings- og utviklingsarbeid og for opplæring og kompetanseheving i barnehagesektoren.

Arbeidsgruppen skal beregne økonomisk – administrative konsekvenser av sine forslag.

Arbeidsgruppen skal

- innen 1. juni 2004 gi innspill til departementets arbeid med revidering av barnehageloven.
- innen 1. september 2004 gi innspill til departementets arbeid med revidering av Rammeplan for barnehagen.
- levere sluttrapport innen utgangen av februar 2005.

2.3 Arbeidsgruppas sammensetning

Gruppen har vært ledet av professor Frode Søbstad ved Dronning Mauds Minne Høgskole for førskolelærerutdanning (DMMH). De øvrige medlemmene har vært høgskolelektor Turid Thorsby Jansen,

Høgskolen i Vestfold, forsker Lars Gulbrandsen, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA), rådgiver Morten Halvorsen, fylkesmannen i Vest – Agder, styreleder Anne Berit Lyng Malmo, Private barnehagers landsforbund (PBL), barnehagerådgiver Kari Lilleaasen, IKOs barnehagekontor - kirkelig pedagogisk senter, og seksjonsleder for barnehager Mimi Bjerkestrand, Utdanningsforbundet. Rådmann Mette Vestli Skjong, Kommunenes Sentralforbund (KS) deltok fram til april 2004. Rådgiver Anne Ma Sandve har vært gruppas sekretær.

2.4 Gruppas arbeid

Arbeidsgruppen har avholdt 12 møter, deltatt på den nasjonale barnehagekonferansen *Den gode barnehagen – Norge rundt* i mai 2004 og vært på studietur til Stockholm, der vi besøkte Utbildningsavdelingen i Stockholm Stad, Lærershøgskolen i Stockholm og de nasjonale organene Myndigheten för skolutveckling og Skolverket. Gruppen har også hatt besøk fra Reggio Emilia - instituttet i Stockholm og lederen av rammeplangruppa. Gruppas medlemmer har deltatt på konferanser og hatt kontakt med ulike aktører i sektoren.

Fristen for innspill til barnehageloven ble flyttet fra 1. juni til 1. september.

Arbeidsgruppen leverte innspill til revidering av barnehageloven 30. august og prinsipper for revidering av rammeplan for barnehagen 1. september 2004. Revidert lov og rammeplan foreligger ikke på tidspunktet denne rapporten avleveres. Vi tar derfor utgangspunkt i arbeidsgruppas innspill om lov og rammeplan og regjeringens høringsutkast til ny lov om barnehager.

Det ble lagt ut informasjon om arbeidsgruppas mandat og sammensetning samt invitasjon om å komme med innspill til gruppa på Barne- og familiedepartementet hjemmeside Odin. Gruppen har mottatt 32 innspill fra foreldre, barnehageansatte, kommuner og organisasjoner. I rapporten

omtales disse som ”innspill”. Rapporten bygger også på faglige artikler fra dr. philos Berit Bae: Om å se barn som subjekt – noen konsekvenser for pedagogisk arbeid i barnehage (vedlegg 1) og professor Gunvor Løkken: Økende andel småbarn i barnehagene (vedlegg 2). Arbeidsgruppas medlem Lars Gulbrandsen har utredet behov for data og statistikk i barnehagesektoren (vedlegg 3). Tekster fra disse vedleggene er tatt inn i rapporten. Arbeidsgruppas innspill om revidering av loven 31.08.04 er også lagt ved (vedlegg 4).

3 Perspektiver på kvalitet

3.1 Innledning

I dette kapittelet drøftes kvalitetsbegrepet. Drøftingen danner grunnlag for arbeidsgruppas forslag om reviderte og nye virkemidler for å sikre og videreutvikle kvaliteten i barnehagene. Mandatet gir følgende oppdrag i forhold til kvalitet: *Arbeidsgruppen skal drøfte og beskrive kvalitet... Arbeidsgruppen skal drøfte kvalitet i lys av målet om at alle barn, herunder barn med særskilte behov, skal ha tilbud om barnehageplass hvis foreldrene ønsker det, målet om å gi barn gode utviklingsmuligheter og om lokal forankring og tilpasning av virksomheten. Gruppen skal også drøfte kvalitet i forhold til FNs Barnekonvensjon og viktige samfunnsmessige mål om toleranse og likeverd, respekt for ulikheter, likestilling mellom kjønnene, forenkling og brukermedvirkning.*

Vi oppfatter dette som en etterspørsel etter en generell beskrivelse og drøfting av kvalitet i barnehagen i tillegg til en spesifikk drøfting av noen områder knyttet til barnehagens oppdrag. Målet om at alle barn skal ha tilbud om plass hvis foreldrene ønsker det, omfatter både full behovsdekning og fortsatt ønske om en barnehagemodell som gir et felles tilbud til alle barn, uavhengig av funksjonsnivå og familiebakgrunn. Videre tar mandatet

utgangspunkt i barnehagelovens målformulering om gode utviklingsmuligheter. Målet om lokal forankring og tilpasset virksomhet forstås som et ønske om nasjonale føringer for å sikre likeverdige tilbud av god kvalitet, samtidig som dagens mangfold i sektoren ønskes opprettholdt. Likeverdig betyr i denne sammenhengen at barn og foreldre skal kunne forvente at barnehagen etterlever nasjonale krav, men ikke at alle barnehager skal være like i betydningen standardiserte i innhold og utforming. Kvaliteten skal også knyttes til FNs Barnekonvensjon og sentrale samfunnsmessige mål. Dette vil bli drøftet nærmere i kapittel 4 og 6.

I dette kapittelet drøftes kvalitet i barnehagen på bakgrunn av barnehageforskning og aktuelle problemstillinger. Vi starter med en generell analyse av kvalitetsbegrepet. Deretter reiser vi sentrale spørsmål angående kvalitetssikring og kvalitetsutvikling.

3.2 Kvalitetsbegrepet

Kvalitet er et velbrukt begrep i mange sammenhenger. De fleste har en formening om hva det betyr, men det er ikke enkelt å fange betydningen inn i en klar og entydig definisjon. Vi starter med begynnelsen: *Kvalitet* kommer fra det latinske *qua litas* som betyr ”av hva”. I Latinsk ordbok (1921) finner vi følgende betydninger: *Qualitas: beskaffenhet, egenskap* og *Qualiter: hvorledes, således som*. I nyere ordbøker defineres kvalitet som *beskaffenhet, egenskap, art* eller *verdi*. En beskrivelse av kvalitet handler ut fra dette om hvordan noe er, om *egenskaper ved et fenomen*, hva som er typisk for det, uten å ta stilling til om egenskapene er gode eller ikke. Det handler om de grunnleggende forholdene ved fenomenet. Hva består det av, hva inngår i det? Hva skiller det fra andre fenomener? Begrepet brukes også i en normativ betydning, som en subjektiv vurdering av egenskapenes grad av godhet, nytte og verdi. Kvalitet i denne betydningen kan vurderes

langs en skala fra dårlig eller uegnet, god eller tilstrekkelig og til utmerket eller optimal. Det finnes mange forskjellige definisjoner av begrepet. Den internasjonale standardiseringsorganisasjonen ISO definerer kvalitet slik:

Kvalitet er helheten av egenskaper en enhet har og som vedrører dens evne til å tilfredsstille uttalte og underforståtte behov (ISO i Aune 2000:18)

En helhetlig tilnærming som er knyttet til menneskelige behov betyr at det ikke er mulig å definere kvalitet en gang for alle. Vurdering av om noe er godt eller ikke er både personavhengig, situasjonsavhengig og kulturavhengig. Denne forståelsen ligger nært opp til nyere forskning om kvalitet i barnehagen.

3.3 Kvalitet i barnehagen

3.3.1 Forskning

Kvalitet har vært et sentralt tema i barnehageforskningen siden begynnelsen av 1980-årene. Litteratur og forskning på feltet småbarnsinstitusjoner har tradisjonelt fokusert på utvikling av kriterier for god kvalitet, det vil si avgjørende kjennetegn eller kjennetegn som gjør at en kan slutte seg til "sannheten". Kriteriene faller hovedsaklig innenfor tre hovedgrupper: innsatsfaktorer eller strukturelle kriterier, prosesser og resultater (Dahlberg, Moss & Pence 1999). Forskere har jaktet på sammenhenger mellom disse elementene. Jakten har handlet om hvilke effekter barnehageopphold har på ulike sider ved barns utvikling. Spørsmål om eventuelle *sammenhenger* mellom innsatsfaktorer som menneskelige og materielle ressurser og resultater i form av læring og utvikling har også opptatt forskere nasjonalt og internasjonalt. I en så sammensatt virksomhet som barnehagene representerer, er det ikke overraskende at det vanskelig lar seg gjøre å finne enkle årsakssammenhenger mellom innsatsfaktorer og resultater. Det er imidlertid bred enighet

om at personalets kompetanse og barnehagens fysiske og psykososiale miljø er de vesentligste innsatsfaktorene. Vi ser dessuten en økende interesse for å studere prosesser som foregår i barnehagen for å få mer kunnskap om barnehagens innhold og barns opplevelser.

I nyere forskningslitteratur ser det ut til at jakten på universelle kriterier for nødvendig innsats, gode prosesser og gode resultater avtar, og kontekstavhengighet, kompleksitet og pluralisme er sentrale begreper (Woodhead 1999, Dahlberg, Moss & Pence 1999). Kvalitetskriterier eller indikatorer, et mindre absolutt begrep, må utvikles og diskuteres nasjonalt og lokalt på bakgrunn av barnehagens oppdrag og verdigrunnlag og samfunnets syn på barn og barndom.

Spørsmålet om det finnes sikre og lovmessige sammenhenger mellom innsatsfaktorer og resultater er av mer vitenskapsteoretisk enn av praktisk karakter. Beslutninger om barnehagens rammefaktorer må først og fremst foretas ut fra barnehagens mandat og bygge på etiske og politiske vurderinger av hva som er nødvendig og tilstrekkelig standard for småbarn. Omsorg og læring er den norske barnehagens kjerneoppgaver, og barnehagen skal by på varierte opplevelser og aktiviteter og rikelig tid til lek. Omsorg, lek og læring er relasjonelle fenomener som foregår i tid og rom. For det enkelte barnet er det de daglige aktivitetene, prosessene og opplevelsene som bidrar til om barnehageoppholdet gir verdifulle og gode erfaringer eller det motsatte.

Det er grunnlag for å hevde at kvaliteten på samspillet mellom mennesker i barnehagen henger sammen med den strukturelle kvaliteten (Borge 1995). En minimumsstandard kan forstås som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for at barnehagene skal bli gode. På bakgrunn av dette kan det skapes rammer, men ikke gis garanti for kvalitet i virksomheter der oppdraget er å bidra til

barns livsutfoldelse, trivsel, læring og utvikling. De økonomiske og fysiske rammene skaper handlingsrom for hverdagens mange hendelser og opplevelser.

Sammenlignende barnehageforskning har bidratt til å synliggjøre barnehagen som en politisk, historisk og sosial konstruksjon. Det er store ulikheter i forskjellige lands syn på hva som er godt for små barn, hvilke egenskaper ved barnehagen som verdsettes og hvilken standard som anses som tilstrekkelig (Lamb et.al.1992). Hvilke rammer og innhold som betraktes som gode nok innenfor et samfunn vil særlig være avhengig av synet på barn og barndom og barns status (Woodhead 1999).

Krav til barnehagens innhold og utforming varierer også fra nasjon til nasjon, avhengig av hva man ønsker å oppnå. Kravene er ikke statiske, men forandres i takt med samfunnsendringer og politiske prioriteringer. Valg av innhold og egenskaper er ikke først og fremst et faglig spørsmål, men etiske og politiske valg (Dahlberg, Moss og Pence 1999). En rekke faktorer påvirker nasjonale valg: I tillegg til det dominerende synet på barn og barndom og småbarns status vil barnehagens rolle i forhold til andre institusjoner som familie, skole og barnevern ha stor betydning. I USA betraktes for eksempel barn først og fremst som familiens ansvar, og det finnes ingen tradisjon på offentlig engasjement for å sikre gode tilbud til barn flest. I Frankrike har barn tradisjonelt vært betraktet som nasjonens barn, og alle kommuner har plikt til å tilby gratis "ecole maternelle" – moderlig skole, til barn fra 2-årsalderen (Kjørholt, Korsvold og Telhaug 1990). I Norge har ideen om at småbarn først og fremst er foreldrenes ansvar stått sterkt i lovgivning og barnepolitikk, og barnehager var lenge betraktet som et nødvendig tiltak for barn som ikke fikk tilstrekkelig omsorg fra sine foreldre.

3.3.2 Ulike definisjoner

Definisjoner av barnehagekvalitet handler både om hvordan den gode barnehagen er, hva som skal til av innsatsfaktorer og ressurser og hvilke resultater en ønsker å oppnå. Vi vil her trekke fram noen definisjoner.

Med kvalitet i barnehagen menes personlig omsorg for barna; pedagogisk program; tilrettelagt opplegg for barn med spesielle behov; ordnede helse-, sikkerhets- og arbeidsforhold for barn og voksne, bygninger tilpasset barnehagedrift og engasjerte foreldre og myndigheter. (Borge 1995:23)

Borge referer her til sentrale mål for norske barnehager, samt ressurser i form av fysiske og organisatoriske rammer og ulike aktørers engasjement. Målene er på et overordnet nivå, og kan fungere som utgangspunkt for nærmere diskusjon om hva som er godt nok på de ulike områdene. Den neste definisjonen fokuserer på resultater og prosesser knyttet til barns livskvalitet og hverdagslivet i barnehagen:

Kvalitet er knyttet til, at barnet som subjekt tilegner seg og skaber kultur sammen med andre. Denne proces finder sted på baggrund av kropslig væren og befindende og et følelsesmæssigt, socialt samvær med andre. (Broström & Thyssen 1996:65)

I forhold til norsk barnehagesektor, med nasjonale krav om innhold og brukers rett til deltakelse, kan den tidligere nevnte ISOs definisjon av kvalitet omformuleres slik:

Kvalitet er helheten av egenskaper en barnehage har, som vedrører barnehagens evne til å tilfredsstillende barns, foreldres og samfunnets uttalte og underforståtte behov

Samfunnets uttalte behov er uttrykt i lover, forskrifter, politiske føringer og budsjetter. For å få kunnskap om hvilke behov foreldre og barn har, kreves det dialog og systematisk kunnskapsinnhenting. Barnehagen skal

selvfølgelig ikke dekke alle behov som barn og foreldre til enhver tid måtte ha. Det er derfor viktig at barnehagene får et klart mandat som setter grenser for institusjonens oppdrag.

Definisjonen under ble utarbeidet i forbindelse med prosjektet *Den norske barnehagekvaliteten* som ble gjennomført i Sør – Trøndelag under den treårige kvalitetssatsingen *Den gode barnehagen*. Definisjonen inkluderer de viktigste aktørene i norske barnehager, og omfatter både individuelle oppfatninger og samfunnsmessige mål:

Med barnehagekvalitet menes barnas, foreldrenes og de ansattes oppfatninger av og erfaringer med barnehagen og i hvilken grad barnehagen oppfyller faglige og samfunnsmessige kriterier på hva en god barnehage er (Søbstad 2002:17).

Den engelske barnehageforskeren Peter Moss har deltatt aktivt på barnehagefeltet i flere tiår. Han advarer mot forsøk på å utforme en universell og tidløs definisjon av kvalitet i barnehager:

Kvalitet er ingen objektiv størrelse som kan defineres en gang for alle. Å definere kvalitet er en politisk, vedvarende prosess. Kvalitet er relativt, dynamisk og verdiavhengig (Moss 1994:5)

Kvalitet er *relativt* fordi det kommer an på hva man sammenligner med, *dynamisk* fordi synet på hva som er godt og godt nok for barn stadig forandres i takt med samfunnsendringer, og *verdiavhengig* fordi det kommer an på hvilke egenskaper den enkelte og samfunnet ser på som verdifulle. Det handler om menneskers opplevelser og vurderinger av hva som er godt og verdifullt. At begrepet er relativt, dynamisk og verdiavhengig må ikke oppfattes som relativisme, eller at alt er like godt. Det betyr at det ikke finnes en universell oppfatning, og at det er nødvendig å føre en stadig dialog for å utvikle barnehagens kvalitet i en

bevisst og uttalt retning. Definisjonen peker på kvalitetsbegrepets kompleksitet, og inviterer til en bred tilnærming til arbeidet med å sikre og utvikle kvalitet. I et demokratisk samfunn bør alle berørte parter delta i diskusjonen om hvordan den gode barnehagen bør være. Aktiv deltakelse fra alle interessenter vil bidra til et godt kunnskapsgrunnlag for politikere som treffer valg om barnehagesektorens utviklingsretning.

Vi har presentert ulike forsøk på å definere kvalitet i barnehagen. Formålet er ikke å komme fram til den eneste rette, men å illustrere at kvalitet i barnehagen dreier seg om en rekke forhold, at begrepet kan tillegges flere betydninger og at fenomenet kan vurderes fra ulike perspektiver. Ut fra en flerdimensjonal forståelse av hva kvalitet er, er det lite hensiktsmessig å forsøke å definere "den gode barnehagen" en gang for alle. Med en deltakende tilnærming til kvalitet blir det viktig å sørge for deltakelse fra ulike aktører og interessenter både i planlegging og vurdering av barnehagens arbeid. Den treårige kvalitetssatsingen *Den gode barnehagen* er i stor grad forsøkt gjennomført ut fra denne tilnærmingen.

Begrepene strukturer, prosesser og resultater brukes både i barnehageforskning og som utgangspunkt for planlegging og vurdering av kvaliteten på ulike virksomheter. Dimensjonene må ses i sammenheng og fylles med innhold ut fra virksomhetenes formål og art.

3.3.3 Strukturer – prosesser - resultater

Strukturkvalitet

Strukturkvalitet i barnehagesektoren omfatter rammefaktorer og forutsetninger. Finansiering, lover, forskrifter og avtaleverk er viktige rammefaktorer på nasjonalt nivå. Infrastruktur som støtter opp om barnehagens arbeid bør også være et nasjonalt ansvar i en sektor som har fått

definert sitt mandat av Stortinget. Administrasjon og forvaltning, utdanningsinstitusjoner og forskning er særlig viktig i denne sammenhengen.

På barnehagenivå inngår flere elementer i strukturkvaliteten: Budsjet, bemanning, personalets kompetanse, barnegruppens størrelse og sammensetning samt fysiske rammer som barnehagens lokaler og uteareal, utstyr og materiell.

Strukturkvalitet kan forstås som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for gode barnehager. Utvikling av barnehagens innholdsmessige kvalitet krever mer enn gode rammebetingelser.

Prosesskvalitet

Denne dimensjonen handler om prosesser og relasjoner mellom barn, foreldre og ansatte i barnehagen. Barnehagens samarbeid med andre instanser som skoler, helsestasjoner, barnevern, Pedagogisk – psykologisk tjeneste (PPT), barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) inngår også her. Mens strukturkvalitet viser til forutsetningene, handler prosesskvalitet om hvordan personalet handler og samspiller med barn i praksis, og det handler om barns lek, læring og utvikling. Samspillet mellom små og store mennesker, involvering og medvirkning, både for barn og voksne, er også viktige elementer i denne kvalitetsdimensjonen.

Norske barnehagers oppdrag handler både om individuell og gruppevis omsorg og læring, og møtene mellom mennesker kan betraktes som et kjerneelement i barnehagens virksomhet. Jesper Juul og Helle Jensen (2003) bruker begrepet *relasjonskompetanse* for å si noe om hva disse møtene krever, og vektlegger personalets evne til å se det enkelte barn på dets egne premisser, samtidig som voksne både ønsker og tar ansvar for relasjonens kvalitet. Høy grad av prosesskvalitet krever derfor at ansatte har relasjonskompetanse og

kunnskap om barns læring og utvikling, individuelt og i det sosiale fellesskapet.

Hva som betraktes som gode prosesser i barnehagen henger sammen med barnehagens oppdrag. Oppdragelse til lydighet krever for eksempel andre prosesser enn oppdragelse til aktiv deltakelse i et demokratisk samfunn. Ønsket om å verne barndommen som en livsfase med egenverdi ligger som en viktig premisse for norske barnehager. Barns rett til medvirkning, barnehagens verdigrunnlag samt målet om å gi barn gode utviklingsmuligheter stiller store krav til voksnes væremåte i dagliglivet. Kritisk refleksjon over tradisjoner og holdninger som preger arbeidet i barnehagen kan bidra til å utvikle denne dimensjonen (jfr Bae 2005). Både det fysiske og det psykososiale miljøet er viktig grunnlag for resultatene barnehagen skal oppnå.

Resultatkvalitet

Barnehagens resultater omfatter både individnivå, institusjonsnivå og samfunnsnivå. Planleggingsmodellen i Rammeplan for barnehagen (1995) omtaler resultater på to nivå: Barnets utbytte, og utvikling av barnehagen som organisasjon. Barna skal ha utbytte av oppholdet i barnehagen, og det er ikke likegyldig eller uviktig hva dette utbyttet er. Erfaringer og opplevelser i tidlige barneår legger grunnlag for menneskers oppfatning av seg selv og andre, for tiltro til egne muligheter og begrensninger. Barnehagetilbudet skal tilby et miljø, innhold og faglighet som gjør barnehagen til noe mer enn et trygt sted å være.

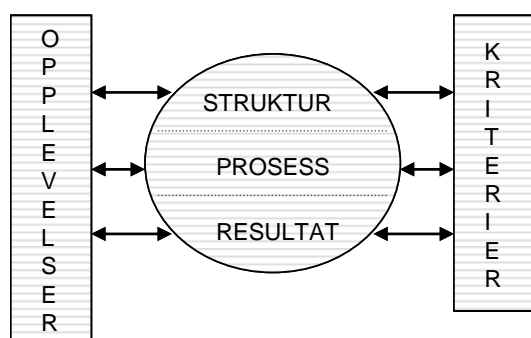
Forståelsen av hva barnehagens resultater består av, må forankres i lov- og planverk og barnehagens egenart og bygge på et helhetlig læringssyn som integrerer sosiale og pedagogiske prosesser. Resultatene barnehagen skal oppnå er ikke de samme som i en produksjonsbedrift. I barnehagen må det stilles spørsmål som: Hvilke

opplevelser, erfaringer og minner er det viktig at barna får med seg derfra? Hva må de lære noe om i barnehagen? Hvilket utbytte har barnet hatt av å være der? Hvilken betydning har barnehagens verdiskaping for foreldrene, lokalsamfunnet og samfunnsutviklingen?

Resultatkvalitet er nært knyttet til kvaliteten på de daglige prosessene i barnehagen. De voksnes profesjonalitet og evne til i praksis å ta innover seg det etiske ansvaret man har som personale i barnehagen, bidrar til å understreke de sterke koplingene mellom prosess- og resultatkvalitet. En viktig oppgave er å få både barnehagens strukturer, prosesser og resultater fram i lyset, slik at de ulike sidene ved barnehagens kvalitet kan drøftes og utvikles både internt og i samarbeid med andre interessenter.

Barnehagen kan ikke være en arena for privatpraktiserende pedagoger eller lukkede meningsystemer. Et visst nivå og et visst fellesskap i innhold og form bør et samfunn forvente av barnehagen (Søbstad 2004)

Med følgende uttalelse fra Kompetanseberetningen 2003 *Alle modeller er feil, men noen er fruktbare* (UFD 2003) i bakhodet, har vi forsøkt å illustrere de ulike dimensjonene ved kvalitetsbegrepet og kvalitetsbegrepets kompleksitet i figuren under.



3.4 Sikre det som sikres kan...

Det ligger i gruppas mandat å vurdere behovet for nye og reviderte virkemidler for å sikre og videreutvikle barnehagens kvalitet. Vi går ikke nærmere inn på den enkelte institusjonens arbeid, men fokuserer på hvilke krav departementet bør stille og virkemidler som bør tas i bruk for å bidra til at barnehagen blir et godt tilbud for barn. Kvalitetssikring er et mye brukt og misbrukt ord i vårt samfunn. Hva menes med dette begrepet? Her er en definisjon:

Alle planlagte og systematiske aktiviteter som er iverksatt som en del av kvalitetssystemet og påvist som nødvendig for å skaffe tilstrekkelig tiltro til at en enhet vil oppfylle kravene til kvalitet (Aune 2000:71)

”Planlagte og systematiske aktiviteter” samt nødvendige aktiviteter for ”å skaffe tiltro” er sentrale begreper her. Fløgstad og Helle (2004) sier at kvalitetssikring handler om å rydde bort uflaksen. Det handler om det systematiske arbeidet som gjøres for å sikre at alle ledd i organisasjonen handler på den måten man er blitt enig om. Det første steget når det gjelder kvalitetssikring er altså å bli enige om noe. Det handler om å utforme et system som er kjent for alle som har ansvar og interesser i barnehagens virksomhet. Kvalitetssikringssystemer skal støtte virksomhetens arbeid med å nå sine mål og operere i samsvar med sine formål. For å utvikle redskaper eller verktøy som skal garantere for barnehagens kvalitet, må en ta utgangspunkt i sentrale oppgaver i barnehagen og se om resultatene som oppnås er i tråd med kravene som stilles.

Det kan imidlertid stilles spørsmål om begrepet *kvalitetssikring* er et sakssvarende begrep. Barnehagens mål er svært sammensatt, og formålet krever kontinuerlig oppmerksomhet rettet mot menneskers uttrykte og ulike behov. Kan egentlig arbeidet i barnehagen kvalitetssikres? Går det an å sikre noe som er relativt, dynamisk og verdiavhengig? Kan man garantere for

opplevelser av et fenomen? I barnehagen skjer det en rekke sammensatte og parallelle prosesser hver dag, og barnehagekvalitet handler om en lang rekke forhold. I debatten om kvalitet i barnehagen kan ord som kvalitetssikring derfor bli misvisende.

Begrepet kan gi inntrykk av et løfte om noe som det er svært vanskelig å oppfylle. I verste fall kan begrepet kvalitetssikring vanskeliggjøre arbeidet med å få innsikt i hva kvalitetsarbeid bør handle om. På tross av denne kritiske merknaden er vi likevel realistiske nok til å anta at dette ordet neppe går av moten med det første, og vi bruker begrepet videre i rapporten med de forbehold som her er nevnt.

I barnehagesammenheng kan en da prøve å skille mellom områder der det er hensiktsmessig å arbeide planmessig og systematisk, og områder som ikke kan underlegges systemer, rutiner og kontroll. Om dette er en mulig todeling kan selvsagt diskuteres. Men uansett er det alltid nyttig å arbeide planmessig og systematisk med det som passer for en slik tilnærming til arbeidet. Barnehagens prosesser kan være spontane og uforutsigbare, og nasjonale og lokale planer er kun ett av mange elementer i arbeidet med å fremme barnehagekvaliteten. Hvilke sider av virksomheten bør reguleres og styres fra nasjonalt nivå? Hvilke beslutninger bør overlates til kommunen som barnehagemyndighet og til den enkelte barnehage?

På nasjonalt nivå er finansiering og lovgivning de viktigste virkemidlene for å sikre og videreutvikle kvalitet i barnehagene. Det er også et nasjonalt ansvar å følge med på hvordan virkemidlene fungerer, og om det er samsvar mellom barnehagelovens intensjoner og virkeligheten som barn og foreldre møter i barnehagene. Nasjonale krav om barnehagens fysiske og psykososiale læringsmiljø, bemanning og krav om personalets pedagogiske kompetanse er etter arbeidsgruppas vurdering nødvendig for å gi barn gode og likeverdige utviklingsmuligheter.

Ansvarsfordeling, systematisk kunnskapsutvikling, dokumentasjon og felles arenaer som gir mulighet for dialog mellom partene i ansvarskjeden er andre sentrale elementer i et nasjonalt system.

For barnehagene er det viktig at nasjonalt fastsatte rammebetingelser er stabile: Finansiering som er forutsigbar og sikrer tilstrekkelig ressurser på tjenestenivå, lover og forskrifter som setter krav til barnehagens fysiske og psykososiale miljø samt tilstrekkelig antall ansatte med personlig og pedagogisk kompetanse. Verdigrunnlaget og krav til innhold og arbeidsmåter bør også fastsettes på nasjonalt nivå. Klar ansvarsfordeling er vesentlig i et system som kan fremme kvalitet. Dette vil vi gå nærmere inn på i kapittel 8.

Barnehagepedagogikken har lenge lagt vekt på at det er viktig å legge planer slik at personalet både kan begrunne og være forberedt i sitt arbeid. Et dynamisk syn på planlegging åpner for at de ansatte kan gjøre hensiktsmessige valg midt i en travel hverdag, hvor planer ofte må endres på bakgrunn av barns initiativ og uforutsette hendelser. Barnehagens virkninger uttrykkes gjennom at barna opplever omsorg, gode læreprosesser og følelse av mestring og egenverd. Dette er avhengig av et komplekst samspill mellom mennesker. Verdier som respekt for hvert enkelt individ og rett til likeverdig deltakelse i et demokratisk fellesskap krever at barnehagens ansatte er nærværende og engasjerte i det enkelte barns trivsel og utvikling. På nasjonalt nivå er det viktig å gi barnehagene et tydelig uttalt oppdrag, inkludert barnehagens formål, verdigrunnlag, innhold og prinsipper for samarbeid og deltakelse. Dersom målet om likeverdige tilbud av god kvalitet skal bli mer enn retorikk, er det nødvendig å utvikle felles forståelse av oppdraget på alle nivå og følge med på hvordan nasjonale føringer blir fulgt opp i praksis. Dette krever oppdatert kunnskap om barn og barnehager, kompetanse til fortløpende fortolkning og

analyse av utviklingen i sektoren og et velfungerende tilsyn med barnehagene.

3.5 Telling og fortelling

Er det mulig å måle barnehagens kvalitet? Kan kvaliteten dokumenteres? Det kommer an på hvilke sider av kvalitetsbegrepet det siktes til. En helhetlig og deltakende tilnærming til kvalitet i barnehagen krever en stadig oppmerksomhet om virksomhetens kompleksitet. Måling av en kompleks virksomhets kvalitet vil alltid representere en forenkling. Noen sider av helheten kan telles og andre egner seg bedre for annen type beskrivelse. Viktige innsatsfaktorer som antall ansatte, ansattes formelle kompetanse, barnehagens areal og lignende egner seg for kvantitativ registrering. Det er derimot meningsløst å *telle* barns læringsprosesser. Resultatene av barns læring kan imidlertid måles, men selv om det er mulig, er det ikke nødvendigvis ønskelig. Dette blir også presisert i Rammeplan for barnehagen (1995): "Personalet i barnehagen skal gjennom vurderingen følge opp og se om det enkelte barn tilegner seg slike (basis og fag) grunnleggende kunnskaper, holdninger og ferdigheter ut fra barnets egne forutsetninger. Samtidig må en være klar over at dette handler om personlig og sosial utvikling, og at resultatene av pedagogisk arbeid ikke kan eller skal måles på en enkel måte."

De tre aspektene ved kvalitet kan registreres og vurderes på ulike måter, med utgangspunkt i ulike kriterier eller indikatorer og fra ulike perspektiver. Både telling, fortelling og annen dokumentasjon kan være nyttig, men valg av metode må først og fremst relateres til dokumentasjonens formål. Spørsmålet om behov for dokumentasjon på ulike nivåer blir drøftet i kapittel 8.

3.6 Kvalitetsutvikling og lokalt utviklingsarbeid

Kvalitetsutvikling er et samlebegrep for forbedring og fornyelse (Fløgstad og Helle

2004). Norsk barnehagesektor har lang tradisjon i kvalitetsutvikling på lokalt nivå. Også etter at det nasjonale engasjementet i sektoren begynte å vokse fram etter 1975, har innsatsen vært rettet mot barnehager og kommuner. Fylkesmennene har vært i dialog med kommuner og barnehager og hatt en sentral rolle som pådrivere og tilretteleggere. Nasjonalt engasjement i utvikling av barnehagens kvalitet har hittil vært sporadisk og er i liten grad fulgt opp med evalueringer, og statlige bevilgninger har vært så beskjedne at det er snakk om symbolske summer.

Barnehagens kvalitet skapes og utvikles i den enkelte barnehage, og kommunene har som barnehagemyndighet ansvar for det kontinuerlige arbeidet med forbedring og fornyelse. Lokalt utviklingsarbeid og barnehagebasert vurdering har vist seg å være en verdifull måte å fordype seg i ulike sider ved barnehagens virksomhet. En mangfoldig sektor med vel 6000 institusjoner av varierende størrelse, åpningstider og pedagogisk profil vil i liten grad egne seg for detaljerte rutinebeskrivelser og krav om bestemte systemer av et visst omfang. Erfaringer viser at lokalt utviklingsarbeid gjennomført med utgangspunkt i den enkelte virksomhets utfordringer kan føre til personlig engasjement og organisasjonslæring som varer.

Vi vil derfor anbefale at det nasjonale ansvaret for utviklingsarbeid og erfaringsspredning styrkes. Den nasjonale innsatsen må rettes mot det lokale nivået, men sentrale myndigheter må ta ansvar for en helhetlig satsing og oppfølging av sektoren. Arbeidsgruppas innspill om reviderte og nye virkemidler vil derfor i stor grad dreie seg om forslag om hvordan departementet kan bistå kommuner og barnehager på en måte som støtter det lokale arbeidet. I en velfungerende sektor er det klar ansvarsfordeling også på dette området. Dette vil vi komme tilbake til i kapittel 7.

3.7 Oppsummering

Kvalitet er et relativt, dynamisk og verdiavhengig begrep. En deltakende tilnærming til kvalitet krever at alle interessenter kommer til orde. Ulike aktørers oppfatninger av hvordan den gode barnehagen ser ut er avhengig av synet på barn, barndom og småbarns status samt barnehagens oppdrag. Bevissthet om barnehagens verdigrunnlag og komplekse oppdrag må ligge til grunn for arbeidet med å støtte og utvikle barnehagens kvalitet. Det finnes ingen enkle og entydige sammenhenger mellom strukturer, prosesser og resultater i barnehagesammenheng, men strukturelle faktorer skaper handlingsrom og setter grenser for barns livsutfoldelse og læring. Både subjektive opplevelser hos aktørene, barnehagens tilpasning til lokale forhold og krav som stilles fra offentlige myndigheter må være utgangspunkt for planlegging og vurdering av kvalitet i den enkelte barnehage og for nasjonal vurdering av tilstanden i sektoren.

På nasjonalt nivå er finansiering og lovgivning de viktigste virkemidlene for å sikre og videreutvikle kvalitet i barnehagen. Det er også et nasjonalt ansvar å følge med på hvordan virkemidlene fungerer, og om det er samsvar mellom barnehagelovens intensjoner og virkeligheten som barn og foreldre møter i barnehagene. Nasjonale krav om barnehagens fysiske og psykososiale miljø, bemanning og personalets pedagogiske kompetanse er etter arbeidsgruppas vurdering nødvendig for å sikre barn gode og likeverdige utviklingsmuligheter. Ansvarsfordeling, systematisk kunnskapsinnhenting og felles arenaer som gir mulighet for dialog mellom partene i ansvarskjeden er sentrale elementer i et nasjonalt system.

4 Internasjonale føringer og anbefalinger

4.1 Innledning

De siste årene har vi sett en økende internasjonal interesse for barnehagers betydning i et livslangt læringsløp, for utjevning av sosiale forskjeller og som tiltak for å støtte småbarnsfamilier. Begrunnelsene for betydelige investeringer i barneomsorgen ligger både på individnivå og på samfunnsnivå: Småbarnsalderen er en læringsintensiv periode, og erfaringer i denne fasen i livet kan bety mye for utviklingsmuligheter og livskvalitet videre. Synkende fødselsrater skaper bekymring for framtida. I Norge er 0 -15 årsgruppens andel av befolkningen redusert fra 25,9 prosent i 1960 til 19,9 prosent i 2003 (OECD 2004). Gode barnehager er derfor viktig for det enkelte barnet og familiene og for å forebygge samfunnsproblemer på lang sikt. Dette legitimerer betydelig offentlig investering i de ressursene som finnes i befolkningen. I en tid med omfattende internasjonalt samarbeid og kunnskapsutvikling kan heller ikke den nasjonale barnehagepolitikken utvikles i et kulturelt vakuum. Som vi har vært inne på tidligere, har utvikling av barnehagen som institusjon røtter i Europa, og det har vært et relativt tett nordisk samarbeid på området. Det er fortsatt nødvendig å se ut over egne landegrenser for å identifisere vesentlige kjennetegn på god barnehagepolitikk. Norge deltar også i internasjonalt samarbeid om utvikling av gode ordninger for småbarn og deres foreldre. Internasjonale forpliktelser og anbefalinger må legges til grunn for barnehagepolitikken. Vi vil derfor gi en kort skisse av viktige arbeider og planer.

4.2 FNs barnekonvensjon

FNs konvensjon om barnets rettigheter ble vedtatt av FN 20. november 1989, ratifisert av Norge 8. januar 1991 og inkorporert i norsk lov ved Lov 1. august 2003 nr. 86. Barnekonvensjon har bidratt til økt oppmerksomhet om barns rett til gode vilkår for livsutfoldelse og utvikling. Særlige

relevante artikler i konvensjonen trekkes fram her.

Barnekonvensjonen bygger på fire hovedprinsipper:

- Barn har rett til liv og helse
- Barn har rett til skolegang og utvikling
- Barn har rett til deltakelse og innflytelse
- Barn har rett til omsorg og beskyttelse

Mange av artiklene i konvensjonen er relevante i barnehagesammenheng. Vi vil her trekke fram artiklene 3, 12, 29 og 30 som særlig viktige i forhold til arbeidsgruppas mandat. Artikkelen 3 har i forkortet utgave tittelen "Alle tiltak skal tjene barnets beste".

Her gjengis artikkelen i sin helhet:

1. Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.

2. Partene påtar seg å sikre barnet den beskyttelse og omsorg som er nødvendig for barnets trivsel, idet det tas hensyn til rettighetene og forpliktelsene til barnets foreldre, verger eller andre enkeltpersoner som har det juridiske ansvaret for ham eller henne, og skal treffe alle egnede, lovgivningsmessige og administrative tiltak for dette formål.

3. Partene skal sikre at de institusjoner og tjenester som har ansvaret for barns omsorg eller beskyttelse, retter seg etter de standarder som er fastsatt av de kompetente myndigheter, særlig med hensyn til sikkerhet, helse, personalets antall og kvalifikasjoner samt kvalifisert tilsyn. (FNs barnekonvensjon 1989, artikkel 3).

Artikkel 12 gir barnet rett til å si sin mening i alt som angår det, og barnets meninger skal tillegges vekt. Artikkelen 29 slår fast at utdanning skal fremme utvikling av barnets personlighet og teoretiske og praktiske ferdigheter. Utdanningen skal skape respekt for menneskerettighetene og fremme holdninger om fred, toleranse, og vennskap mellom folk, samt respekt for naturen og for barnets egen og andres kultur. Artikkelen 30

om minoriteter og urbefolkning gir barn rett til å snakke sitt eget språk, ha sin egen kultur og sin egen tro.

Artikkelen 3.3 er særlig relevant i forhold til arbeid med kvalitet i barnehagene. Nasjonale lover og forskrifter setter standard, men kontinuerlig overvåking er nødvendig for å kunne følge med på utviklingen og justere kursen, og det er nødvendig med dialog om hva som legges i "barnets beste". Når barn får lovfestet rett til medbestemmelse i barnehagen, vil det kreve økt bevissthet og tiltak for å etterleve bestemmelsen i praksis.

4.3 Dakar - deklarasjonen

Under Verdens utdanningsforum i Senegal i 2000 forpliktet det internasjonale samfunn seg til å følge handlingsplanen "the Dakar Framework for Action". Dakar-deklarasjonen tar utgangspunkt i UNESCOs grunnverdier om fred, dialog, samarbeid, likhet og rett til utdanning, og innsatsen er et ledd i kampen mot analfabetismen.

UNESCO leder og koordinerer det internasjonale arbeidet mot seks mål i handlingsplanen Education for All (EFA) 2003 - 2015. Ett av målene er å utvide og forbedre førskoletilbudet, spesielt for de vanskeligstilte barna. Det utarbeides nasjonale rapporter, der også tiltak for småbarn er inkludert. UFD har overordnet ansvar for nasjonal oppfølging av EFA i Norge.

4.4 EU

EU har utviklet en felles strategi, Lisboa – strategien, for å gjøre EU til den mest konkurransedyktige og kunnskapsbaserte økonomien i verden. Alle land som deltar i Lisboa-samarbeidet forventes å utvikle helhetlige strategier for livslang læring innen 2006. EU inkluderer barnehagen som en del av den livslange læringen, og i det norske tilsvaret til EU – kommisjonen blir det slått fast at *Early Childhood Education and Care* (ECEC) er en del av den norske strategien for livslang læring. Utdannings- og forskningsdepartementet har ansvar for koordineringen av norsk deltakelse i

europaisk samarbeid om strategier for livslang læring og likeverdige tilbud om kompetansetiltak for hele befolkningen. Kompetanseberetningen for Norge (UFD 2003) er et bidrag i dette arbeidet. Beretningen har som utgangspunkt at læring i stor grad avhenger av samhandling og deltakelse i ulike sosiale fellesskap.

Kompetanseberetningens publikasjon *Bedre føre var enn etter snar?* handler om læring i familien og barnehagen før skolealder. Beretningen peker på familiens og barnehagens betydning for barns læringsutbytte i skolen, og framhever småbarnsalderen som en periode som både sterkt omsorgs- og læringsintensiv:

- Fra nasjonal og internasjonal forskning vet vi at familiebakgrunnen til barnet har relativt sterk sammenheng med barnets senere læringsutbytte i skolen. I tillegg vet vi – også det fra forskning – at et godt pedagogisk tilbud før skolealder har positive effekter for senere læring i skolen for alle barn, uavhengig av sosial bakgrunn (s 11)
- Fra nasjonal og internasjonal forskning vet vi at behovet for spesialundervisning i skolen blir kraftig redusert dersom barna har gått i pedagogisk tilbud før skolestart, og dersom man tidlig starter med systematiske stimulerende aktiviteter (s 11)
- Studier viser at minoritetsspråklige barn som har gått i barnehage, har et bedre læringsutbytte i skolen enn minoritetsspråklige som ikke har gått i barnehage. Internasjonale studier viser at særskilte språktiltak i barnehager bidrar til bedre språkkompetanse og bedre faglige prestasjoner for minoritets elever (s 12 – 13)

Kunnskapen om læringen som foregår i norske barnehager blir tegnet som et hvitt felt i kunnskapskartet. Vi mangler altså kunnskap om denne aldersgruppa, og beretningen spør om samfunnet i dag benytter muligheten før skolestart til å legge til rette for livslang læring for alle barn. Eller

har manglende fokus fra offentligheten på den viktige tiden før skolealder bidratt til at noen grupper systematisk får et dårligere læringsutbytte i skolen enn andre? Gode pedagogiske tilbud før skolealder er viktig for alle barn, og særlig for barn med svak sosio - økonomisk bakgrunn eller minoritetsbakgrunn. I et kunnskapssamfunn er det viktig å kunne språket og beherske kulturelle og sosiale koder for å kunne delta i fellesskapet.

4.5 Europarådets rekommandasjon

Europarådets ministerkomité vedtok en rekommandasjon om barnehager (Child day-care) i september 2002 (Rec.(2000)8). Anbefalingen tar blant annet utgangspunkt i FNs barnekonvensjon, og sier at ”barnehager er for barn. De må derfor organiseres til barns beste, og alle barn bør ha tilgang til barnehageplass”. Det anbefales å utvikle systemer som sikrer at ingen barn blir stengt ute fra barnehager på grunn av foreldrenes økonomiske situasjon. Gode barnehager har både en forebyggende og en beskyttende rolle i moderne samfunn. De kan bidra til sosial integrasjon og utjevning. Rekommandasjonen legger også vekt på at barnehager er en viktig støtte til småbarnsfamilier, og at foreldrene må møtes med respekt. Barnehagene anbefales å kombinere omsorg og læring og tilby trygge og stimulerende læringsmiljø som gir rom for lek og stimulerer barns kreative, intellektuelle og åndelige utvikling.

Når det gjelder barnehagens kvalitet, legger dokumentet vekt på at omsorgsgiverne får opplæring og at de profesjonelle omsorgsarbeidernes status må økes for å vise at samfunnet verdsetter arbeidet med små barn. Arbeidsbetingelser som gjør det fristende og mulig for kvinner og menn å arbeide i sektoren blir også framhevet. Barnehagene oppfordres til å involvere foreldrene og vektlegge voksnes felles ansvar for barna. Innhold og program for aktiviteter bør bygge på en helhetlig

tilnærming og evalueres fortløpende for å tilpasse virksomheten til skiftende behov. Barnehagens fysiske miljø bør utformes slik at barna kan utfolde seg i hygieniske og trygge omgivelser med variert og adekvat pedagogisk utstyr. Barnegruppenes sammensetning og størrelse bør utformes ut fra hensynet til barns behov for kontakt, trygghet og tilknytning til barn og voksne.

Medlemslandene oppfordres til å fastsette kvalitetsindikatorer og prosedyrer for å registrere, overvåke og gjennomføre uavhengig inspeksjon av barnehagenes arbeid på bakgrunn av nasjonal lovgivning. Denne kvalitetskontrollen bør først og fremst rette oppmerksomheten mot barns beste og barns rettigheter. Nasjonal støtte til forskning på barnehageområdet er nødvendig for å utvikle kunnskapen om sektoren.

Rekommandasjonen presiserer at ingen av anbefalingene skal forstås som argument for at en type barnehage er bedre eller verre enn andre. Barn vokser opp under forskjellige vilkår, og ulike sosiale kontekster krever ulike typer tilbud. Men ministerkomiteen oppfordrer politikere på alle nivå til å betrakte ansvar for barns oppvekstvilkår som et fellesansvar. Komiteens anbefalinger samsvarer i stor grad med OECDs utdanningskomité sine synspunkter på en god barnehagepolitikk.

4.6 OECDs anbefalinger

OECD arbeider systematisk for å dokumentere og analysere medlemslandenes tilbud om omsorg og læring for småbarn. Tilbud til de yngste inngår i organisasjonens beregning av nasjonenes investering i humankapital (OECD 1998). I 1998 tok OECDs utdanningskomité initiativ til en sammenligning av barneomsorgen i tolv medlemsland. Det ble utarbeidet et *Country Note* for hvert av landene som var gjenstand for undersøkelser. I sluttrapporten *Starting Strong* (2001) beskrives kjennetegn på land som i følge komiteen har en god politikk for

barneomsorg. Deltakerlandene skiller seg i synet på barn og også i synet på familiens og samfunnets oppgaver. Kulturelle, sosiale og økonomiske forhold påvirker strategier som velges for samfunnets omsorg for små barn. I sluttrapporten anbefales disse åtte nøkkelementene i en strategi for å utvikle en politikk som fremmer barn og familiers velferd:

- En planmessig og helhetlig tilnærming til politikkutvikling og implementering
- Et sterkt og likeverdig partnerskap med utdanningssystemet
- Universell tilgjengelighet, og at det rettes særlig oppmerksomhet mot barn som trenger særskilt støtte
- Vesentlig offentlig investering i tjenester og infrastruktur
- Deltakende tilnærming til kvalitetsutvikling og kvalitetssikring
- Passende opplæring og gode arbeidsbetingelser for personale i alle typer tilbud
- Systematisk overvåking og innsamling av data
- Stabile rammevilkår og langsiktig plan for forskning og evaluering

I delrapporten ”Early Childhood Education and Care Policy in Norway” (OECD 1999) om norsk barnehagepolitikk fikk Norge god omtale på flere punkter. Synet på barndom som en livsfase med egenverdi og en helhetlig tilnærming til læring og omsorg ble særlig framhevet som positivt.

Ekspertgruppen pekte også på flere utfordringer: For få plasser, tilgangen er avhengig av hvor i landet barnet bor, ingen aldersgrupper har rett til gratistilbud, foreldrebetaling er høy og andelen pedagoger er lav sammenlignet med andre land. Dessuten mente de at den kristne formålsbestemmelsen kan være en utfordring i et flerkulturelt samfunn og at det er lite langsiktig forskning på barnehagefeltet. Ekspertgruppen mente at følgende områder krever videre oppmerksomhet og overveielser:

- Problemstillinger knyttet til likhet og kostnader. I den forbindelse vises det til

betydelige ulikheter både med hensyn til adgang til barnehager og finansiering.

- Struktur er et annet stridsspørsmål. Lokalt har de fleste kommunene samlet ansvaret for barnehager, skoler og skolefritidsordningen. Nasjonalt er fortsatt ansvaret splittet mellom Barne- og familiedepartementet og Utdanningsdepartementet. Panelet foreslår at Norge ser nærmere på denne ordningen.
- Storparten av staben i barnehage og skolefritidsordningen hadde ingen utdanning eller et relativt lavt utdanningsnivå. Utdannende førskolelærere utgjorde en minoritet. Denne situasjonen bør bli gjennomgått i bredere perspektiv der bemanning, rekruttering, det å beholde personell og skape jevnere fordeling mellom kjønnene bli sett i sammenheng.
- Behov for mer forskning og evaluering på viktige områder. Ekspertpanelet etterspurte bedre statistikk om regjeringens overførslor og offentlige og private pengestrømmer til institusjonene, oversikt over private tilsynsordninger og omfanget av det latente behovet for barnehageplasser.

OECD er i ferd med å gjennomføre en evaluering av åtte nye land. I delrapporten fra Canada (OECD 2004) peker komiteen på nye trekk i utviklingen av gode ordninger for småbarns omsorg og læring. Det er en økende oppmerksomhet om at investering i barnehager av god kvalitet er et gode for barna og bidrar til å utjevne ulikheter når det gjelder videre utdanningsmuligheter. Sverige blir framhevet som en nasjon som har tatt skrittet fullt ut når det gjelder å se barnehager som en del av utdanningssystemet.

Rapporten reiser også spørsmål om det tas tilstrekkelig hensyn til nyere kunnskap om småbarnsalderens betydning. OECD er også opptatt av rekrutteringssituasjonen og har satt i gang et eget prosjekt kalt *Attracting, Developing and Retaining Effectiv Teachers*.

Utdanning av førskolelærere er inkludert i dette prosjektet.

4.7 Oppsummering

Spørsmål om småbarnsforeldres behov for velferdsordninger og barns rett til et dagtilbud av god kvalitet blir nå viet betydelig internasjonal oppmerksomhet. Begrunnelsen er sammensatt: Nyere kunnskap om barndommen som en læringsintensiv periode og barndommens betydning for det videre livsløpet har ført til økt oppmerksomhet om at utviklingen av befolkningens dannelse starter tidlig. FNs barnekonvensjon krever at hensynet til barns beste skal ligge til grunn for utforming av institusjoner for barn. I tillegg skaper synkende fødselstall bekymring, og det er derfor nødvendig å støtte småbarnsforeldre slik at de kan kombinere arbeid og familie. I lys av dette er det nødvendig at alle som har ansvar og interesser i sektoren deler ansvaret for sikring og utvikling av barnehagens kvalitet. Internasjonale føringer og anbefalinger må vurderes og tas hensyn til i den norske barnehagepolitikken. Barnehagepolitikk i EU og i OECD er tydelig på å inkludere barnehagen som en del av utdanningssystemet og som en del av strategien for livslang læring. Norge har frem til i dag ikke inkludert barnehagen som en del av norsk utdanningspolitikk. Likevel er det slik at de utdanningspolitiske trendene som vi ser i EU, OECD og i Europa for øvrig, må få konsekvenser for vår barnehagepolitikk og vår styring av og oppmerksomhet om barnehagesektoren.

5 Barn, barndom og barnehager

5.1 Innledning

Barnehagens virksomhet bestemmes i stor grad av det rådende synet på barn og barndom. Dette er også grunnlaget for barnehagepolitikken og pedagogikken. Ulike syn på barn vil medføre forskjellige krav til barnehagens miljø og personalets kompetanse. Her vil vi først gå nærmere inn på hva dagens uttrykte syn på barn krever av

voksne som har et profesjonelt ansvar for barn. Denne delen er skrevet på bakgrunn av fagartikkel fra Berit Bae (Vedlegg 1) og Rammeplan for barnehagen. Vi vil også gi en kort historisk beskrivelse av nasjonalt engasjement i sektoren. Dette er ingen uttømmende framstilling, men en gjennomgang av barnehagens formål, innhold, rammer og kompetansekrav på tidspunkt der det er gjennomført vesentlige endringer: I 1954 da barnehager kom inn under lov om barnevern, i 1975 da den første barnehageloven ble vedtatt, i 1995 da loven ble revidert og den første rammeplanen ble innført og Barne- og familiedepartementets høringsnotat om ny barnehagelov november 2004.

5.2 Barn og barndom

Barndommens historie er både historien om hvordan barn har levd og historien om de voksnes holdninger til og handlinger overfor barn. Barndommens historie viser at voksnes holdninger til barn har vekslet. Synet på barn har aldri vært statisk, og i våre dager skjer endringene hyppigere enn før.

Dion Sommer (2003) mener at vi i de siste årene har hatt et paradigmeskifte i synet på barn. Sentralt i dette skiftet er at barn sees som subjekter helt fra begynnelsen av livet, og ikke bare som objekter som skal påvirkes og formes. Viktige faglige bidrag til dette skifte i synet på barn har kommet fra moderne spedbarnspsykologi og relasjonspsykologi. Her har man kunnet dokumentere at spedbarn kommer til verden som relasjonsorientert og meningsskapende helt fra fødselen av (jfr. Stern 1985, Smith og Ulvund 1997), og ikke som primitive skapninger som må sosialiseres og tuktes før de blir mennesker. Forskningen viser at små barn er sosiale vesener som via kroppslige handlinger og nonverbale kommunikasjonssignaler søker og går inn i relasjon til andre. Spedbarn er i stand til å signalisere egne intensjoner og grenser, for eksempel når de vil ha pause fra interaksjonen med omsorgspersonen, eller at

de er usikre og trenger veiledning, og lignende. For å komme inn i konstruktive dialoger og samhandlingsmønstre forutsettes at omsorgspersonene rundt dem er i stand til å se og tolke deres kroppslige og nonverbale kommunikasjonssignaler. Å møte barn som subjekt er altså ikke noe som først er mulig etter hvert som barna vokser og får språk. Utfordringen ligger der helt fra de kommer til verden.

I psykologisk teori forankret i eksistensfilosofiske premisser understrekes det at å møte den andre som subjekt blant annet innebærer å anerkjenne individets rettigheter i forhold til egen opplevelsesverden (Schibbye 2002, Bae 2004). I denne tenkningen knyttes individets verdighet til å få være autoritet i forhold til egne opplevelser. Å anerkjenne barn som subjekt betyr å møte den enkelte som et individ som kan forholde seg til seg selv, med rettigheter i forhold til egne tanker og følelser.

I dette lyset ser vi at det å behandle barn som subjekt – med respekt for deres opplevelsesverden - blir viktig ikke bare for å styrke barnets selvfølelse og mentale helse, men også for å unngå mobbing og utvikling av voldstendenser. Å møte barn som subjekt er vitalt for å legge grunnlag for medmenneskelighet og konstruktive relasjoner.

Også i barndomssosiologien argumenteres det for betydningen av å se barn som subjekt. James, Jenks og Prout (1998) hevder at i stedet for å fokusere på det barn mangler, på det uferdige, noe mindre utviklet osv., må oppmerksomheten rettes mot barn som deltakere eller aktører i sitt eget liv. De drøfter ulike syn på barn under metaforene - ”human beings” og ”human becomings”. I stedet for å se barn og barndom som noe som hele tiden må forandres til noe annet enn det de er her og nå – altså ”human becomings” -, så blir utfordringen i det nye barndomssynet å møte barn som individer med følelser, tanker og meninger, og som fullverdige mennesker i det livet de lever

som barn. Barn må altså møtes som medmennesker, og ikke ut fra et mangelperspektiv som fokuserer på hva de en gang skal bli.

Denne tenkningen er i tråd med moderne menneskerettighetssynspunkter. Som en hjørnestein i utvikling av demokrati, har prinsipper om respekt for enkeltindividets integritet og rett til å ytre seg om forhold som angår eget liv blitt satt på den politiske dagsorden verden over. Prinsippene er blitt nedfelt i FNs Barnekonvensjon i 1989 og inkorporert i norsk lov i 2003. Flere forskere har drøftet hva denne rettighetstenkningen betyr i forhold til barn i ulike aldre og situasjoner (Kjørholt 2001, Schultz Jørgensen 2000). I sin drøfting av synet på barn som selvstendige aktører, er Schultz Jørgensen (2000) opptatt av at det å behandle barn som subjekter ikke primært er et pedagogisk prosjekt, hvor voksne overfører kunnskap om eller oppdrar barn til denne posisjonen. Han understreker at det å bli møtt som et subjekt er en rettighet barn har som menneske fra de er født. Schultz Jørgensen ser på prinsippene i FNs barnekonvensjon som radikale i forhold til tradisjonell oppdragelsespraksis. Han hevder at hvis konvensjonen skal etterleves i praksis, krever det en ny voksenrolle i hjem og barnehager og skoler.

Hvilket syn har vi på barn i norske barnehager? Dette vil nok variere, men barnehagens ansatte er forpliktet til å jakte på barneperspektivet og bestrebe seg på å følge Rammeplanens uttalte syn på barn og barndom:

Rammeplanen tar utgangspunkt i et helhetssyn på barn. Barnets utvikling ses som et dynamisk og tett sammenvevet samspill mellom dets fysiske og mentale forutsetninger. Barnet kan heller ikke ses løst fra det miljø som omgir det. Det påvirkes helt fra livets begynnelse av menneskene og miljøet omkring seg og påvirker på sin side også omgivelsene..... Barnets egne anstrengelser og aktivitet i møtet med omverdenen har stor betydning.

Samtidig trenger barn å bli møtt med varme, anerkjennelse og oppmuntring. Alle barn må få oppleve seg selv som verdifulle og godtatt. Retten til å delta ut fra egne forutsetninger, og prinsippet om respekt og likeverd er grunnfestet i vårt samfunn. Den gjelder også for små barn. Barnet danner grunnleggende holdninger til seg selv og til andre mennesker gjennom de erfaringer – positive og negative – det får i den tidlige barndom. (1995:29)

Vi ser at barnet er 1) grunnleggende aktivt, 2) betraktes som et helt menneske, 3) utvikler seg i samspill med sine omgivelser og 4) at dets tidlige erfaringer påvirker selvoppfatningen. Dette synet innebærer at barnehagens pedagogikk må ta utgangspunkt i barnets nysgjerrighet og utforskertrang. Barn skal ikke være passive mottakere av voksnes instruksjoner og belæringer, men selv få lære seg noe i samspill med omgivelsene. I disse omgivelsene må det være utfordringer fra det fysiske miljøet, men også fra kompetente voksne og fra andre barn. Helhetssynet innebærer at alle sider ved barnet skal bli aktivisert. Det betyr at ikke bare språklige og intellektuelle sider skal få oppmerksomhet, men også barnets kropp, følelser og sosiale relasjoner. Gjennom opplevelser i naturen og ved å få estetiske og verdimeslige impulser, kan barnehagebarna utvide sin erfaringshorisont. Vekten på samspill med andre må stå sentralt i det pedagogiske arbeidet i barnehagen, selv om barn også i perioder må få ro til å holde på med aktiviteter for seg selv. Generelt har det stor betydning at årene i barnehagen gir barna selvtilit, en positiv selvoppfatning, faglig og sosial kompetanse og lærelyst som gjør dem godt rustet til å møte utfordringer i skole og samfunn.

I de siste 20 årene har forskere fra flere fagdisipliner satt søkelyset på barndommen. Som nevnt har bl.a. Dion Sommer (2003) vært opptatt av en grunnleggende ny måte å se på barndommen på. Barn er kompetente og aktive og skal behandles som subjekter. De er ikke først og fremst individer som skal

bli til noe ("human becomings"), men mennesker som skal ha et meningsfylt liv her og nå ("human beings"). Dette synet har vokst fram ut fra praktikerens erfaringer, forskning og teoriutvikling innen psykologi, sosiologi filosofi, sosialantropologi og pedagogikk siden 1950-tallet. Gradvis har dette nye synet på barn vunnet fram. Det hjelpeløse utviklingsbarnet er blitt til det kompetente barnet. Qvortrup (1994) hevder imidlertid at ambivalens i forhold til barn er et kjennetegn ved moderne samfunn: Alle voksne ønsker det beste for barna, men når det kommer til praktisk politikk, der midler skal fordeles, er dette perspektivet ofte fraværende. Det er knapt plass eller råd til småbarn.

Rammeplan for barnehagen (1995:26) har et uttalt syn på barndom:

Barndommen er en livsfase med egenverdi i menneskets livsløp. Småbarnsalderen er ikke en periode som kun dreier seg om å tilegne seg tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter for å kunne ta del i de voksnes samfunn så raskt som mulig. Barndom er vekst ut fra egne forutsetninger. Barndom kan ikke forseres, den kan ikke tas igjen, den skal få ta sin tid.

Vi ser her at Rammeplanens syn på barn og barndom i stor grad samsvarer med det nye barndomsparadigmet og FN's barnekonvensjon. Dette synet forplikter alle som har et profesjonelt ansvar for barns oppvekstmiljø.

5.3 Barnehagens art og egenskaper – en historisk gjennomgang

Hva er egentlig en barnehage? Hvem er den til for, og hvorfor? Barnehagens formål, innhold og utforming har forandret seg gjennom tidene. Barnehagen er med andre ord en historisk og sosial konstruksjon, skapt av ulike aktører i samfunnet. Barnehagens oppdrag vil derfor alltid være preget av sin tids kultur, syn på barn og barndom og aktuelle samfunnsutfordringer. For å forstå

barnehagen i 2005 og legge planer for framtida er det viktig å ha et historisk perspektiv. For nærmere beskrivelse av barnehagens historie viser vi til *Fra asyl til barnehage. Barnehager i Norge i 150 år* (Tømmerbakke og Miljeteig - Olssen (red.)1987), en kort gjennomgang av barnehagens historie utarbeidet etter initiativ fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet og *For alle barn! Barnehagens framvekst i velferdsstaten* (Korsvold 1998). Her vil vi bare trekke fram noen milepæler for å illustrere hvordan institusjonenes oppdrag har forandret seg i takt med samfunnsutviklingen og ulike tiders oppfatninger om hva som er godt og godt nok for barn.

5.3.1 Asyl og krybber

På slutten av 1700 tallet vokste det fram tiltak og reformer i Europa for å sikre barn en bedre barndom.

Frankrike, Belgia og England var først ute med å opprette barneasyl for å gi omsorg, oppdragelse og undervisning til barn som ble forsømt av sine foreldre. Asylbevegelsen oppsto i kjølvannet av industrialiseringen, med flytting av folk fra landsbygder til byene. Asylene ble opprettet og drevet av private eiere. Mange asyl hadde tilknytning til kirkelige institusjoner. Den filantropiske tankegangen var sentral. Ideologisk innebar barnehagearbeid å arbeide for det gode hjemms atmosfære, et hjem som skulle symbolisere samfunnet i stort (Korsvold 1998).

Det første norske asylet for småbarn ble åpnet i Trondheim i 1837 av organisasjonen Selskabet De Nødlidendes Venner. Fire år seinere var det åpnet 11 barneasyl i norske byer. Samtidig ble Det Norske Asylselskab stiftet. Selskapet ga ut et medlemsblad for å utbre de riktige forestillinger om asylvesenet til så mange borgere som mulig. I 1905 var det i følge en undersøkelse gjort av

sogneprest J. Walnum 27 barneasyl med 2336 barn (Grude 1972).

Formålet med det første asylet var å ”forebygge den Skade Børnene lide ved at overlades til seg selv eller udsette dem for den Fordærvelse som Ørkesløshed, tiggeri og Omgang med Vanartede uungæelig medføre” (Grude 1987:26). Asylene vendte seg mot arbeiderklassens og de fattige familiers barn og bygget på et borgerlig familieideal.

Programmet var skolepreget og bestod av morgenbønn, måltider, undervisning i språk, matematikk, bibelhistorie og gymnastikk, og barna skulle trenes i ”opplæring som kunde gjøres med Hænderne”. Den frie leken var lite vektlagt (Tømmerbakke 1987). Institusjonene og gruppene var store, og disiplinen var streng. Gruppene ble ledet av asylmødre, som gjerne var enker med erfaring som mødre. Dessuten fikk barna undervisning av timelærere som var prester, lærere og offiserer.

Asylbevegelsen ble drevet av idealistiske, kunnskapsrike og velstående kvinner og menn (Grude 1987). Det samme kan vi si om barnekrybbene, som ble etablert og drevet av Frelsesarmeen og menigheter. Mens asylene var et tilbud til barn fra 2-3-årsalderen, tok barnekrybbene seg av de aller yngste. Stell, kosthold og pleie sto i sentrum for denne virksomheten. Tilbudene var oftest gratis, bortsett fra ”suppeshilling”.

Med dagens språkdrakt kan vi si at barnekrybbene og asylene tok utgangspunkt i utsatte barnegruppers behov for mat, stell og opplæring og samfunnets behov for å forebygge sosiale problemer og oppdra småbarna til de borgerlige dyder. Eierne og de ansatte hadde definisjonsmakten, og dagens deltakende tilnærming til

kvalitet i barnehagen ville nok fortonet seg ganske underlig på denne tiden.

5.3.2 Barnehagebevegelsen

På slutten av 1800-tallet vokste det fram en annen bevegelse; barnehagebevegelsen med utgangspunkt i blant annet Friedrich Frøbel (1782-1852) sine ideer om barn og barndom. Frøbel så på barnehagen som en del av folkeoppdragelsen i samarbeid med familien. Barnehagen skulle ha samfunnstilknytning og være for alle barn. Frøbels pedagogikk må ifølge Balke (1997) betraktes som gruppepedagogikk, fordi han var opptatt av barns betydning for hverandre. Leken ble tillagt stor betydning i barns liv.

Frøbel var opptatt av forholdet mellom lek og undervisning på en måte som kan minne om barnehage- og skoledebatten i Norge i vår tid.

I barnehagen hersker den frie beskjeftigelse leken, mens den egentlige undervisning hører skolen til. Men da alle beskjeftigelser og all lek i seg selv gir undervisning, belærer eller i det minste utvikler de forskjellige sider av ånden, så er disse leker og lekeformer i seg selv belærende, både når det gjelder enkeltelementer og når det gjelder helheten. (Frøbel 1928:228 etter Balke 1997:97)

Frøbels barnehage var en enhetsbarnehage for alle, og ble sett som et ledd i utdanningen. Gjennom god barneomsorg ønsket man å oppnå en forbedring av det framtidige samfunnet og det framtidige mennesket. Barnehager skulle tjene barna og samfunnet. På denne måten ble det en sosial reform. Frøbel ville at småbarnsanstaltene skulle kalles Kindergarten, og barnehager ble også det norske navnet på denne nye institusjonen. Betegnelsen skole kunne

ikke kunne anvendes på denne virksomheten fordi det stred mot ideen som lå bak. Barna skulle utvikles fritt. Barnehagen skulle ha innslag av naturopplevelser, huslige sysler, lek, sang, bevegelse og konsentrert arbeid. Frøbel utviklet materiell som han kalte de 20 lekegaver.

Forbindelsen til hjemmet var sentral. Barnehagen skulle både være et forbilde for og virke gjenkjennende for hjemmet (Tallberg Broman 1991). Likevel var det ikke hjemmet og mor som først og fremst var modell for barnehagen. Det var heller motsatt: Barnehagen skulle lære mødrene å bli dyktige og pedagogen skulle være et forbilde for hjemmet.

Hvilken kompetanse skulle de voksne ha? Kunnskap om barn og arbeid med barn i grupper ble introdusert som en viktig forutsetning for å skape gode vilkår for lek og læring. Norske barnehagelærereinner skaffet seg utdanning Sverige, Danmark eller Tyskland inntil det norske Barnevernsakademiet i Oslo ble etablert i 1935 (Balke 1988). Kravet til utdanning samt forsøk på å hevde en form for vitenskapelig legitimitet ble nå kjennetegn ved barnehagen som institusjon. Kvinnelige egenskaper ble også sett på som verdifulle. Men "naturlig" kvinnelighet var ikke nok. Moderlighet skulle prege de voksne i barnehagen. Moderlighet var ikke knyttet til biologi, men til renhet og det moralske. Barnehagen skulle bygge på en gjennomtenkt barnehagepedagogikk hvor lederens formelle kvalifikasjoner garanterte for kvaliteten.

Barnehagebevegelsen begynte i det små etter privat initiativ. Utgiftene ble dekket av foreldrene, og de første barnehagene etter Frøbels modell var derfor forbeholdt borgerskapets barn. Forskjellene mellom asylene og barnehagene var store inntil Frøbels tenkning gjorde sitt inntog i asylene (Balke 1988). I dag betraktes begge disse

institusjonstypene som det historiske grunnlaget for moderne barnehager.

5.3.3 Nasjonalt engasjement – noen milepæler

Inntil 1946 hadde norske barneverninstitusjoner ingen vesentlig støtte eller kontroll fra staten. De neste tre årene satte Sosialdepartementet i verk flere tiltak som omfattet barnehager: Opprettelse av tre statlige barnevernsinspektører, statlig barnevernsfond, midlertidig lov av 1947 om tillegg til og endringer i lov om tilsyn med pleiebarn, rundskriv om godkjenning av institusjoner og retningslinjer for helserådenes tilsyn med barnevernsinstitusjonene (NOU 1972:39). Dermed ble det lagt et grunnlag for felles administrasjon av og tilsyn med barnevernsinstitusjoner og ulike typer dagtilbud.

I 1951 foreslo *Samordningsnemnda for skoleverket* at barnehagene skulle legges til Kirke- og undervisningsdepartementet. Nemnda framhevet at barnehagen burde være frivillig og ikke preges av skole, men forbindelseslinjene til skolen var likevel tydelige.

Barnevernskomiteen, som ble opprettet i 1947, hevdet i sin innstilling i 1951 at det var sosiale behov som førte til opprettelse av barnehagen, og at barnehagen derfor måtte ses i sammenheng med familiepolitikk og sosialpolitikk. Det var dette synet som vant fram, og barnehager ble fortsatt Sosialdepartementet sitt ansvar.

Lov om barnevern 1953

Daginstitusjoner for barn ble regulert i lov om barnevern av 17. juli 1953, § 39, og forskrifter for daginstitusjonene ble fastsatt i august 1954. Forskriftene omfatter barnehager, dagheim og fritidsheim for skolebarn. På dette tidspunktet hadde 1,1 prosent av barn i alderen 0 – 6 år barnehageplass.

Forskriftens pkt II. krever at ”Enhver institusjon skal ha en plan som inneholder bestemmelser om institusjonens art, hvilke barn som kan opptas, om hvem som er ansvarlig for driften, om styre og personale. Planen skal godkjennes av Departementet”. Videre gis det bestemmelser om omsorgen for barna, institusjonenes og barnegruppens størrelse, lokaler, innredning og utstyr, tiltak til vern mot brann, personale, legekontroll, godkjenning av institusjoner og styrere, tilsyn og ymse forskrifter om kartotek, regnskap og meldinger til barnevernsnemnda.

Bestemmelsen om omsorg sier at lek og sysselsetting skal foregå under kyndig pedagogisk ledelse. Samarbeid med barnas foresatte om barns utvikling og sosiale tilpasning, måltider og fullverdig kost (sikringskost), frisk luft og hvile, trivsel og trygghet inngår også i bestemmelsen om omsorg. Videre heter det at kroppslig refsing og enhver annen form for straff må unngås. Forskriften anbefalte små institusjoner, slik at barna fikk kort vei og fordi ”en bedre kan skape et intimt, heimlig og harmonisk miljø for barn i en liten institusjon” (IV). Innredningen måtte være praktisk, enkel og trivelig og lett å holde ren. Det ble innført bestemmelser om barnegruppens størrelse. Disse var ulike i de forskjellige typene institusjoner, men i dagheimer var normen 15 barn i alderen 3 – 5 år, 18 barn i alderen 5 – 7 år og 8 dersom barna var under 3 år.

Kapittel VIII. Personale ga bestemmelser om personalets kompetanse og barnehagens organisering. Ved alle daginstitusjoner måtte det være en leder for hver avdeling. Lederne måtte være utdannet som barnehagelærerinner (2-årig barnevernsskole), og i tillegg ha

utdanning som barnepleiersker dersom barna var under tre år. Institusjonen skulle også ha en styrer, og denne skulle godkjennes av departementet etter utførlige prosedyrer.

Denne første forskriften er et interessant dokument som forteller mye om synet på den gode barnehagen i 1950 - åra. Forskriften gir detaljerte bestemmelser om legekontroll og hygiene, frisk luft og sunn kost, noe som er rimelig i en tid da det ikke var en selvfølge at grunnleggende behov ble dekket, og ut fra den tidens frykt for sykdommer. Forskriften kom i en tid da kroppslig refsing ble benyttet som oppdragelsesmetode, og nærmere tjue år før foreldrenes refselsesrett ble opphevet i 1972. Detaljerte bestemmelser om strukturkvalitet som lokaler, innredning og utstyr bidro til å utbre kunnskap om barnehagens art og egenskaper i en tid da det fantes få barnehager. Samtidig bærer det bud om en tid da det var knapphet på materielle goder, og kravene til barnehagens utstyr og utforming kan tolkes som et uttrykk for at ”bare det beste er godt nok for barna”. Ledelse av institusjonene ble tillagt så stor vekt at den enkelte styrer måtte godkjennes på høyeste nivå i ansvarskjeden. Bestemmelsene viser at man allerede fra midten av det forrige århundret så på personalets kvalifikasjoner, det fysiske miljøet og materiell som den viktigste premissen for barnehagekvalitet. Ansvar for barnehager ble overført fra Sosialdepartementet til Forbruker- og administrasjonsdepartementet (FAD) i 1958. Etter perioden med forankring i lov om barnevern fikk barnehager egen lov så seint som i 1975. På dette tidspunktet hadde 7,1 prosent av barn i alderen 0 – 6- år barnehageplass.

Lov om barnehager 1975

6. juni 1975 fikk Norge sin første barnehagelov. Dette er en av de viktigste milepælene i sektorens historie. Nå fikk barnehager en selvstendig plass i offentlig politikk,

og forbindelseslinjene til barnevernet ble svekket.

Både i *Daginstitusjonsutvalget innstilling* (NOU 1972:39 Førskoler) og *Lov om lærerutdanning* (1973) ble barnehagen sett i en kvalitativ sammenheng med skolen. Det lå forventninger om at likeverd og samordning mellom barnehage og skole ville fortsette gjennom valg av *førskole* som betegnelse på de pedagogiske tilbudene for førskolebarn. Men virksomheten fikk betegnelsen *barnehage*, og det ble økt uavhengighet til skoleverket som karakteriserte barnehagen i dokumenter og debatter i Stortinget (Jansen 2000).

Formålet med loven var å sikre barn gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i nær forståelse og samarbeid med barnets hjem (§1). Det ble stilt krav om at barn skulle ha utbytte av barnehageoppholdet. § 9 slo fast at styrer og avdelingsleder måtte ha utdanning som førskolelærer eller likeverdig utdanning. En førskolelærer kunne ha ansvar for inntil 16 barn i alderen 3 – 7 år eller 8 barn i alderen 0 – 3 år. Arealnormen krevde 8 kvadratmeter brutto for de eldste og 12 kvadratmeter for de yngste, og utearealet skulle være seks ganger større. § 10 ga kommunen ansvar for at barn med funksjonshemninger så langt det var mulig skulle få plass i vanlig barnehage, og barn med funksjonshemninger fikk rett til prioritet ved opptak ”såfremt det kan ha nytte av oppholdet”. Retten til spesialpedagogisk tilbud var imidlertid forankret i skolelovgivningen.

Barnehageloven påla kommunene å utarbeide et program for utbygging av barnehager. Ved fylkesmannsembetene ble det opprettet en stilling som barnehagekonsulent i hvert fylke. Disse fikk blant annet ansvar for godkjenning av

barnehager, en oppgave som tidligere ble ivaretatt av departementet (Jacobsen 2000). Lov om barnehager av 1975 ble revidert en rekke ganger, uten at barnehagens oppdrag ble nevneverdig forandret. Ett unntak her er lovendring av 27.mai 1983, da barnehagens formålsparagraf (§ 1) ble endret og ble supplert med et nytt ledd: *Barnehagen skal hjelpe til med å gi barna en oppdragelse i samsvar med kristne grunnverdier*. Det var en sterk og engasjert samfunnsdebatt forut for denne forandringen.

Lov om barnehager av 1995 og Rammeplan for barnehagen 1995

Begrunnelsene for å revidere barnehageloven i 1995 er til forveksling lik begrunnelsene for revidering av dagens lov. I Ot.prp.nr. 68 (1993-94) *Om lov om barnehager (barnehageloven)* framhever departementet at barnehageområdet har hatt en rivende utvikling, og at loven fra 1975 ikke var tilpasset dagens og morgendagens utfordringer. Regjeringens mål var at alle som ønsket det skulle få et barnehagetilbud i løpet av 1990 – årene. Det uttrykkes bekymring for et økende skille mellom private og kommunale barnehager. ”Landet nærmer seg raskt full behovsdekning, og det er stort behov for at den resterende utbyggingen foregår slik at barnehagetilbudet totalt sett blir godt samordnet og tilpasset de lokale forhold og behov.” (s.5). Videre heter det at behovet for barnehager må ses i sammenheng med familie- og oppvekstpolitikken generelt, og at tiden også er inne for å styrke og tydeliggjøre barnehagens oppgaver overfor barna, foreldrene og samfunnet generelt. Barnehager blir tillagt en betydningsfull rolle i barns oppvekstmiljø og blir framhevet som en viktig samfunnsinstitusjon, som i vid forstand skal avspeile de verdier og den kulturen som det norske samfunnet bygger på. Barnehagens rolle og oppgaver i forhold til barn og

foreldre blir konkretisert i rammeplan for barnehagen.

På begynnelsen av 1990 – tallet ble forskriftene om pedagogisk bemanning endret. Normen for pedagogisk bemanning ble justert til en pedagogisk leder per 14 – 18 barn når barna er over tre år og 7 – 9 når barna er under tre år. Samtidig ble det innført et nytt forbehold: Normen gjelder når flertallet av barna har en oppholdstid som er over seks timer. Arealkravet ble forandret til en *veiledende* norm: 4 kvm netto leke- og oppholdsareal for de eldste og om lag en tredjedel mer for de små. Eier ble samtidig pålagt å oppgi vedtatt arealnorm i vedtektene for barnehagen. Krav til det fysiske miljøet og pedagogisk kompetanse videreføres. Disse bestemmelsene ble videreført ved revidering av barnehageloven i 1995.

Rammeplanen ble innført på bakgrunn av føringer i St.meld.nr.8 (1987 – 88) *Barnehager mot år 2000* og Innstillingen fra sosialkomiteen (Inst.S.nr.157). Intensjonen var å sikre barnehagens innholdsmessige kvalitet. Dette var et viktig steg i det nasjonale engasjementet for likeverdige og gode barnehagetilbud. Barnehagene ble pålagt å arbeide systematisk med kvaliteten i det sosiale samspillet i hverdagen, fem fagområder og med planlegging og vurdering. Rammeplanen formidler samfunnets krav og forventninger til verdigrunnlag, arbeidsmåter og innhold, og er derfor et viktig dokument for foreldre, ansatte, eiere og tilsynsmyndigheter.

Barnehagen defineres for første gang i NOU 1992:17 *Rammeplan for barnehagen* som en læringsarena, og dette ble fulgt opp i den endelige planen. Her uttrykkes forbindelseslinjene til skolen eksplisitt. Med rammeplanen forsterkes barnehagen som en del av utdanningen med et samfunnsmandat (Jansen 2000). Det var lite offentlig oppmerksomhet om implementering av barnehagens første rammeplan. Det var som om den verken politisk eller økonomisk ble behandlet som en læreplan (Jansen 2003).

Innføringen ble ikke fulgt opp med kompetansetiltak i barnehagene eller styrking av faglig kompetanse på ulike forvaltningsnivå i sektoren, og kunnskapen om implementering av rammeplanen er mangelfull. Det eneste evalueringsprosjektet av et visst omfang ble utført av Høgskolen i Hedmark (Retvedt, Skoug og Aasen 1999). På intensjonsplanet har imidlertid utviklingen i barnehagesektoren gått i retning av stadig større krav om faglig og etisk bevissthet og systematisk planlegging og vurdering.

Sammenlignet med andre sektorer, har barnehagesektoren i liten grad vært detaljstyrt med nasjonale regler og oppfølging av resultatene. Vi kan likevel si at nasjonal styring av sektoren har gått i retning fra regelstyring til mål- og verdistyring. Denne tendensen forsterkes i høringsnotatets forslag om nye bestemmelser om barnehagens innhold og barns rett til medvirkning. I tillegg ser vi en sterkere styring av barnehagenes inntektsgrunnlag.

Høringsnotat om ny barnehagelov 2004

I Barne- og familiedepartementets høringsnotat om ny barnehagelov fra november 2004 foreslås formålsbestemmelsen fra 1975 med endringer i 1983 videreført. Det blir foreslått vesentlige endringer i innholdsbestemmelsen, som her gjengis i sin helhet:

§ 2. Barnehagens innhold

Barnehagen skal være en pedagogisk tilrettelagt virksomhet.

Barnehagen skal bistå hjemmene i deres omsorgs- og oppdrageroppgaver, og på den måten skape et godt grunnlag for livslang læring og aktiv deltakelse i et demokratisk samfunn. Omsorg, oppdragelse og læring i barnehagen skal fremme menneskelig likeverd, likestilling, åndsfrihet, toleranse og forståelse for bærekraftig utvikling.

Barnehagen skal gi barn muligheter 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. Barnehagen skal gi barn grunnleggende kunnskap på sentrale og aktuelle områder.

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

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

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.

Dette forslaget innebærer en betydelig utvidelse og presisering av barnehagens verdigrunnlag og barnehagebarnas rettigheter. I tillegg til denne omfattende innholdsbestemmelsen er den nye bestemmelse om barns rett til medvirkning et skritt i retning av tydeligere krav til barnehagens arbeid.

Høringsnotatet legger opp til at eksplisitte bestemmelser om barnehagens utforming fjernes fra barnehageloven. Forslaget begrunnes med at det finnes bestemmelser i annet lovverk som plan- og bygningsloven, lov om produktkontroll og helselovgivning. Departementet avventer dessuten handlingsplan for universell utforming og Syseutvalgets innstilling om styrking av det rettslige vernet mot diskriminering av mennesker med nedsatt funksjonsevne. Det fremmes heller ikke forslag om

bestemmelser som sikrer barn rett til et godt fysisk og psykososialt omsorgs- og læringsmiljø. Debatten omkring høringsnotatet om ny barnehagelov 2004 viser imidlertid stor enighet om at nasjonale lovkrav på vesentlige områder som kompetansekrav, bemanning og areal bør videreføres.

Hvis vi sammenligner nasjonale føringer gjennom 50 år, ser vi følgende utvikling:

- Det startet med detaljerte føringer om det fysiske miljøet, bemanning og andre elementer som kommer inn under strukturkvalitet i 1954.
- Loven i 1975 videreførte kravet om strukturkvalitet og styrket ideen om en deltakende tilnærming til kvalitet ved å lovfeste samarbeidet mellom foreldrene og barnehagen.
- Lovendringen i 1995 svekket kravet om strukturkvalitet ved å lempe på pedagognormen og arealnormen, og styrket krav om innhold og resultater ved forskriften Rammeplan for barnehagen.
- Høringsnotat fra 2004 svekker ytterligere krav om strukturkvalitet ved å fjerne bestemmelsen om barnehagens fysiske miljø, men styrker kravet om innhold og resultater (§ 2) og utvider den deltakende tilnærmingen til kvalitet ved å lovfeste barns rett til medvirkning (§ 3)

5.4 Begrunnelser for barnehagepolitikken

De politiske begrunnelsene for nasjonalt engasjement har stor betydning for hvilke egenskaper som tillegges størst vekt. I Norge har begrunnelsene for nasjonalt engasjement i barnehagesektoren variert gjennom tidene. Vi har sett ulik vektlegging av for eksempel sosial-, utdannings-, familie- eller likestillingspolitiske hensyn (Heggen Larsen 2000). Da barnehager var et

tilbud til et fåtall barn med særlige behov, var begrunnelsen i hovedsak sosialpolitisk. Under kvinnekampen på 70-tallet framheves barnehagen som et virkemiddel i likestillingen. I følge Ellingsæter og Gulbrandsen (2005) var det ikke barnehageutbyggingen som la forholdene til rette for mødres yrkesaktivitet, men omvendt: Kvinners inntog på arbeidsmarkedet har tvunget fram barnehageutbyggingen. I løpet av noen tiår har barnehager utviklet seg fra å være et tilbud for utvalgte grupper til å bli et gode for barn og småbarnsfamilier flest, eller fra et selektivt til et universelt velferdsgode (Ellingsæter og Gulbrandsen 2003). Etter flere år med stort avvik mellom tilbud og etterspørsel, er det med barnehagereformen etablert forventninger om barnehageplass som et selvfølgelig gode for småbarnsforeldre. I takt med denne utviklingen har samfunnets og foreldrenes krav til barnehagene forandret seg betraktelig. I et kunnskapssamfunn med høyt utdanningsnivå i befolkningen stilles barnehagene i dag overfor store forventninger om profesjonelt utført arbeid og om relevant innhold som bidrar til barns trivsel og læring. I dag må barnehagen betraktes som en veletablert, stor og viktig samfunnsinstitusjon, slik som skole og andre velferdsordninger for mennesker i ulike alder. Valgfrihet for foreldrene, likestilling og den store etterspørselen etter gode barnehager er viktige begrunnelser for den økte satsingen på barnehager i dag. Vi ser også en økende oppmerksomhet om hvor viktig det er å beherske språket og kulturelle koder for å kunne delta i et demokratisk samfunn. Dette er ett av motivene for å etterlyse større sammenheng mellom barnehager og skoler i dag.

I dag finnes det mange gode grunner til å satse på gode barnehager: Barnehager er et velferdsgode for barn og foreldre og et viktig virkemiddel i barnepolitikken, familie-, likestillings- og arbeidsmarkedspolitikken, helse- og

sosialpolitikken, utdanningspolitikken og i næringslivspolitikken. Uansett hvilken begrunnelse som vektlegges, må barnehagen først og fremst utformes med tanke på barns livsutfoldelse og meningsskaping i et sosialt fellesskap. Barnehagen er et viktig virkemiddel samfunnet har for å virkeliggjøre en tenkning som gjør barn til likeverdige medborgere med rett til å bli hørt og sett, og til å delta på egne premisser. Barnehagen kan ut fra sin egenart som samfunnsinstitusjon gi barn noe familien ikke har. Barnehagen er en arena for dannelse, en pedagogisk institusjon med vekt på lek, læring og omsorg.

5.5 Drøfting og oppsummering av nasjonale føringer for kvaliteten

Førskolelærere har de siste 50 årene blitt betraktet som garantister for kvalitet i barnehagene. Samtidig har det eksistert en politisk ambivalens når det gjelder krav til utdanning. Spenning mellom academia og det moderlige kan spores helt tilbake til barnehagens røtter: Asylet og den Frøbelske barnehage. Den offentlige debatten i forbindelse med høringsnotat om ny barnehagelov viser at dette fortsatt er en aktuell problemstilling.

På nasjonalt nivå har et uttalt verdigrunnlag og fastsetting av minimumsrammer for strukturell kvalitet vært brukt som virkemiddel for å sikre kvalitet siden den første forskriften om daginstitusjoner i 1954. Arealnorm og personalnorm har satt grenser for hvor liten plass hvert barn kan tildeles og for hvor mange barn den enkelte pedagog kan ha ansvar for. Normene har forsvunnet gradvis. I St.meld. nr.27 (1999-2000) *Barnehage til beste for barn og foreldre* oppfordres det til fleksibel bruk av normene, noe som i praksis betyr at normene oppløses. Nasjonale og lokale regler for nødvendig standard kan virke forebyggende mot uverdige forhold, men minimumsnormer kan også føre til lite ambisiøse mål (Penn 1994). I et samfunn der mange konkurrerer om

begrensede ressurser kan det være en fare for at praksis tilpasses reglene, slik at minimumsstandard blir synonymt med vanlig standard. Det er grunn til å anta at dette kan ha skjedd i norsk barnehagesektor. Standarden på bygninger og krav til de ansattes pedagogiske kompetanse har ikke økt i takt med velstandsutviklingen og den faglige kompetansen på området de siste tiårene. Andelen ansatte med pedagogisk kompetanse er betydelig lavere i Norge enn i Danmark og Sverige. Det hevdes fra ulike hold at dette kan skyldes at det *ikke* har vært en sentralt fastsatt pedagognorm i våre naboland. Dette er etter vår vurdering en forenklet forklaring. Behovet for sentralt fastsatte normer må også vurderes ut fra graden av lokalt selvstyre, privat eierskap, sektorens historie og omfang og i hvilken grad det finnes etablerte sannheter om hva som er en tilstrekkelig standard. Norsk barnehagesektor skiller seg ut fra dansk og svensk sektor på alle disse områdene. Selv om minimumsstandarder kan betraktes som lite ambisiøst, finnes det likevel gode argumenter for å opprettholde nasjonale normer for areal og bemanning. Mange barnehageforskere uttrykker bekymring over lav standard i barnehager generelt, og uro over at betydningen av kvaliteten i små barns liv ikke blir forstått eller tatt på alvor av politikere og andre beslutningstakere som har direkte eller indirekte innflytelse på barns livsløp (Gammage 1998, Katz 1999). Dette viser seg blant annet i politikeres manglende vilje til å investere i gode barnehager.

Det er mye som tyder på at også norske småbarn har lav status sammenlignet med andre aldersgrupper, og at nyere kunnskap om småbarnsalderens betydning for menneskers videre livsløp er lite utbredt. Barn som brukere har liten makt og innflytelse på beslutninger om fordeling av midler. Voksne har et ubetinget ansvar for barns oppvekstvilkår, både i familien og i andre institusjoner. Barnehagesektoren består av mange små og store, kommunale og private virksomheter, som i stor grad

finansieres av det offentlige. Det er et uttrykt mål at befolkningen skal få likeverdige tjenester av god kvalitet uavhengig av hvor i landet de bor. Det er derfor grunn til å advare mot oppløsning av areal- og bemanningsnormer. Uansett om normene oppløses eller ikke, er det nødvendig å overvåke utviklingen på dette området inntil det er blitt en selvfølge at barnehagebarn må tilbys like gode rammer for livsutfoldelse som andre aldersgrupper i det samme samfunnet.

6 Sterkere innsats for barnehagekvaliteten

6.1 Innledning

Arbeidsgruppa har som mandat å drøfte kvalitet i lys av målet om at alle barn, herunder barn med særskilte behov, skal ha tilbud om barnehageplass hvis foreldrene ønsker det. Kvalitet skal drøftes ut fra målet om å gi barn gode utviklingsmuligheter og ut fra viktige samfunnsmessige mål som toleranse og likeverd, respekt for ulikheter, likestilling mellom kjønnene, forenkling og brukermedvirkning. Flere av disse punktene vil bli drøftet og utdypet i forbindelse med revidering av rammeplan for barnehagen. Vi vil derfor bare skissere noen særlige utfordringer som vi mener bør møtes med nye og reviderte virkemidler. I FN's barnekonvensjon er det et uttalt mål at alle tiltak som angår barn skal være til barns beste og barn har rett til å bli møtt som subjekter. Barnehagepedagogikken legger vekt på barns aktive deltakelse i et miljø der personalet både skal lede og utvikle virksomheten og selv delta i samspillet med barna. Dette får konsekvenser for kompetansebehov i sektoren.

6.2 En barnehage for alle

Gunhild Johansen fra Norsk kommuneforbund gjennomfører et interessant tankeeksperiment i artikkelen *Barnehagen – velferdsstatens stebarn* (2000:78): Fra dags dato nedlegges all

organisert barnepass. Hva skjer? Det er ikke vanskelig å forestille seg hvilke kaotiske tilstander som kunne oppstått i kjølvannet av en slik hendelse. Og det er vel nettopp erkjennelsen av at barnehagen er en stor og viktig samfunnsinstitusjon som ligger til grunn for offentlig satsing på barnehageutbygging? De aller fleste barn i dag vil ha med seg erfaringer og opplevelser fra barnehagen i det videre livsløpet. I arbeidet med å sikre og videreutvikle kvalitet i sektoren er det derfor nødvendig å rette større oppmerksomhet mot barnehagens innhold og miljø.

Framtidens barnehage skal skape et godt grunnlag for livslang læring, aktiv deltakelse i et demokratisk samfunn og ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, kulturelle og etniske bakgrunn. Dette krever tilstrekkelig og kompetent personale som har tid til og interesse for å delta i barnas hverdagsliv. Kunnskap om barn, barndom og det kulturelle og sosiale miljøets betydning for barns utfoldelse og identitetsskaping er en forutsetning for å kunne lede og utvikle virksomheten.

I barnehagen ses barns læring i et dobbelt perspektiv: Barns kompetanse, interesser og rettigheter på den ene siden og samfunnets forventninger og krav på den andre. Barnehagens rolle som verdi- og kulturformidler har alltid vært viktig, men det har variert hvilke verdier som har vært vektlagt. Barnehagen er en pedagogisk institusjon med et sammensatt og krevende mandat: "Å gi barn gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem". Den norske barnehagemodellen gir et felles tilbud til alle barn, uavhengig av funksjonsnivå, alder, kjønn og familiebakgrunn. Småbarnsalderen er en læringsintensiv periode og en livsfase som er preget av avhengighet og behov for omsorg og beskyttelse. Barn må få muligheter til å oppleve tilknytning og fellesskap, men også kjenne at de kan utøve sin selvbestemmelse og uttrykke egne intensjoner (Bae 2005). Erfaringer, læring og

opplevelser de første barneårene er viktige både der og da, og som grunnlag i livet videre. Derfor har barnehagen et stort ansvar for å fremme verdier, holdninger og vaner som bidrar til et godt liv for den enkelte og til et demokratisk og bærekraftig samfunn. Samtidig skal barnehagen gi rom for barnas opplevelser, trivsel og meningsskapning i barnehagehverdagen.

Hvem er "alle barn"? Siden barnehagen er i ferd med å bli et universelt velferdsgode, er "alle barn" i dag en like sammensatt gruppe som "alle voksne". De er først og fremst barn, men kan også kategoriseres ut fra kjønn, alder, funksjonsnivå, familiebakgrunn osv. I takt med økt kunnskap om hvordan holdninger, verdier og vaner etableres i småbarnsalderen, ser vi også en økende oppmerksomhet om barnehagens betydning som meningsskapende, helsefremmende og forebyggende arena for alle barn.

Retten til medvirkning og oppdragelse til demokrati har vært en viktig del av danningstradisjonen i pedagogikken (Broström, Hansen og Gundem 2004). Denne retten foreslås nå nedfelt i barnehageloven. Danning er en kontinuerlig prosess som tar utgangspunkt i dagliglivets praksis og menneskenes grunnvilkår. Det handler ikke om pene manerer, men om en personlig prosess, et aktivt og bevisst forhold til omgivelsene og evne og vilje til å reflektere over egne handlinger og væremåter. Danning er mer enn utvikling, mer enn læring, mer enn omsorg, mer enn oppdragelse og mer enn sosialisering. Samtidig rommer danningen alt dette. Det handler om det aktive barnets vekselvirkning med den kulturelle og sosiale verden hun eller han er til stede i. Dersom vi ser på barnehagebarna som grunnleggende aktive og selvskapende, er det klart at barnehagehverdagen er fylt med dannelsingsprosesser. Et slikt syn er på linje med nyere samfunnsvitenskapelig og humanistisk forskning som vektlegger

mennesket som grunnleggende aktivt og selvskapende fra fødselen av (Løkken 2005).

Danning en forutsetning for meningsdannelse, kritikk og demokrati. Alle barn trenger et godt og utfordrende miljø rundt seg i sin selvdannelsesprosess. De må få utfordringer, muligheter til å utvikle kunnskaper og ferdigheter og støtte for å handle omsorgsfullt og gjøre etisk begrunnede valg. Spørsmål om barns læring og omsorg må både knyttes til enkeltindividet og settes inn i en større samfunnsmessig sammenheng.

Barnehagens personale må ha kompetanse til å møte enkeltbarn og barnehagens samarbeidsparter. Den enkelte barnehage må tilpasse virksomheten til endringer i sektoren og samfunnets krav slik de er nedfelt i lover, forskrifter og andre føringer. Vi vil kort kommentere noen særlige utfordringer i dagens barnehagesektor: Andelen barn under tre år er økende og det er behov for økt bevissthet om at barn ikke bare er barn, men gutter og jenter. Videre er det nødvendig med fortsatt oppmerksomhet om kvaliteten på tilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne og styrket innsats for at barnehagene skal kunne gi alle barn i et flerkulturelt samfunn likeverdige muligheter.

6.2.1 Barnegruppene blir stadig yngre

Som vi ser i tabellen under, har andelen barnehagebarn under tre år økt betraktelig de siste tjue årene.

Tabell 1 Prosentandel av barna i barnehage som er yngre enn tre år.

1980	1990	2002
3,7 %	13,6 %	24,5 %

Kilde: SSB: Barnehagestatistikk

Det er grunn til å anta at denne økningen vil fortsette på veien mot full barnehagedekning (se Ellingsæter og Gulbrandsen 2003). Hvilke konsekvenser får dette for

barnehagens kompetansebehov og for utforming av det fysiske miljøet?

Professor Gunvor Løkken (2005) har i vedlegg 2 argumentert for betydningen av å løfte fram barna selv som forgrunnsfigurer i barnehagen. Hva er meningsfullt hverdagsliv for en moderne barnehagetoddler?

Toddleren er det lille barnet på ett eller to år som "stabber og går". Når denne betegnelsen brukes i det engelske språket er det barn under tre år det dreier seg om.

Betydningen "å stabbe og gå" peker på den kroppslige bevegelsen som er karakteristisk for barn i denne alderen. Dermed er dette også en pekepinn for det vi må rette oppmerksomheten mot når det gjelder små barns sosiale liv og *omgang* i barnehagen. Toddlerne rapporterer til oss gjennom det de *gjør* og lar det være opp til oss å fortolke og sette ord på handlingene deres.

Kroppssubjektet er den *levde* menneskekroppen, en helhet av tanker, følelser, sanser, motorikk og fysiologi. Denne hele kroppen er naturlig aktiv i å "installere" seg i den verden den lever i, gjennom å "bebo", "hjemløse" og "modellere" seg på verden. Det er grunn til å tro at barnehagene i dag fortsatt preges av en vanetenkning basert på en kognitiv utviklingstradisjon, som automatisk forteller at barna helst bør kunne snakke for at man skal vite hva som foregår mellom dem. Flertallet av barn i norske barnehager har fram til vår tid vært over tre år, noe som trolig har preget både barnehagens innhold og førskolelærerutdanningens fokus. Økende andel småbarn bør følges opp med større oppmerksomhet om barnas kroppslige uttrykk og sosiale omgang.

En god småbarnspedagogikk må ta utgangspunkt i at de små barna er kroppssubjekter. Det forutsetter at de ansatte på en sensitiv og responsiv måte "toner seg inn" på barnas følelser og bidrar som et støttende stillas rundt den kompetansen de små barna har. I dette kultiverende samspillet barna imellom er det svært ofte tilstrekkelig at barnehagepersonalet er

oppmerksomt til stede på sidelinjen. Dette forteller oss at på noen områder av de minste barnas barnehagehverdag er ikke den voksnes aktive deltagelse like nødvendig som på andre områder. Og ikke bare det, på toddlernes jevnaldningsarena kan en velmenende (over)aktiv voksen være til hinder eller sette en stopper for det som foregår barna imellom. Å kjenne sin besøkelsestid som aktiv deltager og/eller oppmerksom bivaer krever et bevisst personale, med faglig kunnskap, kløkt og vurderingsevne i barnehagelivets ulike situasjoner. Det er mange grunner til at vi til tross for viktige konklusjoner i ny forskning ikke kvitter oss så lett med en tilvant måte å tenke på. Det tar tid å forandre inngrodd vanetenkning og det tar tid å innlemme nye perspektiver. Selv om vi har studert oss til et "nytt" syn på det lille barnets sosiale kompetanse, er det fortsatt en sterk konsentrasjon om det *individuelle* barnet, slik tilfellet også var i tradisjonell utviklingspsykologi. En pedagog som legger for mye vekt på å bygge stillas rundt det individuelle barnet kan med andre ord stå i fare for å gjøre henne eller han for voksenavhengig og distrahere barnet bort fra verdifull interaksjon med andre barn. På den andre siden kan det å trekke tilbake voksenstøtte på feil tidspunkt også forhindre slik interaksjon.

Barnehageliv handler om viktige relasjoner mellom store og små mennesker. Med rom for både individ og gruppefelleskap berikes også de yngste barnehagebarna gjennom møter med mennesker og faglig innhold. I en ny småbarnspedagogikk er det ikke bare snakk om barnets selvdanning, men også pedagogens. I møtet og vekselvirkningen med barnet danner også pedagogen seg videre og blir klokere på seg selv og verden. I barnehagen får små barn anledning til å bidra til sin egen danning. Gjennom et godt samspill med andre barn, med de voksne og med omgivelsene, kan små barn ha et godt barnehageliv og samtidig legge grunnen for livslang læring og aktivt samspill med sine omgivelser.

6.2.2 Noen barn har særlige behov

OECD anbefaler at det rettes ekstra oppmerksomhet mot tilbudet til barn som trenger særskilt støtte. Tradisjonelt har denne betegnelsen vært brukt om funksjonshemmede barn og barn som har foreldre med mindre omsorgsevne enn det som er vanlig. Barn med funksjonshemminger har hatt rett til prioritet ved opptak siden den første barnehageloven kom i 1975. I dag får de fleste plass uten særlig lang ventetid, men vi har lite kunnskap om kvaliteten på tilbudet til denne gruppa. Barn med nedsatt funksjonsevne er heller ingen ensartet gruppe. Det de har til felles, er at de trenger ekstra bistand og oppmerksomhet som støtte for utvikling og deltakelse i felleskap med andre barn. For barn med nedsatt funksjonsevne er det særlig viktig at barnehagens fysiske rom både inne og utendørs er utformet ut fra prinsippet om universell utforming. Dette er viktig for å kunne delta i lek og læringsfremmende prosesser uten å bli hindret av fysiske barrierer. Universell utforming vil også spare barn og foreldre for opplevelsen av å være spesielle ved at det er nødvendig med ekstra tilrettelegging. I 2004 svarte 80 prosent av barnehagens styrere ja på spørsmålet "Er barnehagens fysiske miljø tilrettelagt for alle barn?" (Gulbrandsen og Sundnes 2004). Vi vet imidlertid lite om hva dette betyr i praksis, eller om standarden på norske barnehagebygg og utearealer oppleves som tilfredsstillende av barn og foreldre med nedsatte funksjonsevner.

Tilstrekkelig og kompetent personale er en annen kritisk faktor for å sikre denne gruppen et godt og individuelt tilpasset tilbud. Pedagogisk kompetanse er nødvendig for å kunne tilrettelegge læringsmiljøet og støtte barn som har behov for hjelp til å delta i lek og andre aktiviteter. Det er også viktig at personalet har kunnskap om det enkelte barnets funksjonshemming og er i stand til å samarbeide med barnets foreldre og barnehagens hjelpeapparat. Denne gruppen barn har hatt mange forskjellige merkelapper opp gjennom tidene.

I vårt innspill til barnehageloven foreslo vi en ny betegnelse som ikke tar utgangspunkt i hvordan barna er, men hva barna burde ha krav på: *Barn med særlige rettigheter*. Et slikt fokusskifte legger vekten over på de voksnes ansvar for barn. Dersom barnet trer tydeligere fram som en selvstendig rettighetshaver, vil hun eller han trolig bli mindre avhengig av foreldrenes ressurser for å få relevant og tilstrekkelig hjelp og støtte. Dette ville også avlaste en foreldregruppe som har særlig krevende omsorgsoppgaver. Det er problematisk for både foreldre, barnehager og kommuner at barn med nedsatt funksjonsevne i dag mottar støtte med utgangspunkt i ulikt lovverk. Dette ble også påpekt i St. meld.nr.30 (2003 – 2004) *Kultur for læring*. Klarere retningslinjer og koordinering på dette området vil være et vesentlig bidrag til forenkling og en lettere hverdag for familier og barnehager som må forholde seg til et sammensatt hjelpeapparat.

6.2.3 Et kjønnsperspektiv på livet i barnehagen

Den gode barnehagen er en likestilt barnehage. Dette er tittelen på BFDs handlingsplan for likestilling i barnehagen (2003-2007). Norske barnehager har med dette fått som oppdrag å motarbeide tradisjonelle kjønnsrollemønstre. Handlingsplanen handler både om å øke andelen menn i barnehager (MIB) og om å utvikle og styrke en likestillingsfremmende pedagogikk. Arbeidet med likestilling mellom kjønn har pågått i flere tiår, men også på dette området har innsatsen vært sporadisk og avhengig av ildsjeler. Kjønnssammensetningen i dagens barnehager speiler en tradisjonell holdning i samfunnet om at barn og kvinner hører naturlig sammen, mens menn har en mer perifer betydning for småbarn og omvendt. Barnehagearbeid er i tillegg fysisk og psykisk krevende, men likevel lavt lønnet. Det er derfor ikke overraskende at det tar tid å rekruttere flere menn til barnehager.

Nina Rossholt (2003) ved Høgskolen i Oslo har etter oppdrag fra BFD utarbeidet en kunnskapsstatus om forskning på feltet, om forsøk for å fremme likestilling mellom gutter og jenter i barnehagen og om likestillingsarbeidets plass i førskolelærerutdanningen. Rossholt peker på at barn gjerne betraktes med kjønnsnøytrale briller, og at det derfor kan være vanskelig å bli oppmerksom på systematisk forskjellsbehandling av gutter og jenter. Hun sier videre at likestilling i barnehagen handler om rettigheter, makt og om frigjørende relasjoner. Spørsmål om likestilling er derfor til syvende og sist et spørsmål om demokrati.

Det er derfor viktig at de yngste barna både i teori og praksis får oppleve hva likestilling mellom kjønn er. Forskning viser at gutter får mer oppmerksomhet enn jenter og de hevder sin vilje sterkere i barnehagen. De ansatte tilskriver også gutter og jenter ulike egenskaper (Skolverket 2005:21).

Det er av mange grunner ønskelig med flere menn i barnehagen. Barnehagen som institusjon har en lang feminin tradisjon, og det var tette bånd mellom førskolelæreryrket og husmoryrket helt fram til 1970 – tallet (se Gulbrandsen 2005). Kjønnfordelingen blant de ansatte i barnehagen er som kjent svært skjev. Nær 92 prosent av de ansatte er kvinner. Det synes lettere å få flere barnehager med menn enn flere menn i barnehagene. Ved årsskiftet 2003-2004 var det ansatt minst én mann i 40 prosent av barnehagene. Dette var en økning fra 33 prosent i 2002, men det var ingen tilsvarende økning av andelen barnehager med mannlige førskolelærere (Gulbrandsen og Sundnes 2004). Det finnes flere studier av menn i barnehagen og i førskolelærerutdanningen (Se f.eks. Bratterud, Granrusten og Lillemyr 2000, Lillemyr, Bratterud og Emilsen 2005).

Personalets kompetanse og holdninger til likestilling mellom kjønn er likevel det viktigste. Det er derfor viktig at de ansatte får mer kunnskap om likestilling og

praktiske erfaringer med å arbeide aktivt med likestilling i barnegruppen. Observasjoner, gjerne ved hjelp av video, men også praksisfortellinger kan være et egnet utgangspunkt for refleksjoner og diskusjon blant de ansatte om deres arbeid med praktisk likestilling. Dette arbeidet må altså starte med de ansatte i barnehagen. De må bli utfordret på sine egne holdninger og erfaringer om hva som er kvinnelig og mannlig og unngå å dyrke tradisjonelle forestillinger og fastlåste forventninger om hvordan gutter og jenter er og bør være (se Rossholt 2003). På denne måten kan en på lengre sikt unngå bl.a. at jenter blir tapere i kampen om posisjoner i samfunnet, eller at gutter blir tapere på skolen. Her vil temaarbeider og prosjekter, bevissthet i hverdagssituasjonene samt et godt foreldresamarbeid kunne bety mye. Formidling av eksempler på godt lokalt utviklingsarbeid på likestillingsområdet bør prioriteres.

Likestillingsproblematikken i barnehager handler ikke bare om de ansattes holdninger og arbeid. Det dreier seg like mye om generelle holdninger i befolkningen og om en verdimeslig snuoperasjon, der samfunnet tydelig viser at arbeid med de yngste blir verdsatt (jfr. Europarådets rekkommandasjon). Det er derfor nødvendig å arbeide systematisk og langsiktig for at gutter og jenter skal møte kompetente kvinner og menn i barnehagen.

6.2.4 Barn har ulik kulturbakgrunn

Norge har utviklet seg til å bli et multikulturelt samfunn. Etter hvert har stadig flere sett at dette er en berikelse for samfunnet. Likevel er det slik at mange barn og ungdommer som ikke tilhører majoritetskulturen i Norge blir diskriminert. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har vedtatt *Tiltak for å øke deltakelsen i samfunnet for barn og unge med innvandrerbakgrunn* (2002). Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) ble etablert i 2004 med bakgrunn i

regjeringens strategiplan: *Likeverdig utdanning i praksis! Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2004 – 2009* (UFD). NAFO er tilknyttet Høgskolen i Oslo, som har markert seg som et aktivt kompetansemiljø på det flerkulturelle området.

I Sverige har omtrent hvert fjerde barn som vokser opp sine røtter i andre deler av verden (Skolverket 2005:26). I Norge er det bare Oslo som har en andel av tilsvarende størrelse. Når det gjelder andelen barnehagebarn med minoritetsspråklig bakgrunn, varierte dette fra 16,6 prosent i Oslo til 1,4 prosent i Nord – Trøndelag i 2000. Landsgjennomsnittet var 4,7 prosent (SSB).

I et flerkulturelt samfunn er det viktig at barnehagens personale er profesjonelle og åpne i sine holdninger i møtet med barn med ulik bakgrunn. Små barn møter hverandre uten fastlåste forestillinger om hvordan andre mennesker er eller bør være. Barnehagen som flerkulturelt miljø har derfor ekstra store muligheter for å utvikle en arena der alle barn blir møtt med respekt og anerkjennelse. Dess tidligere barna får gode opplevelser ved å delta og bli verdsatt i et offentlig rom som barnehagen er, dess gunstigere er det for dem. Det må være et mål at alle barn opplever en interkulturell tilnærming i det pedagogiske arbeidet i barnehage og skole. Barn som har et annet morsmål enn norsk må få anledning til å utvikle sitt morsmål, samtidig som de får norskopplæring. Likeverd og mangfold må prege barnehagens innhold. I barnehagen må det tilstrebes åpenhet for ulike vaner og tradisjoner. Her kan foreldrene være en viktig kilde til kunnskap, og de kan bidra aktivt til at alle barna i gruppen får ta del i andre tradisjoner og kunnskaper enn de som er kjent fra før (se Skolverket 2005:27). I årene som kommer må vi anta at utfordringene med å utvikle en ny barnehagepedagogikk tilpasset det multikulturelle samfunnet vil bli større. Det er derfor viktig at en i grunn- og

videreutdanning av førskolelærere og andre grupper ansatte satser sterkere på kompetanseutvikling på dette feltet. Også på dette området vil formidling av de gode eksemplene være en vesentlig støtte for kommuner og barnehager.

6.3 Helsefremmende og utfordrende pedagogisk miljø

Vi har tidligere i rapporten påpekt at det fysiske miljøet ble vist stor interesse i offentlige dokumenter fram til 1970 – årene. Dette viser at de fysiske og materielle betingelsene ble tillagt stor betydning. Barnehagens fysiske og psykososiale miljø skaper muligheter og setter grenser for barnas livsutfoldelse og læring. Barnehagebygget og inventaret skal tåle intens bruk, og bør utformes på en måte som tar hensyn til små barns kroppslige behov og utgjør et miljø som fremmer lek og læring. I den norditalienske byen Reggio Emilia tillegges rommet stor betydning i det pedagogiske arbeidet. De er opptatt av de verdier som uttrykkes gjennom barnehagerommet, av hvordan de forskjellige rommene er innrettet og av den kvalitet som rommene gir til barnehagelivet. Rommet tillegges så stor betydning at det har fått navnet ”den tredje pedagog”. Den første er den ”vanlige” pedagogen, og barnet er den andre.

Det blir nå reist spørsmål om barnehagene i Norge har en ensartet og lite hensiktsmessig utforming og innredning. Det er skapt et noe statisk bilde av hvordan ”den norske barnehagen” skal se ut. Hjemmet og hjemmets estetikk har preget idealet for barnehagens innredning. Kanskje har det vært en dreining bort fra det barnetilpassete fysiske miljøet til en mer åpen og fleksibel virksomhet hvor de voksnes arbeidsmiljø og aktivitet er viktig? (Hansson m.fl. 2005) Samtidig ser vi nå en mer kritisk diskusjon omkring dette og en ny interesse for å se på barnehagerommets betydning for barnehagekvaliteten. Dette ser vi blant annet på Husbankens nettside www.etablerebarnehage.no.

Behov for fysisk tumleplass, både ute og inne, er mye understreket i studier av de yngste barna. Løkken (2005) viser til omfattende internasjonal forskningsdokumentasjon som oppsummerer at fysiske omgivelser som passer til alderen og som fremmer tilfredsstillende relasjoner barna i mellom, er ett av de sentrale elementene i et godt barnehagetilbud til barn under tre år. Grad av tumleplass, tilbud om leketøy og bevissthet om hvilket pedagogisk miljø barna blir tilbudt er vesentlige kriterier på en god barnehagepedagogikk (Nordin - Hultman 2004).

Mange barnehager lider av trangboddhet og dårlig ventilasjon og akustikk. Dette fører til lite rom for utfoldelse både for barn og voksne. Barnehagebygg forfaller på grunn av manglende krav til byggestandard og midler til vedlikehold. Vi mener det nå er påkrevd å fokusere mer på barnehagerommets betydning for kvaliteten på det pedagogiske tilbudet. Estetiske, helsemessige, sikkerhetsmessige og pedagogiske hensyn må legges til grunn for utforming av barnehagebygget og utearealet. Miljøet må utformes i tråd med prinsippet om universell utforming, slik at alle barn, uavhengig av alder og funksjonsnivå, får likeverdige muligheter til deltakelse. Inventar og materiell må ha en kvalitet som bidrar til estetiske opplevelser for barn og voksne i barnehagen.

Når storparten av barna går i barnehage, vil barnehagens betydning som helsefremmende og forebyggende miljø bli viktig på både kort og lang sikt. I den landsdekkende TNS Gallup- undersøkelsen om brukertilfredshet er det bare 50,3 prosent av foreldrene som er tilfreds med de fysiske sidene ved barnehagen, så her er det tydeligvis mye å hente (vedlegg 3). Det er derfor grunn til å rette større oppmerksomhet mot det fysiske miljøet og omgivelsenes betydning for den pedagogiske virksomheten og for barns psykiske og fysiske helse.

BFD har gitt sin tilslutning til *Manifest mot mobbing*. Vi vet at et mindretall av barna i barnehagen har problemer med plaging av andre barn. Samtidig vet vi at voksne evne til å erkjenne slike problemer og ta tak i dem når de oppstår betyr svært mye. Vennskap blant barn er blant de viktigste faktorene som kan forhindre mobbing i barnehagen. Men tanke på de langsiktige skadevirkningene mobbing har, er det viktig å se på barnehagen som samfunnets første skanse i kampen mot mobbing (Midtsand, Monstad og Søbstad 2004). Et godt psykososialt miljø i barnehagen kan ha stor betydning for de barna som går der og for å utvikle et klima der barn lærer å vise omsorg og ta ansvar for hverandre. Omsorg, læring og oppdragelse i barnehager som får offentlig støtte må foregå i miljøer som fremmer formålet med barnehagen. Dersom kravet til barnehagens miljø fjernes fra barnehageloven, bør barnekonvensjonens artikkel 3.1 legges til grunn ved planlegging, bygging og tilsyn. Artikkelen sier at barn har rett til hvile og fritid og til å delta i lek og fritidsaktiviteter som passer barnets alder og til fritt å delta i kulturell og kunstnerisk virksomhet. I tillegg til helsemyndighetenes tilsyn med sikkerhet og barnehagens fysiske miljø, er det etter vår vurdering nødvendig at myndigheten som har sektoransvaret fører tilsyn med barnehagens pedagogiske miljø.

6.4 Investering i framtidens samfunn

Barns liv utspilles både i familien, barnehagen og lokalsamfunnet, og barn påvirkes av storsamfunnets prioriteringer og utvikling. Barnehagen må både gjenspeile det samfunn og den tid den er en del av, den må preges av de stemmer barn bringer med seg, og den må selv være en kulturskaper. Når over 200.000 småbarn tilbringer store deler av sin våkne tid i barnehagen, er det opplagt at barnehagen som institusjon er en viktig påvirkningsfaktor i forhold til samfunnsutviklingen.

Barnehagen er en møteplass i det offentlige rom, et sted der barn knytter vennskap og utfolder seg, et sosialt handlingsrom, en kulturformidler og kulturskaper, et fundament i den livslange læringsprosessen og en grunnstein i utdanningsamfunnet. Barna er borte fra familien, og de møter mange andre barn og voksne med ulik bakgrunn. I barnehagen er barn medborgere og deltagere. Barnehagens hverdag preges av barns livsverden, deres kroppslighet og kontinuerlige innsats for å skape mening og forstå sammenhenger i tilværelsen (Sandvik 2000, Løkken 1996 og 2004). Norske barnehager kjennetegnes av varierte aktiviteter og lek inne og ute. Barnehagen skal både støtte opp om barns livsutfoldelse og meningsskaping og være en møteplass for barn sammen med aktive og kompetente voksne som har noe å lære bort.

Småbarnsforeldres valgfrihet blir ikke reell før det finnes barnehageplasser til alle som ønsker det. Når foreldre velger barnehageplass, bør de være trygge på at barna deres blir sett og respektert og får delta i et fellesskap som gjør dem godt. Vi mener tida nå er kommet for tyngre offentlig satsing på gode tilbud til samfunnets yngste. Fra nasjonalt nivå og i flere kommuner må satsingen fortsatt rettes mot utbygging, slik at det snart kan settes en sluttstrek for en 50 år lang periode preget av nasjonal og kommunal ambivalens i forhold til full behovsdekning. Samtidig bør den offentlige innsatsen i forhold til barnehagens miljø styrkes vesentlig for å fremme fysisk og psykisk helse og alle barns muligheter for deltakelse på like vilkår. Å bruke statlige penger på barn og oppvekst er ingen utgift, men en investering i god alderdom sier den danske professoren Gøsta Esping-Andersen i *Velferd* 5/04:27.

Barnehagetilbud er en investering i kognitiv og kulturell omfordeling, fordi vi vet at folk med lite utdanning lettere blir tapere i samfunnet. Han sier videre at kognitive evner vil bli stadig mer etterspurt og at den kognitive utviklingen skjer sterkest i alderen 0 – 6 år. Nettopp fordi barnehagebarn kan bli utsatt for forventninger og krav fra mange kanter, er det nødvendig å ha en åpen og løpende debatt om barnehagens rolle i samfunnet.

6.5 Kompetansebehov i en moderne barnehagesektor

Ved å ta et historisk tilbakeblikk på barnehager, ser vi at de personalets kompetanse alltid har vært tillagt stor vekt. Kompetansen til voksne kvinner, helst enker, ble etterspurt i barneasylene for 168 år siden. I tillegg fantes det timelærere som trolig var menn. Fröbelbarnehagene ble ledet av moderlige kvinner med akademisk utdanning. Førskolelærere har vært oppfattet som garantister for barnehagens kvalitet siden den første forskriften kom i 1954. I begynnelsen av 1990 – årene ble det iverksatt kampanjer for å få flere menn til å søke arbeid og utdanning innen barnehagefeltet (MIB). Det ble også etablert en ny utdanning på videregående nivå for barne- og omsorgsarbeidere, og fagarbeidere kom inn som en ny yrkesgruppe i barnehagene. Hvilken kompetanse er det behov for i framtidens barnehage? Hvilke egenskaper bør barnehagens personale ha? Vi har tidligere vært inne på at det er et mål å øke andelen menn i barnehagene. Her ser vi på hvilke kvalifikasjoner voksne, uansett kjønn, bør ha for å kunne ta medansvar for oppdragelsen av samfunnets yngste.

Vi har tidligere vist til forskning som dokumenterer at barn helt fra fødselen av er sosiale mennesker som søker og går aktivt inn i relasjon til andre (Bae 2005). Barn er meningsskapende og medskapere av sin kunnskap. Med et slikt syn på barn blir det viktig å stille spørsmålet: Hva slags

kompetanse må de voksne i barnehagen ha som gjør dem til interessante personer for barn?

Kompetansekrav og oppdrag henger nøye sammen. I land der læring og omsorg blir betraktet som atskilte fenomener gjenspeiles dette i kravet til de ansatte. Det kreves for eksempel formell kompetanse for å drive opplæring og undervisning, mens ufaglærte har ansvar for omsorg og praktiske oppgaver. Den norske barnehagemodellen legger sterk vekt på individuell omsorg, en helhetlig tilnærming til læring og nært samarbeid med barnas foreldre. Norske barnehager har en relativt flat struktur, hvor det er ønskelig at alle ansatte har direkte kontakt med og ansvar for barn. Denne tilnærmingen krever at alle som arbeider i barnehagen har kunnskap om barn, barndom og barnehagens samfunnsmandat. Voksne har ansvar for at FNs barnekonvensjon følges opp i praksis, slik at barn får fysisk og psykisk omsorg, støtte til personlig utvikling og deltakelse i et fellesskap og rett til utvikling, medvirkning og til å bli behandlet som subjekt.

Berit Bae (2005) sier at det å møte barn som subjekt handler om *en yrkesetisk holdning*, som kommer til uttrykk i praksis på varierte måter. Det handler om barns medvirkning, fysisk og psykisk omsorg, respekt for barns lekende væremåter eller om å skape et læringsmiljø hvor barn engasjeres i spennende prosesser. En yrkesetikk som er forankret i et nytt syn på barn og i tråd med moderne menneskerettstenkning, krever kunnskap og tar tid å utvikle. Grunnlaget for en slik holdning legges i utdanningen av førskolelærere og fagarbeidere, men holdningen må også videreutvikles i etterutdanning for alle som står i daglig samspill med barnehagebarn. I et samfunn påvirket av oppdragelsestradisjoner hvor ”de voksne vet best” og hvor straff har vært brukt for å fremelske lydighet, blir det uforsvarlig å bruke generell livserfaring eller kortere kurs i pedagogikk som kvalifikasjon for å ta omsorg for andres barn flere timer daglig.

Å ta vare på barns medvirkning krever evne til å gå i dialog med barn på deres egne premisser. I praksis betyr dette å være i stand til å tolke små barns kroppslige og nonverbale kommunikasjon og å se når bruk av voksnes definisjonsmakt virker negativt inn på barns selvfølelse. Dette er kvalifisert omsorg solid forankret i fagkunnskap om små barns behov for å bli sett og bekreftet. Å kunne gi adekvat psykisk omsorg for barn fra ulike familier og kulturer, og å sørge for at barn leker konstruktivt uten utvikling av mobbing og negative samhandlingsmønstre, forutsetter observasjonsevne kombinert med faglig-pedagogisk innsikt (Bae 2005).

Voksne har ansvar for at hvert enkelt barn får omsorg og et godt læringsmiljø. Mulighet for å knytte vennskap med jevnaldrende er en vesentlig kvalitet ved barnehagen som oppvekstmiljø.

Løkken (2005) hevder at småbarnas betydning for hverandre er undervurdert. Ofte er det tilstrekkelig at personalet er oppmerksomt til stede på sidelinjen. Å kjenne sin besøkestid som aktiv deltaker og/eller bivåner krever et bevisst personale med faglig kunnskap, kløkt og vurderingsevne i barnehagelivets ulike situasjoner.

For å styre utviklingen av barnehagen i bevisst og uttalt retning, er det også viktig at personalet blir aktive deltakere i barnehagen som en lærende organisasjon. Sentrale myndigheter er styrer av barnehagen gjennom lov, rammeplan og utdanning, men styringen i barnehagen skjer i den enkelte barnehage og preges av menneskene der og deres kvalifikasjoner, av barnehagens kultur og de uformelle regler og vaner som finnes (Berg 1999). Hva slags handlingsrom er det i barnehagen og hvilke kvalifikasjoner har personalet til lede praksisutviklingen i den enkelte barnehage? Vi har tidligere vist til de dramatiske forandringene som preger barnehagens plass i oppvekstbildet. Dette skjer parallelt med endringer i synet på barn og oppdragelse. Dette krever at personalet i

barnehagen må kunne noe mer og noe annet enn de kunne før. Det holder ikke lenger med det man lærer eller lærte i grunnutdanninger som førskolelærer, fagarbeider eller annet. Barnehagepersonalet må være kjent med ny kunnskap på barnehagefeltet og i stand til å se kritisk på tankegods og tradisjoner som preger arbeidet. Kvalitetsutvikling i barnehagen krever stadig bevisstgjøring når det gjelder de voksnes forhold til barns medvirkning, omsorg, barns lek og barnehagen som læringsmiljø (Bae 2005). Dette krever en oppdatering som innebærer både avlæring og relæring (Aanderaa og Halvorsen 2001).

6.6 Oppsummering

Vi har pekt på noen utfordringer knyttet til barnehagens arbeid med å innfri målet om likeverdige tilbud av god kvalitet: Barnehagen skal tilrettelegges for alle, uavhengig av alder, kjønn, alder, funksjonsnivå og kulturelle bakgrunn. Vi mener det nå er nødvendig å styrke innsatsen for å sikre at barnehagens fysiske miljø fremmer det pedagogiske arbeidet og utnyttes som en vesentlig ressurs. På bakgrunn av barnehagens betydning som samfunnsinstitusjon, bør den offentlige innsatsen for å sikre barnehagen som et helsefremmende miljø styrkes. Universell utforming og tilstrekkelig personale med god kompetanse er nødvendig for at alle barn skal få likeverdige muligheter til deltakelse. Dette må betraktes som en etisk forpliktelse og en god investering på kort og lang sikt.

7 Tilstandsvurdering og utfordringer

7.1 Innledning

Her vil vi gi en samlet kortfattet beskrivelse av situasjonen på barnehagefeltet med vekt på forhold som har innvirkning på arbeidet med kvalitetssikring og utvikling. Norge mangler et nasjonalt analysegrunnlag. Vi har derfor valgt å ta utgangspunkt i anbefalingene som OECDs utdanningskomité lanserte i *Starting Strong*

(2001:11) og som vi viste til i kapittel 4. Vi vil både peke på generelle utfordringer og særlige utfordringer knyttet til gjennomføring av barnehagereformen. Beskrivelsen er konsentrert om forhold vi oppfatter som vesentlige i dagens kontekst og som bør følges opp nasjonalt. Vi mener det er mye å lære av svenske myndigheters oppfølging av barnehagesektoren og ser derfor se nærmere på utfordringer og satsingsområder i nabolandet. På bakgrunn av dette kapittelet, vil vi i kapittel 8 oppsummere arbeidsgruppas forslag om nye og reviderte virkemidler i forhold til ansvarsfordeling, dokumentasjon og rapportering, kunnskap og kompetanse.

7.2 Planmessig og helhetlig tilnærming til politikktutvikling og implementering

En planmessig og helhetlig tilnærming til politikktutforming og iverksetting krever et uttalt og forståelig samfunnsmandat, og myndighetsansvaret må være entydig. Dialog og samarbeid mellom nivåene er en forutsetning for å skaffe oppdatert og tilstrekkelig kunnskap om tilstanden og særlige utfordringer i sektoren. Samsvar mellom ambisjoner og finansiering samt virkemidler som ikke drar i ulike retninger, er andre kritiske faktorer.

OECDs utdanningskomité hevder at det er viktig å ha en visjon for barna fra fødselen av. Synet på barn, barndom og pedagogikk må være grunnlaget for hvordan barnehagepolitikken skal føres.

Arbeidsgruppa mener at FNs barnekonvensjon og synet på barn som vi finner i den nåværende Rammepplan for barnehagen (1995) er et godt utgangspunkt for barnehagepolitikken. At barndommen har egenverdi og at barndom ikke må forseres, er altså sentrale forutsetninger som barnehagens pedagogikk må bygge på. En pedagogikk som er basert på et helhetssyn på barnet, som oppfatter barnet som aktivt og som tar hensyn til at barn lærer i samspill med andre, stiller krav til barnehagens

fysiske og psykososiale miljø. Barn må få tid til lek og sosialt samspill uten at nyttehensyn og ytre krav eller forventninger skal stresse barna i deres utforsking av verden og seg selv. Sammen med anerkjennelse og respekt for barnet er disse perspektivene grunnleggende for forståelsen av barnehagens oppdrag. Dannelse er et samlebegrep som beskriver den aktive vekselvirkningen barnehagen kan legge til rette for mellom barnet og omgivelsene. Omsorg og læring skjer i en integrert prosess, og de to begrepene kan ikke skilles fra hverandre.

En helhetlig barnehagepolitikk må ta utgangspunkt i og støtte opp under barnehagens oppdrag. Det er derfor en forutsetning at barnehageansvarlige på alle nivå i sektoren er kjent med barnehagens samfunnsmandat, med særlig vekt på det menneskesyn og verdigrunnlag som skal prege virksomheten. I tillegg til kunnskap om barnehagens mandat, trengs det vilje til å omsette ideer i praksis. Kunnskap og vilje har stor betydning for samordning av barnehagepolitikken på lokalt og nasjonalt nivå. Tverrfaglig og tverretatlig samarbeid på lokalt og nasjonalt nivå er viktig for at barnehagene skal kunne ivareta sitt ansvar som helsefremmende og forebyggende arena. Etater og institusjoner som har ansvar for barn og tilbud til familier, må ha kunnskap om hverandres ansvarsområder for å kunne bistå barna og foreldrene på beste måte.

Barne- og familiedepartementet har sektoransvaret for barnehager, men det er mange fagdepartement som har ansvar for oppvekstvilkårene til barn i førskolealder. Flere tverrdepartementale handlingsplaner omfatter tiltak i barnehager. Dette framgår av regjeringens publikasjon *Satsing på barn og ungdom. Regjeringens mål og innsatsområder i statsbudsjettet 2005* (BFD 2005). Barne- og familiedepartementet har i dag handlingsplaner som har som formål å påvirke barnehagene i bestemte retninger: Handlingsplanen for likestilling i barnehagen (2003 – 2007) *Den gode*

barnehagen er en likestilt barnehage. Barnehager omfattes også av flere andre av regjeringens handlingsplaner, blant annet Manifest mot mobbing 2001- 2003, Tiltak for å øke deltakelsen i samfunnet for barn og unge med innvandrerbakgrunn (KRD), Likeverdig utdanning i praksis! 2004 – 2009 (UFD), Gi rom for lesing! Strategi for leselyst og leseferdigheter 2003 – 2007 (UFD) og Handlingsplan for fysisk aktivitet 2005 – 2009 (HOD). Barnehager er også en av målgruppene i UFDs Realfag, naturligvis! Strategi for styrking av realfagene 2002 – 2007.

Erkjennelsen av sektorens betydning for befolkningen og lokalsamfunnene er i ferd med å etableres på mange områder. Dette er et godt utgangspunkt for å styrke samarbeidet om barnehager på nasjonalt nivå. Men dersom nasjonale planer som omfatter barnehager skal få gjennomslag, må det avsettes midler til gjennomføring og evaluering som står i forhold til sektorens størrelse. I dag har vi for lite kunnskap om hvordan ideene følges opp i praksis. Barnehagesektorens størrelse og betydning som samfunnsinstitusjon tilsier at barnehager som hovedregel bør inkluderes i holdningsskapende arbeid for å fremme befolkningens helse, livslange læring og rett til likeverdig deltakelse i et demokratisk samfunn. *Den kulturelle skolesekken*, som ble etablert av KKD og UFD i 2001, er et eksempel på nasjonal innsats som etter vår vurdering også burde tilbys barnehager.

For å kunne bistå kommunene i arbeidet med å sikre og videreutvikle kvaliteten i en samlet barnehagesektor, er det nødvendig å vite hvilke utfordringer barnehagene står overfor og hvordan det kommunale ansvaret ivaretas i dag. I NOVAs kartlegging på styrernivå ved avslutningen av den treårige kvalitetssatsingen (Gulbrandsen og Sundnes 2004), er det stilt en rekke spørsmål om forholdet mellom barnehagen og kommunen. Disse spørsmålene kan brukes som utgangspunkt for undersøkelser som gir mer inngående kunnskap fra ulike perspektiver,

og som dermed vil gi bedre grunnlag for valg av støtte til kommunene. Spørsmålene må tilpasses den reviderte barnehageloven, rammeplanen og aktuelle handlingsplaner som omfatter barnehagesektoren. En deltakende tilnærming til kvalitet krever at de viktigste aktørene og interessentene får anledning til å påvirke utviklingen i sektoren. Som påpekt i St.meld.nr.27 (1999-2000) *Barnehage til beste for barn og foreldre*, bør foreldrene være naturlige samarbeidspartnere både lokalt og nasjonalt. Vi foreslår derfor at det opprettes et nasjonalt foreldreutvalg for barnehager, FUB, tilnærmet etter mønster av FUG (foreldreutvalg for grunnskolen). Fordi sektoren består av 50/50 kommunale og private barnehager, må et nasjonalt FUB organiseres på en måte som sikrer at hele sektoren dekkes. På bakgrunn av barnehagens betydning som arena for forebyggende helsearbeid, læring, formidling og utvikling av kultur, er det viktig at barnehagens virksomhet settes inn i en større sammenheng og koordineres med aktiviteter i andre sektorer, både på kommunenivå og på regionalt og nasjonalt nivå. For å kunne ivareta sektoransvaret og styrke det tverrfaglige samarbeidet, trengs det en kraftig opprustning av ressurser og kompetanse på ulike forvaltningsnivå. Det er nå behov for å styrke samarbeidet på og mellom alle forvaltningsnivå for å sikre helhet og sammenheng i politikktutformingene på områder som gjelder barns fysiske, kulturelle og psykososiale miljø.

7.3 Et sterkt og likeverdig partnerskap med utdanningssystemet

Hvordan sikre sterkt og likeverdig partnerskap mellom barnehager og skoler på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå? Et sterkt og likeverdig partnerskap forutsetter kunnskap, tilknytning og gjensidig respekt. Som tidligere nevnt, foreslår OECD (1999) i sin delrapport om norsk barnehagepolitikk at Norge ser nærmere på det splittede ansvaret

mellom BFD og UFD når det gjelder barnehage, skole og SFO. Barnehagen som samfunnsinstitusjon opererer i spenningsrommet mellom den offentlige og den private sfære, og den har rokket ved etablerte oppfatninger av hjemmet og foreldrenes eneansvar for barn i førskolealderen. Dette kan ha medvirket til at det har vært vanskelig å etablere et likeverdig partnerskap mellom barnehagesektoren og utdanningssystemet i Norge (Jansen 2000).

Det kan være verdt å vurdere om ikke barnehagen kan samordnes bedre med skolen både fysisk og pedagogisk. I en undersøkelse av norsk barnehagekvalitet kom det fram positive vurderinger av oppvekstsentre der barnehage og skole var samlokalisert, og flere foreldre framhever felles aktiviteter for barnehage- og skolebarn som noe positivt. Samtidig peker de på verdien av at overgangen fra barnehage til skole blir mykere (Søbstad 2002:28). Ved utgangen av 2003 rapporterte 90 prosent av barnehagene at de har tiltak eller rutiner av skoleforberedende karakter. I over halvparten av tilfellene var disse forankret i den enkelte barnehage, mens en tredjedel var forankret på kommunalt nivå (Gulbrandsen og Sundnes 2004:88). Vi vet med andre ord at flere barnehager og kommuner gjør en innsats for å lette barns overgang fra barnehage til skole, men vi har lite kunnskap om den kvalitative siden og resultatene av arbeidet. På dette området er det derfor behov for å løfte fram de gode eksemplene, for eksempel Oslo kommune, som har utarbeidet et handlingsprogram om overgangen fra barnehage til skole. Samarbeidsprosjektet *Barnehage + skole = sant* i Hordaland og Rogaland er et annet eksempel som bør formidles til kommunene når resultatene foreligger.

Vi har ikke funnet dokumentasjon om barnehagens administrative tilknytning på kommunenivå, men kjenner til at stadig flere kommuner organiserer barnehager og skoler i en felles utdannings- eller oppvekstetat.

På fylkesnivå ser vi også en bevegelse i retning av styrket samarbeid mellom barnehage og skole. I tabellen under har vi registrert avdelingstilhørighet og antall årsverk på bakgrunn av fylkesmennenes hjemmesider og spørsmål til barnehageansvarlige hos fylkesmennene.

Tabell 2. Avdelingstilhørighet og årsverk på barnehageområdet hos fylkesmennene per januar 2005:

Fylke:	Avdelingstilhørighet:	Årsverk:
Aust – Agder	Utdannings- og familie	1
Buskerud	Sosial og familie	1,5
Finnmark	Oppvekst og utdanning	1
Hedmark	Oppvekst og utdanning	1,5
Hordaland	Utdanning	2,3
Møre og Romsdal	Utdanning	1,5
Nordland	Oppvekst og utdanning	1,5
Nord – Trøndelag	Oppvekst og utdanning	1
Oppland	Oppvekst og utdanning	1,75
Oslo og Akershus	Sosial og familie	3
Rogaland	Utdanning	1,6
Sogn og Fjordane	Utdanning	1
Sør – Trøndelag	Oppvekst og utdanning	2
Telemark	Barnehage- og utdanning	1,5
Troms	Sosial og justis	1,3
Vest – Agder	Utdanning	1,5
Vestfold	Oppvekst og opplæring	1
Østfold	Sosial og familie	2,5

Data er innmeldt fra barnehageansvarlige hos fylkesmennene desember 2004 - januar 2005

Vi ser at hovedvekten av Fylkesmennene har organisert barnehagene under utdanningsavdelingen eller oppvekst og utdanning. Hele 13 fylkesmenn har valgt denne organiseringen. Inntil for få år siden var hovedvekten på sosial- og familieavdelingen, men etter at Statens Utdanningskontor og Fylkeslegen ble en del av Fylkesmannsembetet 01.01. 2003, valgte de fleste ny organisering av barnehagefeltet. Barnehager ligger også under utdanningsavdelingen i Sametingets administrasjon. Dette signaliserer en tettere kobling mellom barnehager og utdanning på

regionalt nivå. Fylkesmennene følger med andre ord opp anbefalingen fra OECD (2001) om likeverdig partnerskap mellom barnehageområdet og utdanningssystemet. Ser en nærmere på antall årsverk på barnehageområdet, er det til dels store forskjeller fylkesmennene i mellom, men bemanningen er lav i alle fylker i forhold til barnehagesektorens størrelse og fylkesmannens oppgaver på området. For å sikre helhet og sammenheng i hele ansvarskjeden, er det nødvendig å styrke samarbeidet mellom barnehager og skoler også på nasjonalt nivå, slik det ble foreslått i St.meld.nr.30 (2003 – 2004) *Kultur for læring*. Her ble gode barnehagers betydning for barns grunnleggende holdning til læring, og dermed som grunnlag for livslang læring, framhevet. Meldingen varslet også at det ville bli sett på sammenhengen mellom læreplanene i forbindelse med gjennomgang av barnehageloven, rammeplan for barnehagen og utvikling av nye læreplaner for grunnskolen. På tross av anbefalingen om en parallell revisjon av Rammeplan for barnehagen og læreplanene for grunnskolen og løfter om styrket samarbeid, har det ikke skjedd noen form for koordinering, selv om revisjonsarbeidet overlapper hverandre tidsmessig. Dette er beklagelig og på tvers av anbefalingene fra OECD på dette punktet.

Også på nasjonalt nivå er administrasjon av sektoren sterkt underdimensjonert sammenlignet med andre velferds- og utdanningssektorer. Hos fylkesmennene arbeider i underkant av 30 personer med barnehagespørsmål. Barne- og familiedepartementet har ifølge departementenes telefonkatalog 2004 til sammen 17 ansatte som arbeider med barnehagespørsmål, og det finnes per i dag ingen direktorat eller nasjonale kompetansesenter som har et helhetlig ansvar for barnehagesektoren. Vi mener det er behov for et eget barnehagedirektorat og en faglig styrking av fylkesmannsembetene for å ivareta oppgaver knyttet til

kvalitetsutvikling. I neste kapittel vil vi drøfte denne situasjonen nærmere. Når det gjelder utdanningen av førskolelærere og allmennlærere, skulle forholdene ligge godt til rette for samarbeid og utvikling av likeverdig partnerskap. Utdanningen av personale til barnehager og skoler administreres av samme departement og er som hovedregel samlet under betegnelsen lærerutdanning ved utdanningsinstitusjonene. Høgskoler og universitet tilbyr dessuten etter- og videreutdanning for ansatte i barnehager og skoler. De har derfor muligheter for å få innsikt i begge institusjonenes egenart og utfordringer.

7.4 Tilgang for alle og særlig oppmerksomhet mot barn som trenger særskilt støtte

Barnehageplass til alle er det viktigste målet i dagens barnehagepolitikk. Norske småbarnsforeldre har i stadig økende grad ønsket barnehage for de minste barna framfor å være hjemme eller bruke naboer, slektninger, uautoriserte tilbud om barnepass eller familiebarnehager. Småbarnsforeldre har i flere tiår etterspurt flere barnehageplasser, men velferdspolitikken på dette området har vært i utakt med brukernes behov. Det er først i de senere årene at utbyggingen har skutt fart, og selv om det er politisk enighet om full barnehagedekning, er det usikkert når målet vil bli nådd.

Generelt har det i de siste årene vært gjort mye for å endre norske barnehager fra ”selektivt til universelt velferdsgode”. Fra å være et tilbud til to prosent av barna under skolealder i 1965, er barnehagen nå et tilbud som for eksempel 89 prosent av 5-åringene benytter seg av (Ellingsæter og Gulbrandsen 2003). Men det er fortsatt stor mangel på småbarnsplasser i barnehagene.

I forhold til målet om likeverdige tilbud av god kvalitet er det et stort problem at det er så stor forskjell på barnehagedekningen

rundt om i landet. Målet om barnehageplass til alle som ønsker det er i dag knyttet til foreldrenes ønsker. Småbarnsforeldre har et høyt utdanningsnivå og stor yrkesaktivitet. Foreldre med høy utdanning etterspør i større grad enn de med lav utdanning barnehageplass tidlig etter at barna er født. I den offentlige debatten har behovet for barnehageplass for de aller yngste vært underkommunisert (Ellingsæter og Gulbrandsen 2003).

Gode barnehager styrker barns mulighet for læring og aktiv deltakelse i et fellesskap med jevnaldrende. Gode barnehager har både en forebyggende og helsefremmende funksjon og kan bidra til å utjevne sosiale forskjeller. Mangel på barnehageplass for grupper som trenger særlig omsorg eller opplæring, må derfor betraktes som et alvorlig problem. I et samfunn der vi ser tendenser til at enkelte grupper faller utenfor, og der enkelte ikke fungerer så godt i skole og samfunn, er det svært viktig at barn som av ulike grunner trenger ekstra omsorg og stimulering får god og tidlig hjelp. Tendenser til underprestering i skolen hos gutter og hos barn som ikke tilhører majoritetskulturen i Norge er en utfordring som både barnehage og skole må ta på alvor. Sosial skjevfordeling i tidlig alder kan forplante seg videre i livsløpet. Med innføringen av maksimalpris vil flere ønske plass i barnehage for sine barn, men først når barnehager er gratis kan vi si at alle har lik tilgang på barnehageplass.

Barnehagesektoren er i dag preget av mangfold både når det gjelder eierskap, åpningstider, størrelse og pedagogisk profil. Mangfoldet har vokst gradvis fram som svar på foreldrenes vekslende behov og på bakgrunn av ulike pedagogiske syn og interesser. Bortsett fra gjentatte oppfordringer om fleksibilitet og statsstøtte gradert etter oppholdstid, har staten i liten grad styrt utviklingen av dette mangfoldet. Vi må anta at det også i framtida vil være behov for å utvikle nye former for barnehagetilbud. I de siste tiårene har det vært utbygging av familiebarnehager, åpne

barnehager og naturbarnehager. Det er en pågående diskusjon om åpne barnehager og familiebarnehager bør betraktes som barnehage eller som noe annet (se Vedlegg 4). Kommunene har med den nye pliktbestemmelsen fått ansvar for å tenke framover og utvikle nye tilbud i tråd med lokale behov. En vesentlig forutsetning er at dette ikke blir lettvinte løsninger for å pynte på barnehagestatistikken. I stedet må det være et kommunalt ansvar å utvikle pedagogiske tilbud av høy kvalitet til kommunens yngste innbyggere.

Staten har brukt ulike virkemidler for å få fortløp på barnehageutbyggingen: Gjentatte oppfordringer til kommunene om å bygge barnehager og ta et helhetlig ansvar for kommunens barn, stimuleringsstøtte og utviklingsprogrammer i 1990-årene og investeringsstøtte og innføring av pliktbestemmelse i løpet av de siste årene. Kommunens plikt til å tilby barnehageplasser er etter vår vurdering lite verdt dersom det ikke innføres en korresponderende rett for familiene og sanksjonsmuligheter mot kommuner som ikke følger opp denne plikten. Foreldre og barn i Norge bør få samme rettigheter som småbarnsfamilier i Sverige, Danmark og flere andre europeiske land. I Sverige ble det innført allmenn rett til barnehageplass for barn fra 4 år i 2002. Vi mener det nå er på tide å innføre individuell rett til barnehageplass også i Norge. Retten bør gjelde fra barnet er 1 år gammelt eller fra foreldrepermisjonens utløp. Bare på den måten blir det lagt tilstrekkelig press på kommuner som ikke har fulgt oppfordringen om å innfri det viktigste målet i barnehagepolitikken: Barnehageplass til alle som ønsker det. Individuell rett til barnehageplass vil også sikre at foreldrene får reell valgfrihet, et annet høyt prioritert mål i dagens familiepolitikk. Statlig finansiering, både investeringsstøtte og driftsstøtte, bør videreføres til dette målet er nådd.

Tilgang til barnehageplass må være uavhengig av foreldrenes økonomi, sosiale og etniske bakgrunn og barnas kjønn og funksjonsnivå. Vi foreslår også at det innføres gratis barnehage tilbud til alle barn 20 timer per uke. Dette er et nødvendig virkemiddel for å sikre alle barn tilgang på barnehageplass uavhengig av foreldrenes økonomi. Gratistilbudet må utformes på en hensiktsmessig måte i den enkelte barnehage. Forholdet mellom gratistilbudet og betaling for timene ut over 20 timer bør ses i forhold til lovhjemmel om maksimalpris. Innføring av gratis barnehageplass må fullfinansieres på nasjonalt nivå. Dette vil kreve en betydelig styrking av barnehagebudsjettet, noe som etter vår vurdering må betraktes som investering i befolkningens livslange læring.

En av de viktigste konsekvensene av barnehageloven av 1975 var at barn med nedsatt funksjonsevne ble prioritert ved opptak. I lang tid fikk denne fortrinnsretten positiv virkning for barn med nedsatt funksjonsevne. Vi har tidligere pekt på at universell utforming av barnehagens lokaler og uteareal, samt tilstrekkelig personale med relevant kompetanse, er viktig for å sikre at alle barn får et tilbud som er tilpasset deres behov og forutsetninger.

7.5 Vesentlig offentlig investering i tjenester og infrastruktur

Offentlig investering i barnehager og infrastrukturen dreier seg om støtte til etablering og drift av barnehager og en organisasjon som støtter opp om barnehagenes arbeid med å sikre barn gode utviklingsmuligheter.

Sammenlignet med våre naboland, står norsk barnehagesektor overfor særlige utfordringer knyttet til eierskap. De første barneasylene, barnekrybbene og barnehagene ble drevet i

privat regi. Den første kommunale barnehagen kom i Oslo i 1920. I dag har 42 prosent av barna plass i private barnehager, mens fordelingen når det gjelder eierskap er om lag 50/50 offentlig og privat. Det er i dag et mål å sikre 80 prosent offentlig finansiering av både private og offentlige barnehager. Statsbudsjettet på barnehageområdet har økt betraktelig de siste fem årene – fra 4,2 milliarder i 1998 til 11,9 milliarder i 2005. Ut fra dette kan det se ut som Norge er på god vei til å oppfylle kriteriet ”vesentlig offentlig investering”. Men om dette kan betraktes som vesentlig offentlig investering, er likevel avhengig av hvilke sektorer og land innsatsen på barnehageområdet sammenlignes med. Sammenlignet med andre europeiske land er barnehageplassene dyre, og det er ingen aldersgrupper som får gratis plass. For å oppfylle kravet om like muligheter for alle barn, uavhengig av bosted og foreldrenes økonomiske situasjon, er det nødvendig å styrke den nasjonale innsatsen også på dette området.

Hva betyr det for styringen at det er 50/50 private og offentlige barnehager? Det store innslaget av små og private barnehager og langvarig offentlig ambivalens i forhold til full utbygging er kanskje medvirkende årsaker til at det nasjonale engasjementet for å bygge opp en god infrastruktur i barnehagesektoren ikke er styrket i takt med sektorens vekst. Vi har pekt på at det ikke finnes tilstrekkelig støtteapparat for barnehagene på nasjonalt og regionalt forvaltningsnivå. Det er også usikkert om barnehagene får tilstrekkelig oppfølging fra kommunen som barnehagemyndighet. Andre vesentlig deler av infrastrukturen rundt barnehager er forskningsinstitusjoner, høgskoler som utdanner førskolelærere, videregående skoler som utdanner fagarbeidere og det statlige støttesystemet. Alle disse styres og forvaltes av Utdannings- og forskningsdepartementet. Statlig spesialpedagogisk støttesystem består av 16 statlig eide kompetansesentre og 14 spesialpedagogiske enheter som

virksomheten kjøper tjenester av. Disse yter spesialpedagogisk veiledning og støtte til kommuner og fylkeskommuner.

Støttesystemet skal gi faglig bistand på høyt nivå i et nært og forpliktende samarbeid med oppdragsgiver på kommunalt nivå. De skal innhente, systematisere, videreutvikle og formidle spesialpedagogisk kompetanse. Barnehager og studenter finner informasjon om førskolelærer- og fagarbeiderutdanning, etter- og videreutdanning og annen informasjon om kompetanseutvikling på UFDs nettsted www.utdanning.no.

7.6 Deltakende tilnærming til kvalitetsutvikling og kvalitetssikring

I *Starting Strong* (2001) framheves det at ansatte, foreldre og barn deltar i prosessene med å definere, sikre og overvåke kvalitet i barnehagen. En deltakende tilnærming til kvalitet krever at alle interessenters stemmer blir hørt og at det blir lagt til rette for deltakelse på alle nivå i sektoren. En deltakende tilnærming krever dialog, åpenhet for forskjellighet og gjensidig respekt. Dette gjelder både innad i den enkelte institusjon og mellom aktører og forvaltningsnivåer.

Norsk barnehagesektor har etter vår vurdering et godt utgangspunkt for en deltakende tilnærming til sikring og utvikling av barnehagens kvalitet. Kvalitetssatsingen *Den gode barnehagen* (2001 – 2003) føyer seg inn i en serie nasjonalt initierte utviklingsprogram med vekt på lokalt engasjement. I 1982 sendte departementet heftet *Målrettet arbeid i barnehagen* til alle barnehager. Her ble det særlig framhevet at planlegging i den enkelte barnehage var nødvendig for å utvikle virksomheten i en bevisst retning. I 1987 ble det satt i gang forsøk med lokalt utviklingsarbeid (LUA) i barnehagene, og ordningen ble utvidet og omfattet hele landet fra 1990. Via fylkesmennene fikk barnehagene økonomisk støtte til lokale prosjektarbeid. Med beskjedne midler gjorde

mange barnehager en imponerende jobb og leverte interessante rapporter. Samtidig ble prosjektet *Veiledning i barnehagen* gjennomført. Gjennom et samarbeid mellom fylkesmenn, høgskoler og kommunene ble det utviklet regionale etterutdanningsforløp om veiledning rettet mot barnehagestyrere. I perioden 1991-1993 ble programmet *Barnehageutvikling i kommunene* (BIK) gjennomført i flere kommuner. Programmets hovedmål var å bidra til en raskere og mer variert barnehageutbygging og kompetanseoppbygging i kommunene. *Utviklingsprogrammet for barnehagesektoren* (1995 – 1997) var det neste i rekka av nasjonalt initierte program. Hovedmålet var å bevisstgjøre og forberede kommuner og barnehagesektoren på endringer i tilknytning til grunnskolereformen, finne svar på hvordan sektoren optimalt kan organiseres og bidra til endringer gjennom å presentere forslag, ideer og erfaringer med alternative organiseringsformer. Det finnes omfattende dokumentasjon om gjennomføringen av dette programmet.

7.6.1 Dokumentasjon fra den treårige kvalitetssatsingen

I løpet av de siste årene har vi fått mer systematisk kunnskap om barn og foreldres syn på den gode barnehagen, både gjennom nasjonale brukerundersøkelser og ved prosjekter og utviklingsarbeid i barnehager, kommuner og fylker. Nyheter og prosjekter i forbindelse med kvalitetssatsingen *Den gode barnehagen* ble presentert på kvalitetssatsingens hjemmeside <http://dengodebarnehagen.hive.no>. Denne ble etablert og driftet av Høgskolen i Vestfold etter oppdrag fra BFD. Flere barnehager og prosjekter dokumenterer barn, foreldre, ansatte og kommuner sine synspunkter på kjennetegn ved den gode barnehagen. Hvilke temaer har barnehager, høgskoler og kommuner vært opptatt av? Av 123 prosjekter totalt er 60 plassert under kategorien kvalitetsutvikling, 13 under barns medvirkning og 8 under personalutvikling. Kun ett prosjekt har havnet i hver av

kategoriene kjønn/menn, funksjonshemmede og IKT. Bortsett fra NOVAs kartlegging på styrernivå (Gulbrandsen 2002, Sundnes og Gulbrandsen 2004), er det ikke foretatt noen nasjonal oppsummering eller evaluering av kvalitetssatsingen. Den nasjonale innsatsen var av begrenset omfang, men vi vil her trekke fram ett eksempel på et vellykket kompetansetiltak og et større prosjekt med vekt på en deltakende tilnærming til kvalitet.

Utdannings- og forskningsdepartementet har i samarbeid med Barne- og familiedepartementet finansiert en 30 studiepoengs videreutdanning i pedagogisk utviklingsarbeid i barnehagen, også kalt PUB- studiet, ved høgskolene i Tromsø, Sogn og Fjordane og Vestfold. Nærmere 200 pedagoger har gjennomført studiet, som skal bidra til at studentene får økt forståelse for endrings- og utviklingsarbeid og evne til å lede læringsprosesser som involverer alle i barnehagen. PUB- studiet er gratis, og studentene får dekket utgifter til litteratur, reiser og opphold. Som en del av studiet skal studentene lede, planlegge, gjennomføre og dokumentere et utviklingsarbeid i den barnehagen de arbeider i. Førskolelæreres ferdigheter i å lede utviklingsarbeid er viktig for praksisutvikling, for å kunne gå inn i samarbeidsrelasjoner og for å ta stilling til hvordan man best ivaretar barnehagens oppgaver. Studiene er delvis nettbasert kombinert med studiesamlinger og veiledning av studentenes utviklingsarbeid. Barnehagen ses på som en lærende organisasjon, og pedagogiske ledere har et ansvar for kompetanseoppbygging som omfatter hele personalet. Evaluering av PUB – studiet viser at dette har bidratt til læring og engasjement, både individuelt og i organisasjonene. Studentenes tilbakemeldinger er meget positive, og høgskolene ønsker å kunne fortsette med denne satsingen i samarbeid med fylkesmenn og kommuner. Prosjektet *Den norske barnehagekvaliteten* ble gjennomført i fem barnehager/kommuner i Sør – Trøndelag. Titlene på delrapportene, *Jaktstart på kjennetegn ved den gode*

barnehagen (Søbstad 2002), *Underveis – alltid* (Kvistad 2003) og *Mot stadig nye mål* (Søbstad 2004), illustrerer at arbeidet med å definere og utvikle kvalitet i barnehagen er en kontinuerlig prosess. De tre aktørgruppene barn, foreldre og ansatte var sentrale gjennom at de ved tre ulike datainnsamlinger kunne uttrykke kritikk og tilfredshet ved ulike sider av barnehagen. Dette skjedde gjennom intervjuer av barn, foreldre og ansatte i tillegg til spørreskjema for de to sistnevnte gruppene. Men også andre metoder, særlig praksisfortellinger og observasjoner, var nyttige i arbeidet med å definere og utvikle kvalitet. En viktig konklusjon var at det nettopp er variert metodebruk som kan gi dybde og bredde i forståelsen av opplevelseskvaliteten av barnehagen.

En annen viktig erfaring var at arbeidet med kvalitet handler om de ansattes innsats og kompetanse. Her hadde særlig styreren en sentral rolle. Samtidig fortalte de ansatte at barna spilte en stor rolle i arbeidet med kvalitetsutvikling i barnehagen. Både gjennom sitt nærvær, men også med sine kommentarer og ulike innspill påvirket barna klart kvalitetsarbeidet. Foreldrene ble derimot mer tilskuere enn deltagere. Deres rolle var mer å støtte det pågående arbeidet og holde seg orientert om det som skjedde. Flere utviklingsarbeid gjennomført i forbindelse med den treårige kvalitets-satsingen viste at det er verdifullt å engasjere både barn, foreldre og ansatte i arbeidet med å utvikle barnehagen til et godt sted for alle.

7.6.2 Hvilke egenskaper er viktige for foreldrene?

Barnehagen skal drive sin virksomhet i nær forståelse og samarbeid med barnas foreldre. Samarbeidet om det enkelte barnet er det viktigste, og det er de daglige møtene mellom foreldre og ansatte som har betydning for barna. Men en deltakende tilnærming til kvalitet krever også at barnehageforeldre som gruppe blir viet offentlig oppmerksomhet. Hvilke

egenskaper ved barnehagen blir verdsatt av foreldre til barnehagebarn?

I vedlegg 3 har Lars Gulbrandsen vist til undersøkelser som TNS Gallup har gjort blant foreldre om deres tilfredshet ved ulike sider av barnehagens virksomhet. Generelt viser tallene stor tilfredshet med de ansatte og deres innsats. Dette er positivt og i tråd med funn fra andre undersøkelser.

Foreldrene er imidlertid ikke så tilfredse med en del praktiske forhold, som barnehagens fysiske miljø, fleksibilitet i oppholdstidene og prisen. I det tidligere omtalte prosjektet *Den norske barnehagekvaliteten* ble 44 foreldre intervjuet, og 155 fylte ut spørreskjema om hvilke sider av helheten de så som viktige. Foreldrenes ønsker oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- et godt sosialt miljø preget av glede og humor

- leken spiller en stor rolle
- mye turer i skog og mark
- nedtoning av skoleforberedende aktiviteter
- godt utemiljø
- god kontakt og samarbeid med foreldrene
- lydhøre ansatte

På vegne av arbeidsgruppa tok TNS Gallup med et spørsmålsett om hva som var viktig for barn i barnehagen i brukerundersøkelsen av kommunale tjenester høsten 2004. Dette er primært et spørsmål som er viktig for de foreldre som har barn i barnehagen, men også oppfatningene av og forventningene til barnehagene i totalbefolkningen er dokumentert. Tabell 3 viser svarfordelingene blant foreldre som har barn i barnehage.

Tabell 3. Oppfatninger om hva som er viktig for barn i barnehager. (Brukere N=1194)

	1 Svært lite viktig	2	3	4	5	6 Svært viktig	Vet ikke Ubesvart
At barnet får leke med andre barn	*	*	*	3	20	75	2
At barnet får omsorg og trygghet fra de voksne	*	*	1	3	20	75	2
At barnet lærer seg å omgås andre mennesker	*	*	*	3	20	75	2
At barnet lærer noe som er en forberedelse til skolen	1	1	9	25	30	32	2
At barnet har det morsomt sammen med andre barn og voksne	*	*	1	7	29	62	1
At barnet får være med å oppleve naturen	*	*	2	7	27	64	1
At barnet får være med på forskjellige kulturelle aktiviteter	*	1	6	21	32	39	1
At de ansatte i barnehagen har pedagogisk utdanning	1	1	7	20	29	41	1
At det arbeider menn i barnehagen	5	6	16	28	22	20	2

*) under 0,5 %
Kilde: TNS – Gallup 2004

Vi ser at barnehageforeldrene først og fremst prioriterer at barnet har det morsomt sammen med andre barn og voksne, at det får oppleve naturen, lærer seg å omgås andre mennesker, får omsorg og trygghet fra de voksne og får leke med andre barn. Mellom 91 og 95 prosent av foreldrene har krysset av på kategori 5 og 6 på disse alternativene. Det betyr at foreldre først og fremst er opptatt av det sosiale samspillet i barnehagen, av lek, moro og naturopplevelser. Disse tallene er meget like de tallene som ble funnet i undersøkelsen *Den norske barnehagekvaliteten* (Søbstad 2002).

Mest bemerkelsesverdig er det likevel at skoleforberedende aktiviteter rangeres på sjette og sjuende plass. Selv om et flertall av foreldrene i begge undersøkelsene mener at dette er viktig, er det mange andre sider ved barnehagens indre liv som foreldregruppen som helhet anser som enda viktigere. I forhold til skoledebatten og diskusjoner om barnehagens rolle i samfunnet, er foreldrenes

særlige prioritering av sosiale relasjoner, omsorg, lek, moro og naturopplevelser verdt å merke seg.

Et annet aktuelt tema er selvsagt de barnehageansattes utdanning. 70 prosent av foreldrene krysser av på de to høyeste alternativene her. Men tar vi med den fjerde avkrysningskategorien, som fortsatt heller mot at dette er viktig, så blir det en stor andel foreldre (90 prosent) som støtter oppfatningen av at de ansatte i barnehagen skal ha pedagogisk utdanning.

Når det gjelder betydningen av å ha menn i barnehagen, er det 27 prosent av foreldrene som mener at dette ikke er så viktig. Men også her er den mest utbredte grunnholdningen (70 prosent) at det er positivt med mannlige barnehageansatte.

TNS Gallup tok også med to andre påstander om deltakelse og innflytelse som brukere ble bedt om å ta stilling til.

Tabell 4. Foreldrenes vurdering av deltakelse og innflytelse i barnehagen (Brukere N=1194)

	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke Ubesvart
Barnehagen stiller for små krav til meg som foresatt til medvirkning i barnehagens virksomhet	16	23	24	20	8	3	7
Barn bør ha mer innflytelse i barnehagen	10	21	27	23	8	4	7

*) under 0,5 %
Kilde: TNS – Gallup 2004

Vi ser at 31 prosent har svart at de er enige (kategori 4-6) i at barnehagen stiller for små krav til dem som foresatte. Selv om flertallet er uenige i denne påstanden, er det klart at barnehagen har et potensial i foreldregruppen i forhold til medvirkning i virksomheten. Foreldrene representerer en ressurs, og flere ser ut til å ønske at de blir mer brukt. Her har barnehagen opplagt en utfordring.

Når det gjelder påstanden om at barn bør ha mer innflytelse i barnehagen, ser vi at vel en tredjedel støtter essensen i høringsnotatets lovforslag om barns medvirkning. Over halvparten er uenige i at barn skal ha mer innflytelse i barnehagen. Dette er et oppsiktsvekkende funn. Her kan det synes som om fagfolk og politikere er noe i utakt med befolkningen. Egentlig er dette også et spørsmål om barnemakt og voksenautoritet. Vi vet svært lite om barns faktiske innflytelse i hjem og

barnehage. Derfor er det vanskelig å vurdere disse tallene, men det ser ut til at innføring av ny bestemmelse om barns rett til medvirkning bør følges opp med dialog om hva dette innebærer i praksis.

7.6.3 Og hva mener barna?

Også barna tas nå i større grad med i vurderingsarbeidet (Gulbrandsen og Sundnes 2004, <http://dengodebarnehagen.hive.no>). Hva sier barna selv om hva de liker og ikke liker i barnehagen? Hva er viktig for dem? Barn liker å være sammen med venner, og det er viktig å ha noen å leke med. Barna liker også at de voksne er med i leken. Innelek er mer populært enn lek ute, men turer i skog og mark verdsettes høyt av mange. Forming, musikk og høytlesing er også populært. Stillesittende og intellektuelt betonte sysler blir i liten grad framhevet som morsomme (Søbstad 2002). Barn liker å bestemme over seg selv, og de vil selv definere hva som er lek og ikke lek. De liker å tulle og tøyse, synges og snakke, og de setter pris på gode måltider. Aktiviteter som er styrt av voksne, for eksempel samlingsstund, kommer langt ned på listen. Flere barnehager har også spurt barna om det var noe de ikke likte i barnehagen. De ga uttrykk for at de ikke liker at andre barn biter, klyper, slår og lignende (Søbstad 2002). Barn synes det er dumt å bli forstyrret i leken og de liker ikke at de voksne har det travelt. Barn liker ikke å få kjeft, for eksempel ved at voksne skjeller dem ut foran andre, tar hardt i dem eller snakker med sint og ubehagelig stemme (jfr. Sigsgaard 2002).

Disse resultatene bekrefter at barnehagebarn er i stand til å uttrykke seg om hva som er godt og ikke godt ut fra deres perspektiv. Lek og tilknytning til andre barn er viktig. Dessuten synes det viktig for dem at de kan bestemme noe selv og ikke føle seg styrt av voksnes planer og regler hele tiden. De uttrykker også klart at de misliker at deres integritet blir krenket, enten fysisk eller ved at noen nedvurderer dem verbalt. Vi ser at det de nevner handler om varierte aktiviteter

og kvaliteten av relasjonene både i forhold til barn og voksne. Svarene deres peker mot betydningen av tilknytning og fellesskap, men også mot at barn har sans for sin egen selvbestemmelse og at andre behandler dem med respekt. Og sist, men ikke minst: Barn er ikke en ensartet gruppe der alle liker det samme. De har ulike interesser og ønsker. Mange barnehager har arbeidet systematisk med å jakte på barneperspektivet, men det finnes ingen nasjonale undersøkelser om barns syn på den gode barnehagen (Gulbrandsen 2005/vedlegg 3). Selv om det representerer en stor faglig og etisk utfordring, ville en landsomfattende undersøkelse blant for eksempel 4- eller 5-åringer være et verdifullt tilskudd for å supplere bildet av situasjonen i barnehagesektoren og befolkningens syn på den gode barnehagen.

OECD peker på at det pedagogiske rammeverket må ha hele barnet i fokus. Gjennom Rammeplan for barnehagen (1995) er dette perspektivet godt ivaretatt. Rammeplan for barnehagen angir en rekke mål som barnehagen skal *arbeide i retning av*. Dette tilsvarer den svenske læreplanens *strävansmål*. Det er flere forhold som peker i retning av at barns læringsutbytte, både i forhold til sosial kompetanse og fagområdene i rammeplanen, vil komme sterkere i fokus og stille barnehagene overfor nye utfordringer i framtida. PISA-undersøkelsen, en sammenlignende undersøkelse av skolebarns faglige prestasjoner i OECD-land (OECD 2001, 2003), har medført økt fokus på hvilke opplevelser og erfaringer barn har med seg når de begynner på skolen. Oppmerksomhet om barndommen som en læringsintensiv periode i menneskers liv kan også bidra til at forventningene til hva barn skal og kan lære på et tidlig tidspunkt stadig justeres. En framtidsrettet barnehagesektor må ha beredskap for å møte krav og forventninger fra ulike hold på en bevisst og opplyst måte. Både foreldre og ansatte bør delta i diskusjonen om hva barn bør få med seg av opplevelser og erfaringer de første årene og

hva som med fordel kan utsettes til senere i livet.

Med mer midler til lokalt utviklingsarbeid og økte bevilgninger til forskning vil det på sikt bli utviklet mer kunnskap som er nødvendig for at planlegging og utvikling av barnehagefeltet skal bli bedre. I dag har vi spredt og tilfeldig kunnskap om barnehagenes arbeid med sikring og utvikling av kvaliteten. Det er en forutsetning at kunnskapen formidles til alle sentrale aktører. På sikt vil et slikt arbeid bidra til å styrke barnehagekvaliteten.

Det er neppe tvil om at enkeltprosjekt som *LUA* og *Den gode barnehagen* har vært nyttige og verdifulle for dem som har deltatt. Men dersom alle barnehager og kommuner skal få støtte til lokalt utviklingsarbeid, må det en større og mer helhetlig statlig satsing til. På bakgrunn av tidligere erfaringer fra nasjonalt initierte prosjekter som vektlegger lokalt engasjement, foreslår vi at det nå utvikles varige ordninger som omfatter alle barnehager. Kommunen som barnehagemyndighet vil få en sentral rolle i arbeidet med å sikre og videreutvikle kvaliteten i både private og offentlig eide barnehager. KS bør derfor trekkes aktivt med i utviklingen. Det samme bør fylkesmennene, Sametinget, representanter for eiere av private barnehager, de ansattes organisasjoner, de regionale høgskolene og kompetansesentrene.

Samarbeid mellom barnehager, kommuner og fylker har også vist seg å være nyttig for å oppdage forbedringspunkter. Utviklingsarbeid i barnehagen, med vekt på lokalt og regionalt særpreg, kan gi inspirasjon til barnehager i andre deler av landet. Under den treårige kvalitetssatsingen har flere fylker arbeidet systematisk med å utvikle arenaer for dialog og erfaringsspredning. Kommuner, ansattes organisasjoner og høgskoler som utdanner førskolelærere og som tilbyr etter- og videreutdanning har spilt en sentral rolle i dette arbeidet.

Analyse av dokumentasjon fra kvalitetssatsingen kan gi kunnskap om kritiske faktorer for å lykkes med utviklingsarbeid. Når offentlige myndigheter setter opp standarder og krav som skal oppfylles for at alle barn skal få et likeverdig tilbud, må dette følges opp med innhenting av kunnskap om oppfølging av nasjonale mål og verdier slik de er nedfelt i lover og forskrifter.

Flere fylker, kommuner og barnehager har gjennom mange år arbeidet systematisk med å dokumentere utviklingsarbeid. Etter arbeidsgruppas vurdering bør det fortsatt satses på kvalitetsutvikling lokalt. Det nasjonale ansvaret for å støtte kommuner og barnehager i dette arbeidet bør imidlertid styrkes. Det bør opprettes et nasjonalt system for erfaringsspredning, slik at kommuner og barnehager får tilgang til hverandres erfaringer og som gjør det mulig å holde seg orientert om hva som skjer av faglig utvikling i eget og andre land.

7.7 *Passende opplæring og gode arbeidsbetingelser for personalet*

En desillusjonert personalgruppe i en uforutsigbar hverdag er kanskje den største trussel mot kvalitet i barnehagen. (Innspill fra ansatt i barnehage)

Som vi har vært inne på tidligere, er kvalitet i dagliglivets mange prosesser avhengig av personalets kompetanse, motivasjon og trivsel. Opplæring og arbeidsbetingelser er primært arbeidsgivers ansvar, men sentrale myndigheter skaper forutsetninger ved lovgivning, finansiering og utdanningsinstitusjoner for de ansatte. Allmennlærerutdanningen i Norge ble fireårig i 1992, mens førskolelærerutdanningen fortsatte å være treårig. Av mange grunner var dette uheldig. Kravene til faglig og pedagogisk kompetanse er like store uansett hvilket nivå en skal arbeide på. Samtidig er den nye gradstrukturen med en treårig bachelorgrad og en femårig

mastergrad bedre tilpasset førskolelærerutdanningen enn allmennlærerutdanningen. Det kan være gode grunner til å utvide førskolelærerutdanningen med ett år. Dette bør utredes nærmere med tanke på blant annet ressursmessige konsekvenser samt konsekvenser for produksjonen av nye førskolelærere.

Passende opplæring betyr også at opplæringsbehovet må vurderes fortløpende på bakgrunn av forhold i den enkelte barnehage og særlige utfordringer knyttet til aktuelle hendelser og samfunnsendringer. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 8. Ut fra kravene om kvalitet i barnehagen og med større forventninger fra foreldre og samfunn, er det nødvendig å øke andelen ansatte med førskolelærerutdanning i barnehagene. Utfordringen de nærmeste årene vil være å utdanne, rekruttere og beholde førskolelærere i en fullt utbygd sektor.

I en 20-årsperiode har det ved Høgskolen i Oslo og Høgskolen Dronning Mauds Minne blitt utdannet til sammen rundt 200 kandidater med hovedfag. Disse studiene er nå omdannet til mastergradsstudier i barnehagepedagogikk (Oslo) og førskolepedagogikk (Trondheim). Høgskolen i Vestfold er i ferd med å etablere et nytt masterstudium i samarbeid med Pedagogisk universitet i København. Utdanningsinstitusjoner som tilbyr masterstudier bør gis en sentral rolle i arbeidet med å utvikle kompetansen hos de som skal styre og lede barnehagesektoren. Dokumentasjon, ledelse, administrasjon, tilsyn og kvalitetsutvikling peker seg ut som viktige innsatsområder. Vi vil derfor foreslå tiltak som kan styrke utdanningen av fagpersoner på høyeste faglige nivå innen barnehagepedagogikk.

OECD pekte på at norske barnehager har en lav andel personale med pedagogisk utdanning. En tredjedel er førskolelærere, mens andelen pedagoger i våre naboland er

nærmere to tredjedeler. I Sverige har andelen gått ned i løpet av de siste årene, fra vel 60 prosent til nærmere 50. Kun 5 prosent av de ansatte i svenske barnehager er uten utdanning i arbeid med barn. Det er store lokale variasjoner når det gjelder andel førskolelærere og barnegruppenes størrelse. Den svenske regjeringen er bekymret for at barn ikke får likeverdige tilbud av god kvalitet og foreslo i sin proposisjon 2004/05:11 *Kvalitet i förskolan* en særskilt satsing for å sikre tilstrekkelig og kompetent personale. Det avsettes derfor midler til personalforsterkninger tilsvarende 6000 ansatte. Statsbidraget skal gis kommunene over en treårsperiode: 1 milliard i 2005 og 2 milliarder i 2006 og i 2007. Bidraget skal deretter inngå i det ordinære statsbidraget. Vi har ikke tilsvarende oversikt over barnehageansattes formelle kompetanse i Norge. Vi vet at 67 prosent består av fagarbeidere, assistenter og andre. På sikt er det ønskelig at alle ansatte har førskolelærerutdanning eller annen relevant utdanning på høgskole- og universitetsnivå, for eksempel innen estetiske fag, idrettsfag eller lignende. For å nå målet om barnehageplass til alle, må det arbeides systematisk og planmessig med å utdanne kvinner og menn til arbeid i barnehagen. Etter- og videreutdanning for å beholde kvalifisert personale er en forutsetning for utvikling av barnehagens kvalitet i takt med samfunnsutviklingen og fornyet kunnskap på barnehageområdet.

Når det gjelder lønn, påpeker OECD at en karriere på barnehagefeltet må være tilfredsstillende, respektert og til å leve av ("financially viable"). Studier viser at mange barnehageansatte er godt fornøyd med jobben sin og at de finner mye glede og mening i det de gjør (Søbstad 2004). Men fortsatt er det vel en del som opplever manglende anerkjennelse for arbeidet sitt? At det den dag i dag er noen yrkesutøvere i barnehagene som omtales som "tanter" er et tegn på at det fortsatt er mangel på forståelse for hva slags kompetanse arbeid med små barn krever. Begynnerlønna for

førskolelærere er fortsatt lavere enn for allmennlærere. Med tre års høgskoleutdanning og kanskje videre utdanning eller annen utdanning og praksis i tillegg, er ikke dagens førskolelærerlønn konkurransedyktig. Dette kan være en medvirkende årsak til at det har vært vanskelig å rekruttere ungdom til førskolelæreryrket. Også i forhold til målsettingen om å øke andelen menn i barnehager er lønn og arbeidsvilkår faktorer som må tillegges vekt.

En stor andel av de private barnehagene har ikke tariff og tjenestepensjonsavtale for sine ansatte. Dette fører til store forskjeller i arbeidsvilkårene mellom offentlige og private barnehager. Finansiering av kostnadene ved å sikre alle ansatte tariff og tjenestepensjonsordning må sikres gjennom statlige tilskudd.

Videre viser vi til Europarådets rekommandasjon som anbefaler at det arbeides systematisk for å heve statusen til yrkesgrupper som har ansvar for småbarn. Dette er en aktuell utfordring også i Norge. Den viktigste utfordringen i dag er å styrke kompetansen i norske barnehager slik at vi minimum kommer på samme nivå som andre nordiske land. Alle barnehageansatte uten formell utdanning bør tilbys en adekvat begynneropplæring. Planmessig og systematisk innsats fra nasjonalt nivå er nødvendig for å styrke kompetansen på lokalt nivå.

7.8 Systematisk overvåking og innsamling av data

*Vi opplever en hverdag i dag der det gjelder å overleve og passe på at ingen barn skader ser og at de får nok mat og drikke.
(Innspill fra pedagogisk leder.)*

Vi vet ikke hvor utbredt slike opplevelser er, men arbeidsgruppa har mottatt flere henvendelser fra foreldre og ansatte som er bekymret for kvaliteten på tilbudet til barna. Derfor er det nødvendig å skaffe et nyansert

bilde av tilstanden i sektoren, og opplysningene må hentes fra flere nivå og interessegrupper.

OECD mener at vi trenger systematiske rutiner for å samle inn og analysere data om barn og barnehager og ansatte i barnehager. Det er nødvendig å ha pålitelige og oppdaterte data som grunnlag for politiske beslutninger. Nasjonale databanker er også nyttige kilder for nasjonal og internasjonal forskning. Men også for å utvikle kvalitet i barnehagene og med tanke på tilsyn og veiledning av barnehagen, trengs det mer kunnskap om tilstanden i sektoren.

OECD (1999) pekte på at Norge hadde manglende statistikk, særlig i forhold til regjeringens overføringer og offentlige og private pengestrømmer til institusjonene, oversikt over private tilsynsordninger og omfanget av det latente behovet for barnehageplasser. I løpet av de siste årene er det foretatt en rekke kartlegginger som utfyller bildet på disse områdene. Statistisk sentralbyrå har hovedansvaret for produksjonen av offisiell barnehagestatistikk. Under ulike titler har SSB siden 1963 publisert årlig statistikk om barnehager i serien Norges Offisielle Statistikk. Siste trykte versjonen av denne serien omhandler situasjonen ved utgangen av 2000 (NOS C 684). Senere statistikk er kun presentert på nett, med unntak av en enkelttabell i de årlige utgavene av Statistisk årbok. I siste utgave av denne, trykket høsten 2004 (NOS D 299), er denne ene tabellen basert på data fra desember 2002.

Barnehagestatistikken er plassert under emneområdet *Utdanning*. På denne plassen i årboka har barnehagene vært å finne fra og med 1995, da Statistisk sentralbyrå valgte å flytte barnehagetabellen fra det området som ble kalt *Sosiale forhold og sosialvesen*.

Første NOS-publikasjon om barnehager er datert 1966, basert på opptelling høsten 1963. Deretter kom det årlige publikasjoner fram til 2000. Senere er denne rikholdige

datapublikasjon ikke blitt publisert, men erstattet av en langt mindre omfangsrik nettverson. Selv om datagrunnlaget for det meste av statistikken som ble publisert fram til 2000 er tilgjengelig via kommunevise data i KOSTRA- systemet, er det opplagt behov for en egen, årvisse NOS-publikasjon på dette samfunnsområdet. Det er derfor gledelig at SSB fra og med 2005 gjenopptar produksjonen av egen NOS om barnehager, basert på årsmeldingene fra og med 2003.

Nettutgaven av barnehagestatistikken, som har erstattet de tidligere årvisse utgivelsene i NOS, startet i 2001 med fire tabeller. Sammenliknet med NOS- publikasjonen, får man nå færre men mer oppdaterte opplysninger. 24 tabeller fra NOS er erstattet med fem tabeller på Internet, supplert av en kommunevis tabell som viser utvalgte KOSTRA- tall for barnehagesektoren. I denne tabellen blir hver kommune beskrevet ved hjelp av sju opplysninger. Det er for det første etter kommunale driftsutgifter til barnehagesektoren som er presentert som henholdsvis prosent av kommunens totale netto driftsutgifter, som kroner per innbygger og som kroner per innbygger i alderen 1-5 år. Det er for det andre et tall som oppgis å vise korrigerede brutto driftsutgifter i kroner til kommunale barnehager per korrigeret oppholdstime. Det er for det tredje tre mål for dekningsgrad; totalt i aldergruppen 1-5 år, for aldergruppen 1-2 år og for aldersgruppen 3-5 år. Dette er vel å merke bare et lite utvalg av de barnehageopplysninger som finnes i KOSTRA, men de andre opplysningene må eventuelt hentes ut spesielt. Dette kan i prinsippet kan gjøres av enhver med tilgang til Internet.

Statistikken som er nevnt over er produsert på grunnlag av barnehagenes årsmeldingskjema. Helt siden 1963 er det samlet inn data der den enkelte barnehage er såkalt databærende enhet. På grunnlag av data om hver enkelt barnehage skjer det disaggregering til hvert barn og hver ansatt, som deretter ved opptellinger materialiserer

seg som tabellene som forteller oss om barn og ansatte, enten i Norge, i hvert fylke eller i hver kommune. Dette gjelder hovedmengden av tabellene. Barnehagedekning for hver aldersgruppe i hvert fylke eller hver kommune kan tjene som eksempel på hvordan data fra hver enkelt barnehage er disaggregert til barn, for deretter å bli aggregert til høyere politisk, administrative enheter som kommuner og fylker.

Siden barnehager danner grunnlaget for datainnhenting, foreligger det gode muligheter for å produsere statistikk der barnehagene er basis i tabellene. Men selv om denne muligheten foreligger, publiseres det likevel lite statistikk om barnehager som sådan. Den siste NOS -publikasjonen inneholdt seks tabeller om barnehager. Vi får her vite hvem som eier barnehagene, i hva slags kommuneklasse barnehagene er lokalisert, hvor mange barnehager vi finner i kommuner av ulik størrelse, hvor mange offentlig eide barnehager det er i kommuner av ulike størrelse, hvor mange barnehager det er i hvert fylke og hvor mange barnehager det er i hver kommune. Endelig får vi vite antall offentlige og private familiebarnehager i hvert fylke, og antall offentlige og antall private barnehager med tilbud om åpen barnehage, også dette fordelt etter fylke. I den nåværende nettversonen er det kun én tabell som forteller noe om barnehager som sådan.

Årsmeldingene fra barnehagene vil gi noe informasjon om de ansatte, men mengden av informasjon som kan hentes ut fra disse meldingene er begrenset. På 1970- og 1980-tallet ble det gjennomført store landsrepresentative spørreundersøkelser blant de ansatte, først og fremst blant førskolelærerne. På grunn av stort frafall fra dette yrket, selv kort tid etter eksamen, fikk disse undersøkelsene et sterkt innslag av spørsmål om rekruttering, motivasjon og yrkesplaner, og oppmerksomheten ble i særlig grad rettet mot studenter og nye kandidater.

Viktige undersøkelser av studenter gjennomføres i dag gjennom samarbeid mellom TNS Gallup og NIFU- Step som tverrsnittsundersøkelse (Stud-mag undersøkelsen) og ved Senter for profesjonsstudier som en longitudinell undersøkelse (Stud Data). Ved nye undersøkelser av de ansatte vil det være nyttig å ha et våkent øye for hva det ble spurt om i tidligere undersøkelser.

7.9 Stabile rammevilkår og langsiktig plan for forskning og vurdering

Barnehager har stått høyt på den politiske dagsorden de siste årene, og bevilgningene til barnehagesektoren har steget jevnt. Men vi kan neppe si at forutsigbare og stabile rammevilkår er det som kjennetegner sektoren i 2005. Stortinget har krevd at innføring av maksimalpris og kommunal plikt om økonomisk likeverdig behandling av private og offentlige barnehager skulle gjennomføres i rekordfart. Dette har bidratt til usikkerhet om inntektsgrunnlaget for barnehagene. Planene om at kommunene skal overta ansvaret for den offentlige delen av finansieringen av barnehager fra 1. januar 2006 har også skapt uro, særlig blant eiere av private barnehager. Dessuten er både barnehageloven og rammeplanen, de nasjonale styringsdokumentene som gir føringer om barnehagens kvalitet, under revidering. I denne uoversiktlige situasjonen, som vi må anta er en overgangsfase på vei til stabile rammevilkår, er behovet for forskning og fortløpende vurdering av tilstanden i sektoren større enn noensinne.

Norges forskningsråds kunnskapsstatus *Forskning om barnehager* (Gulbrandsen, Johansson og Dyblie Nielsen 2002) viser at det er behov for forskningsbasert kunnskap av langt større omfang enn det vi har i dag. Forskningsrådets kunnskapsstatus omtaler barnehagens indre liv som "black box", og Kompetanseberetningen (UFD 2003) tegnet barns læring i barnehagen som et hvitt felt innen kunnskapskartet om livslang læring i

Norge. Til nå har barnehageforskningen vært for lite omfattende, tilfeldig og kanskje ujevn. Den totale omsetningen på barnehagesektoren overstiger i dag 15 milliarder kroner, mens bevilgningene til forskning er minimale. Den største satsingen hittil er en bevilgning på 10 millioner kroner over fem år til Norges forskningsråd Velferdsprogram. Midlene er tildelt Norsk senter for barneforskning (NOSEB), Institutt for sosiologi og statsvitenskap ved NTNU i Trondheim, Høgskolen i Oslo, og Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). NOSEB har også fått ansvar for å utvikle et nasjonalt og et internasjonalt nettverk for barnehage- og barneomsorgsforskning. Det nye forskningsnettverket *Barnehageliv (barnehagens indre liv: omsorg, læring og utvikling i aktørperspektiv)* representerer et nytt initiativ for å fylle kunnskapshullet når det gjelder barnehagens indre liv. Nettverket er opprettet av Dronning Mauds Minne for førskolelærerutdanning (DMMH), Universitetet i Stavanger, Institutt for førskolelærerutdanning og Høgskolen i Vestfold, Senter for barnehageutvikling. Dette er opplagt noen skritt i riktig retning, men det trengs betydelig styrking av bevilgninger til barnehageforskning for å utvikle tilstrekkelig kunnskap som grunnlag for kvalitetsutvikling og politiske beslutninger. Forskningskompetansen som allerede finnes på barnehagefeltet bør utnyttes bedre, og innsatsen for å bygge opp solide forskningsmiljøer bør prioriteres. Det er en lang rekke utfordringer som ligger i forlengelsen av de nye rammebetingelsene. Det er så vidt vi kjenner til ikke foretatt konsekvensanalyser i forkant av de vedtatte endringene. Barnehagesektoren står derfor overfor en uoversiktlig situasjon, og det er ikke mulig å forutse konsekvensene av barnehagereformen. Det er behov for flere og bedre kvalifiserte ansatte på alle nivå, samt bedre statistikk og forskning for å kunne møte utfordringene og følge med på utviklingen.

I forlengelsen av denne situasjonsbeskrivelsen med utgangspunkt i overskrifter fra *Starting Strong* (OECD 2001), har vi valgt å se nærmere på situasjonen og utfordringer i den svenske barnehagesektoren. Vi mener det er mye å lære av svenske erfaringer med desentralisering av ansvar, innføring av rett til barnehageplass og reduksjon av foreldrenes andel av kostnadene.

7.10 Svensk barnehagepolitikk

Svensk barnehagesektor har vært gjennom en periode med desentralisering, sterk utbygging, innføring av maksimalpris og allmenn rett til barnehageplass. Hovedmålet i barnehagepolitikken er det samme som i Norge: Likeverdige tjenester av god kvalitet. Situasjonen i nabolandet kan fungere som et speil inn i framtida for mulige utviklingsretninger i Norge. Vi har derfor valgt å se nærmere på deres erfaringer og utfordringer.

I Sverige var barnehagepolitikken lenge en del av familiepolitikken og nært knyttet til arbeidsmarkedspolitikken. I 1996 ble barnehager overført til utdanningspolitikken. I dag er ansvaret for barnehagene plassert i *Utbildnings- og kulturdepartementet*, som ledes av tre statsråder: En utdannings- og kulturminister, en førskole- og ungdomsminister og en skoleminister. Barnehager er regulert i *Skollagen*, og krav til innhold utdypes i *Läroplan för förskolan* (1998), *Allmänna råd för familjedaghem* (1999) og *Allmänna råd och kommentarer för Kvalitet i förskolan*, som ble innført i januar 2005 (www.skolverket.se). *Allmänna råd* er en type styringsdokument som er en mellomting mellom våre forskrifter og retningslinjer. Den svenske regjeringens hensikt med dette nyeste dokumentet er å tydeliggjøre førskolevirksomheten ut fra nasjonale krav og mål. Samtidig ønsker man å ha en støtte i vurderingsarbeidet og i kvalitetsutviklingen ut fra et likeverdssynspunkt. Likeverd er også et sentralt mål i den norske

barnehagepolitikken. Derfor er denne innstillingen relevant for kvalitetsarbeidet i norske barnehager.

I Sverige finnes det to nasjonale organer som har ansvar for oppfølging av sektoren: *Myndigheten för skolutveckling* har som oppgave å bidra til utvikling innenfor hele utdanningssystemet. *Skolverket* har ansvar for tilsyn, overvåking og vurdering.

Barnehager ble overført til utdanningssektoren med en klar intensjon om å opprettholde barnehagens egenart. Skolverkets grundige og systematiske tilstandsrapport *Förskola i brytningstid. Nationell utvärdering av förskolan* (2004) gir både en beskrivelse av forholdene i sektoren og peker på veivalg sektoren står overfor. Det viser seg her at forskjellene mellom barnehagene er blitt større enn regjeringen ønsker. Kartleggingene danner grunnlag for forslag om sterkere styring av barnehagens verdigrunnlag, innhold, krav om pedagogisk ledelse og foreldremedvirkning. Forslagene ble fremmet i proposisjonen Prop. 2004/05:11 *Kvalitet i förskolan*, som ble overlevert til Riksdagen 23. september 2004. Proposisjonen redegjør for utviklingen på 2000 – tallet: Utbygging, barnegruppenes størrelse, personaltetthet, læreplan, maxtaxa og internasjonale sammenligninger. Deretter følger regjeringens forslag og vurdering når det gjelder førskolens kvalitet og utvikling, som nå betraktes som det viktigste spørsmålet i barnehagepolitikken. Førskolen blir nå en egen skoleform med samme overordnede mål som andre skoleformer. Formålet er en ytterligere betoning av barnehagen som første ledd i livslang læring og en fullverdig del av skolevesenet. Det presiseres at synet på barn og barnehagens oppdrag ikke skal forandres. Barnehagen skal ikke ha skolen som norm, men fortsatt utvikles ut fra sitt eget oppdrag, sine mål, forutsetninger og tradisjoner. Familiebarnehager og åpne barnehager regnes ikke som skole.

Selv om barnehager og skoler ligger under felles departement og administrasjon, betyr det ikke at barnehager kun blir betraktet som utdanningsinstitusjoner. Proposisjonen framhever også at barnehagen har en sosial dimensjon som må vernes: Barnehagen skal bidra til trygge og gode oppvekstvilkår for alle barn, god hjelp til barn med behov for særskilt støtte og utjevne forskjeller i forutsetninger i ulike bostedsområder og miljøer ved bevisst og fleksibel ressurstildeling.

Det er også interessant å merke seg at barna har fått et eget kapittel i proposisjonen. De sier at det beste med barnehagen er at de får leke. Bråk, erting og slossing er det verste, særlig når personalet ikke merker det. På spørsmål om man lærer noe i barnehagen, svarer ett av barna: ”Man lär sig vara duktig så klart, och snäll.” Hvorfor er man i barnehagen? ”För man är barn”. Så enkelt kan det sies.

Skollagen har ikke hatt bestemmelse om lederstilling i barnehagene før. Nå foreslås det at førskolen skal ledes av rektor, som skal samordne det pedagogiske arbeidet innen sitt ansvarsområde. Rektorer betraktes som en strategisk gruppe for å innhente kunnskap om kvalitetsutvikling i førskolen. I takt med desentraliseringen har lederne fått en stadig viktigere rolle som link mellom forvaltningen og feltet. Stat og kommune har hatt et felles ansvar for rektorers utdanning og kontinuerlige kompetanseutvikling. Det finnes en statlig rektorutdanning for ledere i alle skoleslag, inklusiv barnehager. Kommunene har ansvar for kompetanseutvikling forøvrig. Proposisjonen inneholder en rekke konkrete forbedringsforslag:

- Lærere med lærereksamen bør ha det overordnede ansvaret for barns utvikling og læring i førskolen. I tillegg kan det finnes annet personale, for eksempel barnepleiere.
- Samarbeidet mellom hjem og førskole bør styrkes. Personalet og foreldrene bør gjennomføre utviklingssamtale om

barnet minst en gang i halvåret, og det innføres innflytelsesråd der foreldre kan komme til orde (som i skolen).

- Barnehagens flerkulturelle oppdrag bør bli tydeligere for å styrke barns språk- og identitetsutvikling. Læreplanen bør forsterkes for å gi barn med annet morsmål enn svensk støtte til å kommunisere på både morsmål og svensk. (Nasjonal vurdering av sektoren avdekket mangler på dette området.)
- Kommunal plikt til kvalitetsredegjørelse for førskoler og skolebarnsomsorgen, slik skolen har hatt i om lag ti år. Det bør så langt som mulig brukes samme begrepsapparat i alle skoleslag. Kvalitetsredegjørelser fra kommunene vil gi staten et redskap for å følge utviklingen, noe som blir framhevet som en forutsetning for å kunne utforme en tidsriktig barnehagepolitikk.
- Likestillingsarbeidet styrkes - både i bredden og dybden. Det satses på å utvikle kunnskap om hvordan kjønnsmonster skapes og opprettholdes. Likestilling foreslås som ett av de obligatoriske områdene i barnehagens og kommunenes kvalitetsredegjørelse. Regjeringen har nedsatt en delegasjon som skal løfte fram, forsterke og utvikle likestillingsarbeidet i førskolen. Rekruttering av menn inngår også i mandatet.

Lovendringen skal etter planen tre i kraft 1. april 2005, og det vil gis forskrifter for oppfølging og vurdering av førskolevirksomheten og skolebarnsomsorgen. Det ser ut til at staten etter en periode med deregulering igjen ønsker å påvirke utviklingen i sterkere grad. Kvaliteten på tilbudet til de yngste blir betraktet som viktig for samfunnsutviklingen.

7.11 Oppsummering

Barnehagesektoren står overfor store utfordringer i arbeidet med kvalitet de nærmeste årene i forbindelse med innføring av ny lov, rammeplan og eventuelt en ny

finansieringsmodell. Endringene vil berøre alle som er involvert i og har interesser i sektoren. Vi har pekt på noen utfordringer med utgangspunktet i OECDs åtte punkter om en vellykket barnehagepolitikk.

Planmessig og helhetlig tilnærming til politikktutforming og implementering er nødvendig for å utvikle kvaliteten i barnehagesektoren. Når sentrale virkemidler etter planen skal endres samtidig, er det særlig viktig at disse ses i sammenheng, at det settes av tilstrekkelig ressurser og at det gjennomføres reell likeverdig økonomisk behandling av alle barnehager. Informasjon og kompetansetiltak i forbindelse med gjennomføringen av disse endringene bør prioriteres.

Det ser ut til at kommuner og fylkesmenn er på god vei til å styrke partnerskapet mellom barnehagesektoren og utdanningssektoren. Kommuners og fylkesmenns frihet til å organisere virksomheten har resultert i at forholdene ligger bedre til rette for samordning og samarbeid på lokalt og regionalt nivå. Denne utviklingen bør følges opp med styrket samarbeid på nasjonalt nivå for å sikre helhet og sammenheng i ansvarskjeden og bidra til at brukernes og lokale myndigheters behov blir ivaretatt på en effektiv måte.

Offentlige investeringer i barnehager har økt betraktelig de siste årene sammenlignet med tidligere år. Likevel er foreldrebetalingen høy sammenlignet med andre land, og det er mange barn, særlig i gruppen under tre år, som ikke har barnehageplass. Barn med særskilte behov får i hovedsak plass, men vi mangler kunnskap om kvaliteten på tilbudet til denne gruppen. For å få gjennomført den siste delen av utbyggingen og sikre tilgang for alle, uavhengig av foreldrenes økonomi, bør det innføres individuell rett til barnehageplass fra barnet er ett år gammelt og gratis 20 timers tilbud for alle barn.

Når det gjelder deltakende tilnærming, har sektoren et godt utgangspunkt. I løpet av

kvalitetssatsingen *Den gode barnehagen* har flere barnehager og kommuner arbeidet med å trekke med alle interessenter. Men det er nødvendig å arbeide systematisk og langsiktig for å sikre at alle aktørgruppene i barnehagen får sterk nok innflytelse over utviklingen av sin barnehage. Foreldrenes innflytelse foreslås styrket ved at det opprettes et nasjonalt organ etter mønster fra grunnskolens FUG.

Opplæring og arbeidsbetingelser for personalet er ett av de områdene vi har lite kunnskap om. Rekruttering av førskolelærere, fagarbeidere og andre ansatte til barnehagene er en utfordring som krever nasjonal og lokal innsats. Personalets personlige og pedagogiske kompetanse er av så avgjørende betydning for kvaliteten at vi mener det er på tide med økt nasjonal satsing på flere førskolelærere i barnehagene og utdanningstilbud for ansatte som ikke har formell kompetanse om barns utvikling, behov og rettigheter. Full dekning av førskolelærere til alle stillingene som styrere og pedagogiske ledere vil bety en markant styrking av barnehagesektoren. Konkurransedyktig lønn og ordnede arbeidsforhold er viktige forhold som har en klar sammenheng med rekruttering, stabilitet og kvalitet.

Systematisk overvåking av kvaliteten på tilbudet til barna er nærmest fraværende. Videre har vi pekt på mangler i statistikk og dokumentasjon på barnehagefeltet. Det trengs også betydelig mer satsing på forskning, utviklingsarbeid og kontinuerlig kompetanseoppbygging.

Samlet sett er situasjonen på barnehagefeltet med hensyn til å sikre og utvikle kvalitet uklar. Gjennom flere års spredte satsinger på lokalt utviklingsarbeid er det arbeidet godt på noen områder og i utvalgte kommuner og barnehager. Innsatsen har imidlertid vært sporadisk og avhengig av lokale ildsjeler. Styringen fra nasjonalt nivå har hittil foregått på idéplanet, og de økonomiske ressursene til prioriterte områder har stort

sett vært av symbolsk størrelse. Evaluering av departementets og de andre forvaltningsnivåenes innsats mangler. Det finnes derfor lite kunnskap om forholdet mellom barnehagens praksis og nasjonale intensjoner slik de framstår i barnehageloven, rammeplanen og handlingsplaner. På bakgrunn av evaluering av andre prosjekter, er det nærliggende å anta at nasjonale satsinger har bidratt til at de beste har blitt bedre, men at flere av de 6000 barnehagene har vært lite påvirket av nasjonale intensjoner. Det gjenstår derfor mye kunnskapsinnhenting og betydelige investeringer for å få et reelt bilde av situasjonen i sektoren.

8 Nye og reviderte virkemidler i en utbygd sektor

8.1 Innledning

Arbeidsgruppa skal foreslå ansvars- og oppgavefordeling mellom departement, regional stat, kommuner, eiere og barnehager mht. kvalitetssikring og kvalitetsutvikling og vurdere behovet for dokumentasjon og rapportering, forsknings- og utviklingsarbeid, opplæring og kompetanseheving i barnehagesektoren. Vi oppfatter dette som en invitasjon til å tenke nytt i lys av sektorens vekst de siste tiårene og nyere kunnskap om barn og barnehager. De nasjonale føringene i lov og rammeplan er under revidering, og resultatet vil først foreligge etter at vi har levert vårt innspill. Når ny lov og rammeplan foreligger i 2006, må aktørene i sektoren sette seg inn i de nye styringssignalene og vurdere konsekvensene for eget ansvarsområde og praksis. I tillegg til forvaltningsnivåenes, eiernes og barnehagens ansvar omtales også utdanningsinstitusjonene, som spiller en viktig rolle i den faglige utviklingen av sektoren. Forslag til nye og reviderte virkemidler vil bli oppsummert i kapittel 9. Men først vil vi drøfte den nasjonale styringen av barnehagesektoren.

8.2 Nasjonal styring av barnehagesektoren

Hvordan styre en stor og mangfoldig sektor? Er det ønskelig? Er det mulig? Hva er det som styrer? Hvem og hva er det som har størst innflytelse på utviklingen av sektoren?

Forenkling, lokal frihet og brukermedvirkning er sentrale mål i regjeringens politikk. Samtidig er det et nasjonalt ansvar å påse at barns rettigheter, slik de er nedfelt i FNs barnekonvensjon, blir ivaretatt. Viktige spørsmål blir da: Hvilke områder er det særlig viktig å regulere på nasjonalt nivå? Hva kan overlates til eiere og ansatte? Hvor går grensene for den lokale friheten?

Barn i førskolealder er en gruppe som har særlig krav på beskyttelse og som ikke kan hevde sine interesser i vanlige demokratiske fora. Oppfølging og tilsyn er viktig for å sikre verdige forhold for en sårbar gruppe (jfr NOU 2004:23). Når nesten alle barn har barnehageerfaring før de begynner på skolen og sektoren i stor grad finansieres av offentlige midler, er det både et samfunnsansvar og i samfunnets interesse å styre barnehagens innhold. Dersom alle beslutninger om barnehagens innhold og utforming skulle overlates til kommunene og lokalpolitiske prioriteringer, ville departementet fått små muligheter til å påvirke utviklingsretningen i sektoren generelt og på prioriterte områder spesielt.

I barnehagesektoren finner vi aktører på ulike samfunnsnivå. Aktørene ivaretar ulike oppgaver og har ulike mål for sin virksomhet og for sine relasjoner til andre aktører. Nivåene kan beskrives fra topp til bunn, fra sentrale politiske myndigheter ned til den enkelte barnehage med ansatte, barn og foreldre. På sentralt nasjonalt nivå vedtar Stortinget mål og regler for virksomheten, både av økonomisk, organisatorisk og innholdsmessig art. Sektoren administreres av BFD, og den sentrale politikken formidles til kommunene via et regionalt nivå der fylkesmennene har tilsyns- og

informasjonsoppgaver overfor kommunene, som igjen både er lokal barnehagemyndighet og som supplerer den statlige politikken gjennom vedtak om anvendelse av egne ressurser. Fra og med 2006 blir kommunens politiske rolle enda viktigere dersom de statlige overføringene til barnehagedrift ikke lenger blir øremerket, men inngår i de generelle statlige overføringer.

Nasjonale bestemmelser kan betraktes som handlingsrommet den lokale friheten kan utfoldes innenfor og som en ramme for å sikre at alle barnehager bygger på hensyn til det enkelte individ og på fellesskapets interesser. Norsk barnehagesektors historie viser at det nasjonale engasjementet har utviklet seg fra styring av rammene til sterkere styring av innhold og verdigrunnlag. Når regjeringen har som mål at norske barnehagebarn skal få et likeverdig tilbud, uansett hvor de bor og hvilken bakgrunn de har, krever dette visse føringer fra statens side. I siste instans handler dette om at nasjonen *vil* noe med barnehagene og at dette er klart uttrykt. Ett av samfunnets uttrykte mål i dag er at definisjonen av den gode barnehagen ikke lenger kan overlates til profesjonene som driver barnehagesektoren. Barn og foreldre, fagfolk, politikere og engasjerte personer i barnehagens nærmiljø bør alle delta i dialogen om den gode barnehagen. Informasjon, forskning og debatt er derfor viktig som grunnlag for politiske beslutninger og for å utvikle barnehagefeltet i en bevisst og ønsket retning.

På nasjonalt nivå er det særlig viktig at juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler samvirker positivt og ikke drar i ulike retninger. Det er nødvendig å få en klar ansvarsfordeling som er uttalt og logisk ut fra de ulike aktørenes plassering og tilknytning til sektoren. Dokumentasjon og analyse/vurdering av tilstanden i sektoren er en forutsetning for å kunne følge med på utviklingen. Tillit og legitimitet er også kritiske faktorer for å komme i styringsposisjon i en sektor med mange små

institusjoner og stort innslag av privat eierskap.

Vi kan tenke oss flere alternativer i styring av barnehagesektoren langs aksene fra entydige og detaljerte oppdrag fra sentralt hold til total frihet for den enkelte institusjonen. Dagens norske modell kan sies å representere en mellomting. Oppdraget til kommuner, eiere og barnehager kan neppe kalles entydig og detaljert, men verdigrunnlaget er uttrykt eksplisitt. Tradisjonelt har barnehagens innhold i stor grad blitt utviklet av profesjonene og de ansatte. Innføring av Rammeplan for barnehagen 1. januar 1996 markerte et viktig steg i samfunnets engasjement for å styre sektoren, men uten nasjonal oppfølging er det usikkert hvor styrende planen har fungert. Foreldre deltar i ulik grad i planlegging og vurdering av innholdet (Gulbrandsen og Sundnes 2004, Søbstad 2004).

Det finnes en rekke forutsetninger for at det nasjonale nivået skal komme i styringsposisjon overfor en stor og mangfoldig sektor: Tilstrekkelig og forutsigbar finansiering, klart oppdrag, virkemidler som trekker i samme retning, et velfungerende informasjonssystem, tilsyn og veiledning, systematisk kunnskapsinnhenting og fortløpende analyse av tilstanden med utgangspunkt i nasjonal lovgivning er vesentlige faktorer for å sikre likeverdige tilbud av god kvalitet. Tydelig ansvars plassering er dessuten en forutsetning for en effektiv og velfungerende sektor i kontinuerlig utvikling.

8.3 Uttalt fordeling av ansvar og oppgaver - en kvalitetsindikator

Uttalt og tydelig fordeling av ansvar og oppgaver er i seg selv en kvalitetsindikator i nasjonal sammenheng. Uklare linjer kan føre til unødig tidsbruk og ansvarsfraskrivelse, som igjen kan oppleves som problematisk for brukere på alle nivå i sektoren. Utvikling av en velferdstjeneste som skal gi gode og

likeverdige tilbud til alle småbarnsforeldre og til nærmere 90 prosent av småbarnskullene vil kreve innsats fra flere hold. Samarbeid og dialog mellom aktører på ulike nivå er en kritisk faktor for å sikre en deltakende tilnærming til kvalitet, tilstrekkelig kunnskap om tilstanden og for å kunne avdekke utfordringer. Med nivå menes her alle aktører og instanser som er involvert i og har interesser i barnehagesektoren: Barn og foreldre, barnehagens ansatte, eiere, forvaltningsnivå (departement, fylkesmenn og kommuner), nærmiljø og politikere på ulike nivå. Høgskoler og andre utdanningsinstitusjoner er viktige leverandører av kunnskap og kompetanseutvikling, samtidig som de selv er avhengige av nær kontakt med praksisfeltet for å utvikle fagområdene. Også næringslivet, organisasjoner og ulike interessegrupper kan bidra med innsats og engasjement, men disse kommer i tillegg til den formelle ansvarskjeden og vil derfor ikke bli omtalt her.

Noen av barnehagens oppgaver er av varig og stabil karakter, for eksempel ansvaret for omsorg og læring og å fremme barns fysiske og psykiske helse. Dette har vært en del av barnehagens samfunnsmandat siden den første forskriften om daginstitusjoner kom i 1954. Andre oppgaver er mer avhengig av aktuelle utfordringer og verdier, for eksempel arbeidet for likestilling mellom kjønnene. Vi mener det fortsatt bør være et nasjonalt ansvar å initiere satsingsområder som er knyttet til særlige utfordringer, mens eiere og kommuner må ivareta ansvaret for at de grunnleggende rammebetingelsene for barnehagens virksomhet er gode nok til at barnehagen kan utføre sitt oppdrag i tråd med nasjonale føringer.

Voksnes ansvar for barn, slik det er nedfelt i barnekonvensjonens artikkel 3.3, bør være en rettesnor for ansvarlige på alle nivå: *Partene skal sikre at de institusjoner og tjenester som har ansvaret for barns omsorg eller beskyttelse, retter seg etter de standarder som er fastsatt av de kompetente*

myndigheter, særlig med hensyn til sikkerhet, helse, personalets antall og kvalifikasjoner samt kvalifisert tilsyn (FNs barnekonvensjon 1989, artikkel 3).

Regjeringen er opptatt av at brukernes beste skal settes i sentrum for politikken. Dette perspektivet var også sentralt i St.meld.nr.27 (1999-2000) *Barnehage til beste for barn og foreldre*. Barn og foreldre ble oppfattet som barnehagens brukere. Denne merkelappen på en gruppe mennesker er omdiskutert i barnehagesektoren, blant annet fordi det kan skape inntrykk av at foreldre og barn har felles interesser og er konsumenter av en tjeneste, mens de på bakgrunn av barnehagens formål har en rolle som aktive deltakere. Vi mener det er viktig å opprettholde en bevissthet om språkets betydning for å skape avstand eller nærhet. Når vi i det videre tar i bruk begrepet bruker, er det i betydningen *Den som mottar noe i det neste ledd i en arbeidsprosess, selv om prosessen går i enda flere ledd fram til den endelige mottaker* (Statskonsult 1996:20). Samtidig legger vi til grunn at brukere ikke er passive mottakere, men aktive deltakere og subjekter, det vil si mennesker med vilje, tanker, følelser og evne til å handle. I en brukerorientert sektor må ansvarlige på alle nivå stille seg det enkle men sentrale spørsmålet: Hvordan kan vi utføre arbeidet vi har ansvar for slik at barnehagen blir god for barn, foreldre og samfunnet?

Vi vil rette oppmerksomheten mot de ulike aktørenes ansvar for å stå til tjeneste for neste ledd i ansvarskjeden når vi stiller spørsmålet: Hvilken rolle bør aktørene på de ulike nivåene ha i en brukerorientert og reformert sektor? Vi starter med barnehagene og fortsetter oppover i ansvarskjeden.

8.3.1 Barnehagens ansvar

Personalet i barnehagen har et etisk ansvar for å handle omsorgsfullt overfor alle barn og å samarbeide med barnas foreldre. Det er de ansatte som skal sørge for at hverdagens mange prosesser og aktiviteter bidrar til en

god barndom for det enkelte barn og hjelp og støtte til foreldrene. Styrere og øvrig pedagogisk personale har i kraft av sin profesjon et særlig ansvar for at barnehagen drives i tråd med sentralt og lokalt fastsatte lover og retningslinjer. Barnehagens ansvar vil bli definert i den reviderte barnehageloven og utdypet i revidert rammeplan. På barnehagenivå vil særlig høringsutkastets forslag til ny innholdsparagraf (§2) og forslaget om barns rett til medvirkning (§3) stille nye krav til barnehagens arbeid med å sikre og videreutvikle kvaliteten. Begge paragrafene må diskuteres og tolkes for å komme fram til en felles forståelse av barnehagens oppdrag. For eksempel: Hva betyr det å legge et godt grunnlag for livslang læring og aktiv deltakelse i et demokratisk samfunn? Hva kreves i praksis for å fremme likeverd, likestilling, toleranse og forståelse for en bærekraftig utvikling? Hva handler barns rett til medvirkning egentlig om? Denne retten pålegger voksne å slippe barnas stemmer til når kvaliteten skal defineres og utvikles. En slik rett til medvirkning vil kreve at alle ansatte i barnehagen har kompetanse for arbeid med barn.

Også foreldrene har et medansvar for barnehagens kvalitet og utvikling, både gjennom deltakelse i formelle organer og ved den daglige kontakten når barna følges til og fra barnehagen. Nært samarbeid mellom foreldrene og barnehagens ansatte har vært en rettesnor siden den første barnehageloven ble vedtatt i 1975. Slik sett kan vi si at barnehager har en lang tradisjon når det gjelder brukerorientering. Samarbeidets karakter og innhold har imidlertid forandret seg i takt med demokratisering i samfunnet og redusert definisjonsmakt for profesjonene. Et nært samarbeid mellom barnehagens ansatte og foreldrene krever i dag vilje, involvering og oppmerksomhet fra begge parter.

Barn kan selvfølgelig ikke tillegges ansvar for sitt eget oppvekstmiljø, men vi tør påstå at når vi ser bort fra de ansatte, så har barna

større *betydning* for barnehagens kvalitet enn noen annen gruppe. Barna er både barnehagens grunnlag og begrunnelse. Lek, omsorg og læring foregår i et miljø som tilbyr noe annet enn barna kan oppleve i et vanlig hjem, og barnehagen er en arena for utvikling av vennskap mellom jevnaldrende. Verdier og holdninger dannes gjennom hverdagens mange små og store opplevelser. Lærelyst, nysgjerrighet, kreativitet og ansvarlighet utvikles i samspill med andre barn i et sosialt fellesskap (jfr. Løkken 2005).

Selv om vi her har trukket fram barn og foreldre under barnehagens ansvar, er det de ansatte som har det profesjonelle ansvaret for både planlegging, gjennomføring og vurdering av virksomheten. Det er også de ansattes plikt å gi både barn og foreldre mulighet for den innflytelsen de rettmessig har krav på. Styreren som faglig og administrativ leder har et overordnet ansvar for at barnehagelovens bestemmelser om innhold og arbeidsmåter følges opp i hverdagen. Styreren har det daglige ansvaret for å lede læringsprosesser som involverer alle i barnehagen, oppfølging av personalet og et overordnet ansvar for det pedagogiske arbeidet. Vi vil ikke gå nærmere inn på dette her, men nevne noen områder som peker seg ut som særlig viktig i forhold til kvalitetssikring og utvikling lokalt: Barnehagens fysiske miljø ute og inne, sosiale relasjoner i barnehagen, varierte læringsaktiviteter, samarbeid med foreldre, eier, nærmiljøet og offentlige støttefunksjoner rundt barnet og barnehagen, rutiner for informasjonsutveksling, brukerundersøkelser, tilstrekkelig dokumentasjon og varierte vurderingsmetoder samt systematisk arbeid med personalets faglige utvikling. Dersom barnehagene skal få mulighet for å følge opp lovens intensjoner, må det finnes tilstrekkelig antall og kompetent personale. Andelen førskolelærere i dagens barnehager er for lav, og det må kreves relevant utdanning for alle som skal ansettes i barnehagene. Det må iverksettes målrettede tiltak på nasjonalt nivå for å sikre at det

utdannes nok førskolelærere og barne- og ungdomsarbeidere. Tid til å sette seg grundig inn i den reviderte barnehageloven og rammeplanen er en annen kritisk faktor for at nye styringsdokumenter skal få gjennomslag i praksis. Det er eierens ansvar å sørge for at dette er på plass.

8.3.2 Eiers ansvar

Høringsutkastet foreslår en egen bestemmelse om barnehageeiers ansvar. Eier har etter dette plikt til å legge fram data som etterspørres av myndighetene og til å fastsette barnehagens vedtekter og påse at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk. I kommentaren blir det vist til krav i barnehageloven og i annet regelverk, blant annet arbeidsmiljøloven, plan- og bygningsloven, produktkontrollloven, lov om brannvern og forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Dette innebærer ingen innholdsmessig endring i forhold til tidligere føringer, men er en presisering av pliktene som følger av eieransvaret. Eieren har ansvar for at strukturkvaliteten eller forutsetningene for barns livsutfoldelse og den pedagogiske virksomheten er til stede.

Lovfesting av eiers plikter er etter vår vurdering et riktig skritt i retning av tydeligere plassering av voksnes ansvar for barns oppvekst- og læringsmiljø. Bestemmelser om barnehagens formål og innhold vil etter dette ikke bare forplikte de ansatte i den enkelte institusjonen, men også kommunale og private barnehageeiere. På sikt bør dette kunne resultere i mindre oppmerksomhet om maksimal utnyttelse av tid og rom og større oppmerksomhet om kvaliteten på barnehagetilbudet.

Barnegruppens sammensetning og størrelse er viktige faktorer i forhold til omsorgs- og læringsmiljøet. Tilhørighet er nødvendig for å skape trygghet og utvikle gode vennskap. Det er grenser for hvor mange mennesker barna klarer å skape nære relasjoner til. Størrelsen på gruppene må gjenspeile småbarns behov for fellesskap og individuell

omsorg samt barnehagepedagogikkens vekt på lek, skapende virksomhet og varierte aktiviteter. Barnegruppens størrelse må også vurderes i sammenheng med bemanningen og de ansattes kompetanse. Det bør innføres en plikt til å legge slike vurderinger til grunn ved fastsetting av gruppestørrelser og barnegruppens sammensetning. Vurderingene må dokumenteres og gjøres tilgjengelige for tilsynsmyndighetene.

8.3.3 Kommunens ansvar og oppgaver

Styrking av kommunen som barnehagemyndighet er ett av hovedelementene i barnehagereformen. I høringsutkastet til ny barnehagelov blir det ikke foreslått vesentlige endringer når det gjelder kommunens ansvar og oppgaver, med unntak av at kommunen blir tildelt ansvar for veiledning og eneansvar for tilsyn. Kommunens rolle som barnehagemyndighet ble styrket i 2004 ved innføring av kommunal plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser og ved forskrifter om samordnet opptak og likeverdig behandling i forhold til offentlige tilskudd. Kommunen skal fortsatt ha ansvar for tilsyn, et særlig ansvar for barn med særskilte behov, samordnet opptak, koordinering og utvikling av eksisterende tilbud, godkjenning og utvikling av nye tilbud og fordeling av offentlige midler.

Bestemmelsen om tilsyn er særlig viktig for å kontrollere at lovens krav følges opp og for å bidra til kvalitetsutvikling i sektoren, jfr. barnekonvensjonens artikkel 3 om at alle tiltak som angår barn skal ta hensyn til barns beste og artikkel 4 om statens ansvar for å følge opp konvensjonen.

Kommunene har stor frihet til å organisere og utforme de administrative sidene ved barnehagevirksomheten. Men kvalitetsarbeidet forutsetter likevel at en har klar ansvarsfordeling i kommunen, at en styrer barnehagene effektivt og har innsyn i hva som skjer i kommunens barnehager, både de private og de kommunale. For å

kunne utøve kvalifisert tilsyn ut fra en kontroll- og veiledningsmodell slik regjeringen legger opp til (St.prp.nr.66 (2002-2003), er det en nødvendig forutsetning at det finnes barnehagefaglig kompetanse på kommunenivå. Ikke bare for å administrere driften av barnehagene, men også for å fremme barnehageområdet i forhold til lokale politikere og kolleger i den kommunale forvaltningen. Slik kompetanse er også nødvendig for å fremme faglig utvikling i alle barnehager.

I Opplæringsloven § 13 -1 stilles det krav om at kommunen skal ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået. Høringsutkastet foreslår ingen tilsvarende bestemmelse på barnehageområdet. Arbeidsgruppa mener at rådgivning og støtte for å fremme og utvikle kvaliteten samt ansvaret for godkjenning, krever opprustning av barnehagefaglig kompetanse på kommunenivå. Slik kompetanse er også en forutsetning for å kunne utøve kvalifisert tilsyn. Vi er kjent med at flere kommuner har bygget ned den barnehagefaglige kompetansen i administrasjonen de siste årene og delegert myndighetsoppgaver ned til tjenestenivå. Det er grunn til å anta at mange kommuner derfor står overfor store utfordringer når de skal følge opp regjeringens barnehagepolitikk med vekt på utvidet lokalt ansvar. Vi anbefaler derfor at departementet utarbeider retningslinjer om kommunens myndighetsutøvelse. Her bør det også trekkes opp grenser for delegering av myndighet.

Etter vår vurdering er det helt nødvendig å finne en ordning som sikrer reell likeverdig behandling av private og offentlige barnehager, både når det gjelder finansiering, kontroll og veiledning i forbindelse med kvalitetsutvikling. Vi ser at høringsutkastets forslag på dette området kan bli problematisk både for kommunen, eiere av private barnehager og for foreldre som ønsker å klage på forhold i barnehagen. Det kan oppstå flere uheldige situasjoner dersom

kommunene som barnehagemyndighet både har tilsyns- og godkjenningsmyndighet, er eier av barnehager samt er finansieringsansvarlig overfor alle barnehager i kommunen. Kommunens mange dobbeltroller kan slå spesielt uheldig ut overfor de private barnehagene i kommuner der private og offentlige barnehager befinner seg i en konkurransesituasjon i forhold til hverandre.

Kommunene vil få en særdeles vanskelig oppgave dersom de får ansvar for alle disse rollene med til dels innebygde motsetninger. Vi er også bekymret for at kommunenes legitimitet som myndighet kan bli svekket dersom det stadig oppstår situasjoner der kommunen oppfattes som bukken som skal passe havresekken. Dersom kommunen skal få reell innflytelse over kvalitetsutviklingen, bør de derfor avlastes for myndighetsoppgaver som har med driften av barnehagene å gjøre. Slik kan kvalitetsutvikling av barnehagetilbudet i en samlet sektor løftes sterkere opp som satsingsområde.

I Sverige skal kommunene kontrollere at virksomhetene følger de mål og bestemmelser som finnes og kontrollere at virksomheten foregår på en tilfredsstillende måte. Dette krever et systematisk kvalitetsarbeid som skjer i et system som følger opp, vurderer og foreslår tiltak for å utvikle førskolekvaliteten. På et studiebesøk høsten 2004 fikk vi presentert hvordan en bydel i Stockholm arbeidet med dette. Det er viktig at vi også i Norge på kommunalt nivå begynner å arbeide mer systematisk for å vurdere om målene for barnehagen nås og hvordan ressursene brukes. Med den store satsingen vi nå har på barnehager, trenger vi definitivt å få vite mer om hva som skjer og om utbyttet av denne satsingen. Derfor trengs det mer dokumentasjon, rapportering og forskning på barnehagefeltet.

Småbarnsforeldre i dag forventer full barnehagedekning og barnehager av god kvalitet. Forventningene rettes mot

kommunen som barnehagemyndighet. Hva trenger kommuner av hjelp fra statlig og regionalt nivå for å ivareta sitt utvidete ansvar for barnehagesektoren?

8.3.4 Statens ansvar og oppgaver

Staten har et overordnet ansvar for utvikling av kvalitet og for styring og finansiering av sektoren. I dag ivaretas dette ansvaret av Barne- og familiedepartementet og fylkesmennene.

På regionalt nivå er det fylkesmannen som iverksetter barnehagepolitikken gjennom forvaltning av statlige tilskudd, oppgaver etter barnehageloven og veiledning av kommuner. Sametinget ivaretar oppgaver i forhold til kvalitet i samiske barnehager. Fylkesmannens oppgaver i forhold til kommunene kan sammenfattes i fire funksjoner: *Kontroll, veiledning, formidling og gjensidig læring* (Heløe, Hanssen og Klausen 2004).

I høringsnotatet om barnehageloven blir det foreslått at fylkesmannens rett til å føre tilsyn med enkeltbarnehager oppheves, og det blir innført en ny bestemmelse (§9) om fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Hittil har fylkesmannen hatt anledning til å føre tilsyn med enkeltbarnehager, men denne muligheten er lite benyttet. Bemanningen på fylkesnivå har i liten grad vært styrket siden hvert fylke fikk en barnehagekonsulent i forbindelse med barnehageloven i 1975, og de få saksbehandlere på barnehageområdet har ikke hatt kapasitet til å gjennomføre tilsyn med enkeltinstitusjoner.

Fylkesmannen har hatt betydelig ansvar og mange oppgaver i forbindelse med den sterke utbyggingen de siste tiårene og for kvalitetsfremmende tiltak, blant annet ved innføring av rammeplan for barnehagen i 1996. Fylkesmennene og Sametinget har spilt en sentral rolle i gjennomføringen av tidligere utviklingsprogram, inklusiv den treårige kvalitetssatsingen *Den gode barnehagen* (2001 - 2003).

Spørsmålet om fylkesmannens oppgaver bør vurderes på prinsipielt grunnlag. Nærheten til kommunene og kompetansen som er samlet hos fylkesmennene tilsier at dette forvaltningsnivået fortsatt bør ha en sentral rolle når det gjelder sikring og utvikling av barnehagens kvalitet. Private barnehageeiere og foreldre i både offentlige og private barnehager bør etter vår vurdering ha mulighet for å henvende seg til fylkesmannen for å etterspørre tilsyn og veiledning fra et uhildet organ. Kommunenes dobbeltrolle som eier og myndighet tilsier at fylkesmannen fortsatt bør gis myndighet til å føre tilsyn med enkeltinstitusjoner. I tillegg bør det opprettes et kompetanse- og tilsynsorgan på nasjonalt nivå. Dette kommer vi tilbake til under neste punkt om departementets ansvar og oppgaver.

I opplæringsloven § 14-1 er det utfyllende og informative bestemmelser om departementets ansvar i skolesektoren. Når det ikke finnes tilsvarende ansvars plassering i barnehageloven, betyr det at aktører i barnehagesektoren må informeres på andre måter. Vi foreslår derfor at det utarbeides informasjonsmaterieell om departementets ansvar og oppgaver i forbindelse med sikring og utvikling av barnehagens kvalitet. For å sikre en helhetlig og likeverdig kvalitetsutvikling av barnehagesektoren, må ansvaret for dette ligge på nasjonalt nivå. Barnehagene må først og fremst sikres en likeverdig og tilstrekkelig økonomi. Barnehageforliket slo fast at alle økte overføringer til barnehagene skulle skje gjennom økte statlige overføringer. Dette må gjennomføres for at kommuner og private eiere skal kunne oppfylle både nåværende barnehagelov og kvalitetshevende tiltak i en ny lov. Med et overordnet statlig ansvar unngås det også forskjell mellom ”rike og fattige” kommuner og at barnehagesektoren blir en ny arena for kamp om knappe kommunale kroner. Den største kritiske suksessfaktor for å kunne beholde og videreutvikle kvaliteten i sektoren er derfor

at staten opprettholder sitt finansieringsansvar for etablering og drift. Statlig øremerket driftstilskudd bør etter vår vurdering opprettholdes inntil full barnehagedekning og reell økonomisk likebehandling er gjennomført i alle kommuner. Først på et slikt tidspunkt kan en eventuell omlegging til rammefinansiering vurderes.

Barnehagelovens innholdsbestemmelse og Rammeplan for barnehagen er de viktigste nasjonale virkemidlene for å sikre barnehagenes faglige innhold og utvikling. Påvirkning av faglig utvikling skjer også gjennom utdanningen av førskolelærere, fagarbeidere og andre som arbeider i barnehager. Den nasjonale styringen av faglig utvikling i sektoren kan dessuten skje indirekte gjennom midler kanalisert til utviklings- og nettverksarbeid. Delegering av ansvar og vekt på lokal tilpasning bør etter vår vurdering følges opp ved å gi støtte til prosjekter i kommuner som tar i bruk nettverk, veiledning og dialog som virkemidler i arbeidet med kvalitetsutvikling. Nettverk vil trenge kompetanse på kollegaveiledning og nettverkstenkning, samtidig som de bør møte eksterne barnehageutviklere som støtter og utfordrer gruppene.

I en deregulert sektor, som barnehagesektoren kan forstås som, vil den nasjonale styringen være avhengig av hvordan den kommunale veiledningen og tilsynet utøves. Her vil det ligge et spørsmål om hvordan kommunene utøver sitt skjønn i forhold til barnehagelovens føringer.

For å styrke arbeidet med å opprettholde og videreutvikle barnehagens kvalitet, trengs det et system som støtter opp om den lokale innsatsen og som etterspør aktørenes opplevelser av innsatsen i kommuner og barnehager. Barnehagesektoren befinner seg i en fase med store utfordringer: Sluttspurt i utbyggingen, omlegging av finansieringen og styrking av kommunens ansvar som barnehagemyndighet. NOVAs kartlegging

ved kvalitetssatsingens slutt viser at barnehagene fortsatt står overfor betydelige utfordringer i arbeidet med å sikre og videreutvikle barnehagens kvalitet (Gulbrandsen og Sundnes 2004). Barnehagesektorens vekst de siste tiårene gjenspeiles i liten grad i de ulike forvaltningsnivåene. Læring og omsorg i førskolealderen legger grunnlaget for normer og fellesverdier, barns syn på seg selv og andre. På dette grunnlaget er det nødvendig med større sammenheng og helhet i læringsløpet.

Etter arbeidsgruppas vurdering er den barnehagefaglige kompetansen sentralt, i fylkesmannsembetene og på kommunenivå ikke tilfredsstillende, verken i forhold til FN's barnekonvensjon eller sektorens størrelse og betydning for barn, familier og samfunnsutviklingen.

Til tross for barnehagesektorens sterke vekst og viktige rolle i samfunnet, har sektoren aldri hatt et eget direktorat. Flere direktorat og kompetansesentra har oppgaver som berører ulike sider av barnehagedriften, men det er per i dag ingen nasjonale organer som ivaretar det helhetlige ansvaret for formidling og oppfølging av politikken på barnehageområdet. Stortingsmelding nr.30 (2003 -2004) *Kultur for læring* pekte på mulighetene for å gi Utdanningsdirektoratet faglige oppgaver innen barnehagesektoren for å se barnehage og skole i sammenheng. Barne- og familiedepartementet har varslet at barnehageoppgaver vurderes lagt til det nyoppnevnte Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet BUFdir (Odin 2004). Etter vår vurdering er det uheldig å plassere oppfølging av barnehagesektoren i et direktorat som har ansvaret for statlige oppgaver som barnevern, familievern, adopsjon og krisesenter. Tilknytning til det nye direktoratet vil kunne bidra til å understreke barnehagens sosialpolitiske funksjon. Tilknytning til Utdanningsdirektoratet vil styrke barnehagens funksjon som ledd i utdanningsløpet.

Barnehagereformen gjør det nødvendig å se på fordeling av ansvar og oppgaver i sektoren med nytt blikk. Den sterke veksten skaper utfordringer både når det gjelder implementering av revidert lov og rammeplan, kunnskapsinnhenting, tilsyn og kompetanseutvikling. Systemet som ivaretar kontroll- og utviklingsoppgaver er utformet på et tidspunkt da sektoren var liten og oversiktlig og det nasjonale engasjementet først og fremst var rettet mot barn med særskilte behov. I forhold til for eksempel skolesektoren og helsesektoren, er administrasjon og nasjonal oppfølging av barnehager sterkt underdimensjonert. Både tilsyn, rapportering, dokumentasjon og arenaer for dialog er mangelfulle.

Vi mener det nå er på høy tid å etablere nye ordninger som gir barnehagesektoren større offentlig oppmerksomhet og foreslår derfor at det opprettes et eget barnehagedirektorat som kan ivareta oppgaven som nasjonalt kompetanse- og forvaltningsorgan for barnehager. Et barnehagedirektorat kan bidra til å befeste barnehagens egenart, styrke barnehagens posisjon som pedagogisk institusjon for småbarn og skape grunnlag for likeverdig partnerskap med grunnskolen, barnevernet, helsevesenet og andre samarbeidsparter. Direktoratets størrelse må være tilstrekkelig til at barnehager, kommuner og fylkesmenn får den faglige bistanden de har bruk for og til at den nasjonale barnehagepolitikken kan iverksettes og følges opp fortløpende. Barnehagedirektoratet må ha en bemanning som står i rimelig forhold til antall barnehager og ansatte i sektoren, jmfør dimensjoneringen av Utdanningsdirektoratet.

Spørsmålet om barnehagenes departementstilknytning er et politisk spørsmål som har preget barnehagens historie de siste 50 årene (Jansen 2000). Forslag om felles departement for barnehager og skoler ble fremmet av *Samordningsnemnda* i 1951, den gang barnehager var nært knyttet til omsorg for

utsatte grupper. I 1971 anbefalte *Daginstitusjonsutvalget* i sin foreløpige innstilling at *Forsøksrådet for skoleverket* skulle utvide sin virksomhet til å gjelde daginstitusjoner. I sin endelige innstilling, NOU (1972:39) *Førskoler*, skrev utvalget at en på litt lengre sikt ville samordne førskoler og det obligatoriske skoletilbudet, og at det da ville være naturlig å få en felles administrasjon også på riksplan. Spørsmålet ble reist på nytt av Kvalitetsutvalget (NOU 2003:16) *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*, som foreslo å flytte ansvaret for barnehagene fra Barne- og familiedepartementet til Utdannings- og forskningsdepartementet. Kvalitetsutvalgets forslag fikk bred støtte hos de fleste høringsinstanser, men ble ikke fulgt opp i St.meld.nr.30 (2003 - 2004) *Kultur for læring*.

Spørsmål om barnehagenes departementstilknytning er først og fremst et politisk spørsmål, og i arbeidsgruppa er det ulike oppfatninger om dette. Tendensen i Europa peker i retning av å se barnehager og skoler i nær sammenheng, og også i Norge ser vi nå en større offentlig oppmerksomhet om barnehagens betydning som grunnlag for utjevning av sosiale forskjeller i forhold til skolegang og livslang læring. Et felles departement for hele utdanningssektoren, inklusiv barnehageområdet, er pekt på som en mulig løsning for å sikre bedre helhet og sammenheng i det pedagogiske tilbudet til barn og unge. Arbeidsgruppa mener at barnehagens ensidige tilknytning til familiepolitikken må endres. På bakgrunn av OECDs anbefalinger og den sterke støtten til Kvalitetsutvalgets forslag om endret departementstilknytning, er det behov for en nærmere vurdering av administrativ og forvaltningsmessig plassering av barnehagesektoren.

Uansett hvilket departement som får ansvar for barnehager i framtida, er det viktig å etablere et sterkt barnehagedirektorat som kan samordne politikk og tiltak for barns oppvekst og utdanning. Direktoratet bør få

ansvar for å etablere et nasjonalt system for informasjon, erfaringsspredning, tilsyn, kompetanseutvikling og kunnskapsinnhenting. Dette vil styrke muligheten for å få formidlet barnehagepolitikken til en mangfoldig og sammensatt sektor. Et nasjonalt organ vil kunne bistå fylkesmenn, kommuner og barnehager i deres arbeid for å sikre og videreutvikle kvaliteten på tilbudet til barn og foreldre. Barnehagedirektoratet bør være på plass fra det tidspunkt revidert barnehagelov og rammeplan iverksettes. Dette er også et gunstig tidspunkt for å styrke det nasjonale engasjementet i barnehagesektoren.

Det er av avgjørende betydning å styrke det statlige ansvarsnivået for å bidra til en velfungerende sektor og for å følge utviklingen i barnehagesektoren nøye de nærmeste årene. Et barnehagedirektorat, det regionale forvaltningsnivået, Sametinget og sentrale fagmiljø bør få en sentral rolle i dette arbeidet.

8.3.5 Utdanningsinstitusjonene

En rekke utdanningsinstitusjoner har ansvar i forhold til oppbygging av kompetanse i barnehagene. Høgskoler som utdanner førskolelærere og videregående skoler som utdanner fagarbeidere til sektoren er hovedaktørene i dag. Høgskolene har et særlig ansvar for den faglige utviklingen i sektoren, også i forhold til barnehagepersonale uten formell utdanning. Høgskolenes rolle er å være en samfunnsbyggende utdannings- og forskningsinstitusjon på regionalt og nasjonalt plan. Høgskolene tilbyr utdanning på lavere og høyere grads nivå for arbeids- og samfunnsliv, og driver forsknings-, utviklings- og oppdragsvirksomhet i samarbeid med regionen og samfunnet forøvrig.

Høgskoler som utdanner førskolelærere er profesjonshøgskoler der grunnutdanning, etter- og videreutdanning til førskolelæreryrket står sentralt. Høgskolene bygger samtidig opp forskningsmiljø

innenfor prioriterte fag- og forskningsområder. I forhold til barnehageutfordringene framover, er det viktig at kompetanse- og kvalitetsutvikling i barnehagen blir et prioritert fag- og forskningsområde ved høgskolene. Dette vil styrke høgskolenes evne til å oppfylle sine samfunnsbyggende og innovative forpliktelser overfor barnehagesektoren. Høgskolene må utfordres til å spille en sentral rolle for barnehageutvikling i egen region, nasjonalt og internasjonalt og se gjensidige fordeler gjennom samarbeid med eksterne parter om dette.

I forhold til viktige utfordringer i de nærmeste årene vedrørende implementering av rammeplan, økt andel små barn i barnehage og kompetansebygging på alle nivå i sektoren, må høgskoler og universitet inneha en sentral rolle. Flere høgskoler har allerede et godt utgangspunkt for å ivareta dette ansvaret. I Sogn og Fjordane har en for eksempel i flere år arbeidet med å dokumentere utviklingsarbeid i barnehage og skole, noe som har resultert i en elektronisk kompetansekatalog for barnehager og skoler www.fylkesmannen.no/sfj/utdanning. Lokalt utviklingsarbeid og dokumentasjon av dette arbeidet skjer gjennom samarbeid mellom barnehager, skoler, høgskole og utdanningsdirektøren i Sogn og Fjordane.

Det bør legges opp til en FoU - tilnærming som tar utgangspunkt i praksisfeltet, blant annet i forhold til barnehageaktørens kunnskaps- og kompetansebehov. Høgskolene må utvikle sine muligheter og evne til å agere tett sammen med sin omverden. Barnehagesektoren må oppleve høgskolene som interessante for barnehageutvikling. Gjennom forskende partnerskap mellom høgskoler og barnehager kan det skje et gjensidig bytteforhold som fører til kompetanse- og praksisutvikling både i barnehager og ved høgskolene. Allianser med ulike aktører på barnehagefeltet: barnehager, førskolelærere og assistenter, kommuner, barnehageeiere,

statlige institusjoner og arbeidslivets organisasjoner, er sentralt for at høgskolene skal kunne bidra i arbeidet med kvalitetsutvikling i barnehagen. Slike allianser er også viktige for utvikling av studietilbud som er interessante for barnehagesektoren. I tillegg er det viktig å etablere internasjonale kontakter.

Regional utvikling og innovasjon må vektlegges. Men regionbegrepet som betegnelse på et geografisk område er ikke entydig. Begrepet er i ferd med å få et nytt innhold ved at det skjer en forskyvning bort fra en tradisjonell geografisk tenkning. Samarbeid skjer stadig mer uavhengig av fysisk nærhet, og allianser bygges mellom parter som har gjensidige fordeler av hverandre. Informasjons- og kommunikasjonsteknologien bidrar sterkt til dette. Regional forankring og alliansebygging må derfor være åpen for nye former og nedslagsfelt. Likevel vil det være viktig at samarbeidet mellom regionens interessenter og aktører på barnehagefeltet får stor oppmerksomhet.

8.3.6 Samarbeid mellom sentrale aktører

Samarbeid mellom forvaltningsnivåene og aktørene i barnehagesektoren er nødvendig for å bli oppdatert om hverandres ansvarsområder og oppgaver. Felles oppmerksomhet om voksnes ansvar for barn bør ligge til grunn for samarbeidet.

Barne- og familiedepartementet har et overordnet ansvar for barnehager, men flere departementer har ansvar for ulike bestemmelser om barnehagens strukturkvalitet og holdningsskapende kampanjer. Dersom politikere ønsker nasjonal styring og påvirkning av utviklingen i sektoren, er det etter arbeidsgruppas vurdering nødvendig med bedre samordning av departementenes innsats rettet mot barnehager.

Fylkesmannens arbeid og høgskolens tilbud og aktiviteter er viktige virkemidler i en nasjonal barnehagepolitikk. Det bør derfor opprettes samarbeidsfora mellom fylkesmannen og høgskolen i alle regioner.

8.4 Dokumentasjon og rapportering

Arbeidsgruppa er bedt om å vurdere behov for dokumentasjon og rapportering på de ulike nivåene.

Dokumentasjon i barnehagen må ikke bare være for dokumentasjonens skyld!
(Innspill fra styrergruppe)

Det er et viktig poeng på alle nivå i sektoren. Det må være en hensikt med dokumentasjon og rapportering: Å samle informasjon og utvikle kunnskap som grunnlag for beslutninger om videre innsats. Nasjonal vurdering og oppfølging av barnehagesektoren må bygge på et bredt kunnskapsgrunnlag. Strukturer, prosesser og resultater bør vurderes ut fra de viktigste aktørenes opplevelser. Bare på denne måten kan vi få en allsidig vurdering av barnehagekvaliteten. Alle som står i et tilhørighetsforhold til barnehagen bør derfor ha mulighet for å uttrykke sitt syn. Bevissthet om at det finnes ulike oppfatninger av hva som er godt og verdifullt, åpner for at barnehagen kan reflektere over og ta stilling til hvordan man forholder seg til de ulike aktørene.

8.4.1 Datainnsamling og statistikk

Lars Gulbrandsen ved NOVA har etter oppdrag fra arbeidsgruppa gjennomgått ulike kilder til data og statistikk om norske barnehager. Resultatet presenteres i sin helhet i vedlegg 3. Her vil vi trekke fram noen hovedtrekk og konklusjoner.

Etter først å ha gitt en beskrivelse av de ulike aktører på de ulike politiske og administrative nivå innenfor barnehagesektoren, inneholder rapporten

videre kapitler om den generelle barnehagestatistikken på nasjonalt nivå, om data og statistikk om de ansatte i barnehagene, om data om barn og foreldre som brukere av barnehager, om data og statistikk genuint basert på barnehager og om barnehagedata presentert på kommunenivå.

På nasjonalt nivå vil myndighetene først og fremst ha nasjonale måltall, for eksempel om dekningsgrad og andel førskolelærere blant de ansatte. Men siden mye av politikken formidles via fylkesmannsembetene, bør også fylkesvise forskjeller være relevante og interessante for nasjonale myndigheter, i det minste som et nyttig utgangspunkt for departementets dialog med de enkelte embeter. Er situasjonen i et bestemt fylke betydelig dårligere enn gjennomsnittet, bør dette i første omgang være et problem som tas opp av departementet og det respektive fylkesmannsembete.

Fylkesmannsembetenes oppgaver i forhold til de ulike kommunene tilsier tilgang til data på kommunenivå, slik at de ulike kommunene innenfor embetets jurisdiksjon kan sammenliknes. Som lokal barnehagemyndighet bør kommunen ha statistikk og annen informasjon som sier noe om hver enkelt barnehage i kommunen. I den enkelte barnehage trengs primært kunnskap om barna i akkurat denne barnehagen, om de aktuelle foreldres behov og ønsker og om relasjoner og samspill mellom barna, mellom de ansatte og barna, mellom de ansatte og foreldrene og mellom de ansatte. I hver enkelt barnehage vil mye av den nødvendige informasjon innhentes via brukerundersøkelser, foreldresamtaler og medarbeidersamtaler. Dette er tiltak som er svært mye utbredt. 9 av 10 barnehager har for eksempel årlige medarbeidersamtaler og halvårlige foreldresamtaler (Gulbrandsen og Sundnes 2004). Slik kunnskap, som nødvendigvis finnes i hver barnehage, blir bare helt unntaksvis aggregert til høyere nivå. Samtidig vil de refererte data først og fremst fortelle om ett eller flere tiltak er på plass

eller ikke. Vi har ikke direkte og representativ kunnskap om hvordan medarbeidersamtalene og foreldresamtalene fungerer. Dette er kvalitative aspekter som må undersøkes hos foreldre og ansatte. Mye av foreldrenes oppfatninger vil nok kunne dokumenteres gjennom brukerundersøkelser, men slike vil først og fremst ha lokal og praktisk nytteverdi. Her vil stikkprøveundersøkelser i form av nasjonalt representative brukerundersøkelser av god faglig kvalitet, være det beste hjelpemiddel. TNS Gallups årvisse undersøkelser av brukernes tilfredshet med kommunal tjenesteyting er et eksempel på en slik undersøkelse. I denne undersøkelsen er det for eksempel spørsmål om brukernes oppfatning av personalets samarbeid med foreldrene, om den informasjonen som barnehagen gir foreldrene og om foreldrene føler at deres synspunkter blir tatt hensyn til.

Når det gjelder de ansattes situasjon og oppfatninger, synes det å være et udekket behov for nasjonalt representative arbeidsmiljøundersøkelser. Barnas oppfatning av barnehagen er heller ikke dokumentert gjennom landsdekkende undersøkelser.

Generelt kan vi si at myndigheter på et bestemt nivå vil ha behov for data organisert til nivået under. Samtidig vil det i noen sammenhenger også være behov for data som er aggregert fra bunn og oppover, særlig gjelder dette statistiske opplysninger der barnehagen er databærende enhet. Særlig i forbindelse med kvalitet, er det situasjonen i den enkelte barnehage som er avgjørende. Vi vet for eksempel ikke hvordan de norske barnehagene er fordelt etter størrelse, barnas alderssammensetning, oppholdstider, antall ansatte med pedagogisk utdanning osv. Derfor vet vi heller ikke hvilke lokale variasjoner som skjuler seg bak nasjonale gjennomsnitt når det gjelder antall barn per ansatt, andel personale med formell utdanning, antall menn osv.

Barnehagesektorens aktører er avhengig av at kunnskapen om sektoren stadig oppdateres, slik at den til enhver tid er aktuell og relevant. Kunnskap er ikke minst viktig som grunnlag for politikktutforming, styring og kvalitetsutvikling innenfor sektoren. Kunnskap forutsetter forståelse og innsikt, men krever også dokumentasjon for å bli anerkjent og brukt. Kunnskap er relevant for forskning og utviklingsarbeid, men også for kontroll og tilsyn. God og relevant forskning forutsetter at sikre og representative data er tilgjengelige, samtidig som god forskning i seg selv er datagenererende, både ved å begrepsfeste nye sider ved kjente aktiviteter og ved å bidra til økt forståelse og innsikt, som ofte avdekker nye databehov og dermed baner vei for nye datakilder. Tilsyn og kontroll med kvalitet og måloppnåelse er umulig uten en jevnlig tilgang på relevante og standardiserte data. For å utvikle og fremme kvalitet er også data nødvendig, både som dokumentasjon av det arbeid som gjøres og som en nødvendig forutsetning for at slikt arbeid kan vurderes og evalueres.

Kvalitet i barnehager er svært avhengig av kompetente og høyt motiverte ansatte. Det er derfor behov for å undersøke og forstå ulike sider av rekruttering til og frafall fra førskolelæreryrket.

Det er behov for mer statistikk knyttet til barnehagenivå. Det finnes allerede et omfattende datagrunnlag, så problemet er ikke først og fremst mangel på data, men langt mer at de mulighetene som foreligger i liten grad er blitt utnyttet. Barnehagestatistikk på kommunenivå blir godt ivaretatt gjennom KOSTRA-systemet. Også Effektiviseringsnettverket, som er utviklet i et samarbeid mellom KS og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) tilbyr et verktøy for registrering av innsats og resultater på institusjons- og kommunenivå. Verktøyet gjør det også mulig å foreta sammenligninger mellom barnehager og kommuner.

Vi vil spesielt framheve de muligheter som ligger i å benytte ulike dataregistre som SSB forvalter. Det er en nærliggende oppgave for BFD å ta initiativet til og finansiere et register som årlig kan gi en oppdatert beretning både om de ansatte i barnehagene og om alle som har skaffet seg utdanning og kompetanse for jobb i barnehagesektoren. De største nyvinningene med hensyn til produksjon av helt ny kunnskap av høy samfunnsmessig relevans, ligger i analyser basert på data fra slike registre.

Det er også viktig å vite hvilke sider ved barnehagene brukerne er fornøyd og misfornøyd med. BFD bør fortsatt bidra til at barnehagene er med i TNS Gallup brukerundersøkelser av befolkningens tilfredshet som brukere av kommunale tjenester, og få data stilt til rådighet for forskning og utredning. Hittil har undersøkelsene blitt gjennomført årlig. Det er så små endringer fra gang til gang at det på nasjonalt nivå ikke er nødvendig å gjennomføre en slik undersøkelse oftere enn annet hvert år. Samtidig er det argument som kan tale for å fortsette med årlige undersøkelser. TNS Gallup gjennomfører også tilsvarende undersøkelser i de kommuner som bestiller slike. For de lokale undersøkelsene vil en nasjonal, representativ undersøkelse være et nyttig referansepunkt.

Som ledd i evalueringen av kontantstøtten, har BFD i 1998, 1999 og 2002 gjennomført store landsrepresentative barnetilsynsundersøkelser. Det ville være nyttig å finne midler til disse, men frekvensen behøver ikke å være hyppigere enn at det gjøres en undersøkelse hvert femte år. Neste undersøkelse vil da måtte skje våren 2007.

Grunnlaget for den nasjonale barnehagestatistikken har vært årsmeldinger fra de enkelte barnehager, samlet inn gjennom et standardisert rapporterings-system. Etter 2000 er denne rapporteringen bygget inn i KOSTRA. Det er viktig at dette rapporteringssystemet blir opprettholdt gjennom KOSTRA også etter at øremerkede

statstilskudd eventuelt blir erstattet av rammetilskudd. Hittil har disse data i liten grad vært brukt til å utarbeide genuin barnehagestatistikk. Det er behov for helt nye tabeller basert på barnehagene som dataorganiserende enhet og som viser hvordan barnehagene fordeler seg langs viktige kvalitetsbetingende variabler som for eksempel antall barn per ansatt og antall barn per førskolelærer. Siden grunnlaget for slik statistikk vil være barnehagenes årsmeldinger, vil det meste av slik statistikk kunne produseres uten nye former for datainnsamlinger. Derfor er det også i fortsettelsen viktig at den nåværende rapporteringsform innenfor KOSTRA opprettholdes. Data må også i fortsettelsen rapporteres for hver enkelt barnehage, ikke for hver kommune samlet.

Samtidig er det viktige sider ved barnehagenes kvalitet som ikke belyses gjennom årsmeldingene. Kvalitet kan bare dokumenteres og vurderes i den enkelte barnehage, og det bør derfor utvikles et rapporteringsskjema for kompetanse og kvalitet som årlig utfylles av hver enkelt barnehage.

I tillegg til kvantitativ rapportering er det behov for en årlig tilstandsvurdering av sektoren. Vi anbefaler derfor at fylkesmennenes årsrapporter på barnehageområdet samles, bearbeides og analyseres på nasjonalt nivå. Resultatet bør gjøres tilgjengelig for offentligheten. I dag er det bare noen få fylkesmenn som legger ut denne informasjonen på sine hjemmesider. Årsrapportene bør bygges over samme lest, slik at det blir mulig å sammenfatte informasjonen til en nasjonal tilstandsrapport på områder som har høy politisk prioritet. Samtidig bør det gis rom for beskrivelse av lokale og regionale prioriteringer for å få dokumentert noe av mangfoldet i sektoren. Fylkesmannen i Nord- Trøndelag har for eksempel utarbeidet en rapporteringsmal som både tar utgangspunkt i nasjonale føringer og regionale utfordringer.

Det er et offentlig ansvar å overvåke tilstanden i sektoren og samle inn data som kan presenteres samlet på nasjonalt nivå. Jevnlig innsamling og analyse av kvantitative og kvalitative data er en forutsetning for å følge utviklingen og sikre et bedre beslutningsgrunnlag enn det som eksisterer per i dag. Ut fra arbeidsgruppas vurdering er det helt nødvendig å følge utviklingen i sektoren nøye de neste årene. I tillegg til den tradisjonelle datainnsamlingen via KOSTRA og SSB, er det flere områder som fortjener særlig oppmerksomhet i forbindelse med gjennomføring av barnehagereformen: Effektene av maksimalpris, kommunenes håndtering av ansvaret som barnehagemyndighet og barnehagenes fysiske miljø. Dette vil kreve en betydelig styrking av miljø som kan samle inn, analysere og formidle kunnskap fortløpende.

Ikke alle data brukes for å lage statistikk, og databehov i sektoren er ikke alene begrenset til statistikkproduksjon. Forskning vil oftest ha databehov som går utover behovet til de offisielle statistikkprodusenter, samtidig som det produseres data gjennom den daglige virksomheten i barnehagene som aldri brukes til statistikk, men som har en mer praktisk anvendelse. Når 75 prosent av barnehagene i 2003 gjennomførte brukerundersøkelser (Gulbrandsen og Sundnes 2004:46), er dette nettopp et eksempel på lokal dataproduksjon, som først og fremst fyller et faglig og praktisk behov i den enkelte barnehage. Barnehagene benytter en rekke metoder for å dokumentere og utvikle kvaliteten.

8.4.2 Dokumentasjon av pedagogisk arbeid

På barnehagenivå har *observasjon* tradisjonelt vært mye brukt som metode for å skaffe systematisk kunnskap om enkeltbarns og barnegruppenes utvikling. NOVAs kartlegging ved kvalitetssatsingens

avslutning (Gulbrandsen og Sundnes 2004) viser at hele 94 prosent av barnehagene benytter denne metoden for å kartlegge barnas trivsel og utvikling. I løpet av de siste årene har flere barnehager tatt i bruk nye metoder for å dokumentere og vurdere livet i barnehagen, blant annet *barneintervju*, *systematiske samtaler* og *praksisfortellinger*. Praksisfortellinger handler om avgrensede situasjoner, der samspillet mellom deltakerne er framstilt detaljert og personlig, slik det arter seg for fortelleren (Birkeland 1998). Nye verktøy som digitale kamera og videokamera har vist seg å være både nyttige og interessante redskap for å dokumentere barns lek og læring. Kvalitetssatsingens hjemmeside presenterer flere eksempler på barnehagers arbeid med å ta i bruk og utvikle nye metoder. Barnehagene framhever at det er viktig å være bevisst på hva som skal dokumenteres og hvorfor. Dokumentasjon har ingen verdi i seg selv, men er et redskap for å utvikle virksomheten og spre informasjon og kunnskap om sektoren. Dokumentasjon kan bidra til å utvide voksnes forståelse av barns læring og barnehagens betydning som arena for omsorg, lek og læring. Disse ulike metodene og redskapene danner et godt grunnlag for refleksjon og vurdering av arbeidet i barnehagen.

En viktig hovedutfordring for barnehagen som en lærende organisasjon er utvikling av læringsmiljøer og organisasjoner som fremmer læring både for barn og for personalet. Med utgangspunkt i en deltakende tilnærming til kvalitet, er det nødvendig at aktørene sikres kompetanse og rom for reflekterende dialoger rundt barnehagens arbeid.

Pedagogisk dokumentasjon er en metode som kan oppmuntre til reflekterende og demokratisk praksis (Dahlberg, Moss og Pence 1999). Pedagogisk dokumentasjon er et verktøy som består av en innholdsdel, dvs. materialet som gjengir hva barn sier og gjør og en prosessdel som handler om hvordan dette materialet brukes. Materialet kan

brukes som et middel til å reflektere over det pedagogiske arbeidet på en bestemt, metodisk og demokratisk måte. Slik kan pedagogisk dokumentasjon være et middel som kan åpne for en kritisk og selvreflekterende praksis som kan utfordre tankegodts og tradisjoner man er bærere av. Gjennom slik dokumentasjon kan barns stemmer bli hørt og danne grunnlag for barnehagepersonalets læringsprosesser.

Pedagogisk nettverksarbeid er en metode som fortjener økt oppmerksomhet. Fylkesmannen i Nord Trøndelag har i flere år vært en pådriver for å opprette pedagogisk nettverksarbeid mellom barnehager. Arbeidet inngår nå i prosjektet *Nettverksbasert kompetanseheving over landegrensene*, et samarbeidsprosjekt mellom Fylkesmennene i Sør Trøndelag, Nord Trøndelag og Reggio Emilia-foreningen i Jämtland. Prosjektet har fått økonomisk støtte fra Interreg, dvs. EU-midler og noe statlige ressurser. Nettverksarbeid skiller seg fra mer tradisjonell kompetanseutvikling blant annet ved at deltagerne tar utgangspunkt i den enkeltes konkrete hverdag. Aktiv delaktighet er en forutsetning, og nettverksarbeidet bør foregå over tid. Barnehager har erfaringer med at pedagogiske nettverk bidrar til å skape forutsetninger for læring. Det skjer en kopling mellom praksis og teori, og erfaringslæring er satt i system. Nettverksarbeidet har gitt økt motivasjon og engasjement. Barnehagemiljøene definerer pedagogisk nettverksarbeid som et kontraktfestet, deltakerstyrt samarbeid mellom flere barnehager og kommuner, som på frivillig grunnlag over en tidsbegrenset periode er opprettet i den hensikt å arbeide med faglige spørsmål innenfor gitte rammer (Kristoffersen 2005).

Nettverksmetodikk er etter vår vurdering et godt virkemiddel for kompetanseheving i barnehagen. Vi anbefaler derfor at det initieres og gis økonomisk bistand til slike prosjekter og til utviklingsarbeider hvor bruk av pedagogisk dokumentasjon fremmer en

deltakende tilnærming til kvalitet. Det må finnes arenaer for slike reflekterende prosesser i barnehagene. Dette innebærer at pedagogiske ledere må gis betingelser og kunne utvikle læringskulturer i barnehagen hvor dette kan skje.

Barns læringsprosesser og det pedagogiske arbeidet må gjøres synlig for å gi grunnlag for felles refleksjoner knyttet til omsorg, læring og barnehagens verdigrunnlag. Prosjekter som utvikler strukturer og erfaringer med å arbeide med pedagogisk dokumentasjon bør derfor prioriteres.

Barnehageloven og Rammeplanen gir et forpliktende utgangspunkt, som både legger føringer for hva det skal arbeides med, selve gjennomføringen og vurderingen av barnehagens innhold. Nasjonal styring og vurdering av barnehagesektoren må bygge på disse styringsdokumentene.

Det vil fortsatt være behov for å samle informasjon om tradisjonelle kvalitetsindikatorer som antall barn per årsverk, antall pedagoger, antall kvadratmeter per barn, personalets kompetanse og ledelsesressurser. Dette vil bli ivaretatt gjennom kommunenes plikt til å rapportere gjennom systemet KOSTRA/Tjenestedata.

Svenske myndigheter har valgt en kombinasjon av telling og fortelling. I regjeringens Prop.nr. 2004/05:11 fremmes det forslag om innføring av kommunal plikt til kvalitetsredegjørelse for barnehager og skolebarnsomsorgen. Skolen har hatt en tilsvarende plikt i ca. ti år. Regjeringen anbefaler at det så langt som mulig brukes samme begrepsapparat i alle skoleslag. De foreslår at kvalitetsområdene samles i tre overordnede benevnelser: *Forutsetninger*, *Arbeidet i førskolen* og *Måloppnåelse*. Målene skal ikke være på individnivå, men på førskolens arbeid. Det er for eksempel barnehagens arbeid med å støtte barns begrepsutvikling som skal vurderes, ikke det enkelte barnets utvikling. Denne tilnærmingen samsvarer i stor grad med

norsk barnehagetradisjon og føringer i Rammeplan for barnehagen.

Områder for vurdering av kvaliteten i norske barnehager må velges på bakgrunn av den reviderte barnehageloven og rammeplanen. Hovedutfordringen er at det ikke finnes et tilstrekkelig administrativt apparat på regionalt eller statlig nivå som kan ta i mot, formidle og bruke informasjon til utvikling av sektoren. I Sverige har Skolverket utviklet et system for løpende vurdering av tilstanden og utviklingen i sektoren. Systemet er utviklet med utgangspunkt i svensk lovgivning og kan ikke overføres direkte til norske forhold. Vi anbefaler at det gjennomføres en tilsvarende tilstandsvurdering av norsk barnehagesektor på bakgrunn av revidert barnehagelov, rammeplan og andre lover og forskrifter.

8.5 Med kunnskap og kompetanse som innsats

Arbeidsgruppa skal vurdere behovet for forsknings- og utviklingsarbeid og for opplæring og kompetanseheving i barnehagesektoren. Spørsmål om opplæring og kompetanseheving omfatter etter vår vurdering alle nivå i sektoren. Vi vil her skille mellom kontinuerlig kompetanseutvikling og særlig innsats i forbindelse med omlegginger knyttet til barnehagereformens hovedelementer.

Vi lever i en tid preget av endringer i synet på barn og oppdragelse. I nyere forskning fra ulike fag pekes det på hvor viktig det er å se barn som subjekt. Samtidig er vi som borgere i et gitt samfunn bærere av kulturelle og faglige tradisjoner som kan gjøre det vanskelig å se og møte barn som subjekt. Hvis nye syn skal kunne realiseres i praktisk pedagogisk arbeid i barnehager, er det viktig med bevisstgjøring rundt fagkunnskap og personlige holdninger. I forlengelsen av dette blir det også nødvendig å se kritisk på hvilke kvalifikasjoner som trengs for å virkeliggjøre prinsippene om å se og møte barn som subjekt (Bae 2005).

Å se på barn som likeverdige subjekt er et ideal det kan være lettere å slutte seg til på et ideologisk plan enn å realisere i barnehagens praksis. Men at det nytter og er virkningsfullt å satse på grunn- og etterutdanning av personalet, kan leses ut av barnehagesprosjekter både i Norden og i Europa. Erfaringer fra samarbeid mellom forskere og pedagoger viser at personalets kompetanse til å se og møte barn med respekt økes gjennom langvarig involvering, formidling av nyere kunnskap, observasjon og refleksjon. Særlig gjelder dette de voksnes evne til å lytte til barn og se seg selv klarere i samspillet (Bae 2005).

Kontinuerlig kompetanseutvikling på alle nivå er nødvendig for å forbedre og utvikle sektoren i en bevisst retning. Kompetanse er den viktigste innsatsen både for å sikre barnehagens kvalitet og for å drive en stor og sammensatt sektor på en formåls effektiv og demokratisk måte. Kompetanse om barn har vært en viktig innsatsfaktor for å skape gode barnehager helt siden Frøbels utdanning i barnehagearbeid ble etablert for over hundre år siden. I Norge var det barnelegene som krevde en pedagogisk utdanning for barnevernarbeidere på begynnelsen av 1900 - tallet. Utdanning i hygiene og pleie var etter deres mening ikke tilstrekkelig. Balke siterer Stadsfysikus E. G. Bentzen: "Men likesom barnekrybbene må også barneasylene i samfundets interesse utstyres ganske annerledes enn almindelig hittil. Det gjelder ikke alene i den legemlige, men også i den åndelige sunnhetspleies interesse. Derfor må også deres personale gis større kjennskap til barnepsykologi og bringes til kulturelt høytstående utdanning." (Balke 1988: 12). En kulturelt høytstående utdanning bør fortsatt være et mål for barnehagesektoren. Det betyr at utdannelsen bør være gjenstand for en kontinuerlig fornyelse i takt med samfunnsutfordringer og kunnskapsutviklingen på barnehageområdet, og utdannelsesnivået blant de ansatte i barnehagen må styrkes i takt med nivået i befolkningen for øvrig.

8.5.1 Forskning og utviklingsarbeid

Når det gjelder forskning og utviklingsarbeid, vil vi se på behov knyttet til gjennomføring av barnehagereformen. For øvrig viser vi til Norges forskningsråds kunnskapsstatus fra 2002.

Vi trenger svar på spørsmål om hva som kjennetegner den gode barnehagen. Dette må besvares nasjonalt og lokalt. Det er viktig å erkjenne at vi ikke kan påvise *lovmessige* sammenhenger mellom strukturer, prosesser og resultat. Det betyr ikke at sammenhengene er fraværende, men at de er like komplekse i barnehagesammenheng som i andre virksomheter der mennesker lever og lærer individuelt og i et fellesskap. Det forhindrer likevel ikke at vi trenger forskning som kan gi oss mer kunnskap om hvordan disse tre hovedfaktorene i barnehagekvalitet forholder seg til hverandre.

Innføring av maksimalpris, styrking av kommunens rolle som barnehagemyndighet og målet om likeverdig behandling av private og offentlige barnehager bør følges opp med fortløpende evaluering og forskning. Det er særlig viktig å undersøke reformens konsekvenser for barnehagenes strukturkvalitet. En deltakende og brukerorientert tilnærming til kvalitet tilsier også at forskningen omfatter alle aktørgrupper i sektoren.

Det tar tid å bygge opp gode forskningsmiljø som har kompetanse til å vurdere relevans innen et fagområde. Ressurser til forskning på et område forteller noe om områdets status i samfunnet. Midler til barnehageforskning må i løpet av de nærmeste årene komme opp på et nivå som står i forhold til sektorens størrelse og betydning for individer og samfunn. Når alle som ønsker det får barnehageplass, vil sannsynligvis mer enn 95 prosent av småbarna i Norge ha barnehageerfaring. Barnehagens betydning for utvikling av lærelyst og normer og verdier kan neppe overvurderes. Sektoren vil få et stort ansvar

for å forebygge og utjevne sosiale skjevheter og for å fremme psykisk og fysisk helse.

Når barnehagesektoren er fullt utbygd, fortjener spørsmålet om hvem som *ikke* bruker barnehagen ny oppmerksomhet. Vi ser allerede i dag at barn av minoritetsspråklige foreldre er underrepresentert i barnehagen og at dette vekker bekymring, ikke minst på sentralt politisk nivå. Barneombudet uttrykte sommeren 2004 bekymring for at kontantstøtten kan fungere som et hinder for at det søkes barnehageplass for barn som trenger samfunnets støtte og ekstra omsorg. Dersom det viser seg at enkelte grupper er systematisk underrepresentert i barnehagene, kan det fortsatt bli nødvendig med ekstra tiltak for grupper av barn som ikke søkes til eller ikke trives i barnehagen. 20 timers gratis barnehagetilbud til alle kan sikre at ingen grupper blir underrepresentert på grunn av foreldrenes økonomi.

8.5.2 Kompetanse i barnehagene

Det er bred enighet om at ansattes personlige og pedagogiske kompetanse er den viktigste forutsetning for å skape gode barnehager og for å utvikle virksomheten i tråd med brukernes behov. Kontinuerlig kompetanseutvikling er først og fremst et arbeidsgiveransvar, men kommunene som barnehagemyndighet vil også få et økt ansvar for den samlede kvalitetsutviklingen lokalt, i både private og kommunale barnehager.

Ideelt sett burde alle som arbeider i barnehage ha formell kompetanse innen pedagogikk, estetiske fag, fysisk aktivitet eller andre områder som kan bidra til et godt miljø for omsorg og læring. Tilstrekkelig antall ansatte med relevant kompetanse er selve bærebjelken i barnehagens kvalitet. På bakgrunn av FNs barnekonvensjon, foreldrenes utdanningsnivå og

utdanningsnivået i samfunnet generelt, er det etter vår vurdering nødvendig å rette større oppmerksomhet mot hvem det er som jobber i barnehagene og hva disse har å tilby barna.

Økte krav til samarbeid på tvers, faglighet, systematisk planlegging, vurdering og dokumentasjon av virksomheten peker i retning av økte kompetansekrav til de barnehageansatte. I dag har kun en tredjedel av de ansatte førskolelærerutdanning. Vi har ikke oversikt over hvilke kvalifikasjoner de resterende to tredjedeler har. Det kan til sammenligning nevnes at i Sverige er det kun fem prosent av de ansatte som ikke har noe utdanning om barn.

I barnas dannelsesprosess vil omsorg og læring i større grupper stille store krav til voksnes nærvær og kompetanse. Vi har tilstrekkelig dokumentasjon om hvor viktig erfaringer i småbarnsalderen er for barns selvbilde, lærelyst og dannelse. En dannelsesorientert pedagogikk må forvaltes av godt kvalifiserte ansatte. En større vekt på barns medvirkning vil stille krav om nærværende voksne som har tid til å delta i barnas egne prosjekter og som har god kunnskap om barns måter å kommunisere og samhandle på. Tid til refleksjon og samarbeid og tilstrekkelige personalressurser er etter vår vurdering av avgjørende betydning for å kunne drive kvalitetsutvikling i en bevisst og uttalt retning.

Flere barnehageeiere har fulgt OECDs anbefaling om å øke andelen pedagoger. Eiere har sett verdien av å ansette flere pedagoger for å øke barnehagens kvalitet, ha muligheter for større fleksibilitet i driften og for å utvikle et faglig attraktivt miljø som trekker til seg stabile og engasjerte ansatte. Eiere bør etter vår vurdering oppfordres til å arbeide aktivt for at flest mulig av de ansatte har førskolelærerutdanning, annen relevant utdanning på høyskolenivå eller fagarbeiderkompetanse.

Hvordan kan det legges til rette for at førskolelærere og assistenter kan lære i sin yrkeshverdag? Hvordan kan hverdagserfaringen bli en viktig læringsressurs (Tiller 1999)? Det som kjennetegner en lærende organisasjon er at "folk lærer å lære i lag". For å kunne lære å lære i lag og å dele kunnskap med andre, må det utvikles læringsforhold mellom dem som arbeider der (Wadel 2002). I barnehagen finnes det mange uformelle læringsforhold. Assistenter og førskolelærere deler sine erfaringer sammen og sammen med barn. I den hektiske barnehagehverdagen kan det være vanskelig å finne mer formelle rom for felles refleksjoner og erfaringslæring. Det finnes imidlertid mange barnehager som har arbeidet godt og lenge med systematisk kompetanseutvikling. Prosjektene fra kvalitetssatsingen dokumenterer noe av dette arbeidet.

Gjøvik kommunes utviklingsarbeid med fokus på relasjonen mellom voksne og barn i barnehagene, er et eksempel på at det går an å finne tid og ro til systematisk arbeid som omfatter hele barnehagepersonalet. Alle kommunale og en privat barnehage deltok i et prosjekt (2000 – 2003), og arbeidet ble evaluert av Østlandsforskning i rapporten *Kvalitet i relasjonsarbeid – om samspillet mellom voksne og barn i Gjøvik-barnehagen* (Nyhus og Kolstad 2004). Prosjektets formål var å styrke barnas selvfølelse ved å øke kvaliteten på samspillet mellom barn og voksne gjennom å utvikle de ansatte til bedre relasjonsarbeidere. Prosjektet hadde følgende delmål: Personalet skal ved prosjektets slutt være i stand til å reflektere over egen praksis i her - og nå - situasjoner. Barnehagene i Gjøvik skal gjennom dette prosjektet bidra til å befeste og forsterke en holdning der barn og voksne ser på hverandre med respekt. Prosjektet skal bidra til at barnehagene kontinuerlig setter i gang forbedringstiltak og utviklingsprosesser basert på systematisk læring (observasjon og refleksjon) fra konkrete samspillsituasjoner mellom barn og voksne. I evalueringen av

prosjektet framhever de ansatte betydningen av kommunal forankring og eksterne veiledere (Nyhus og Kolstad 2004).

Også personalets stabilitet er av stor betydning for barnehagens kvalitet og organisasjonens mulighet for å arbeide systematisk og langsiktig med kvalitetsutvikling. På dette området har det de siste årene skjedd en positiv utvikling mot økt stabilitet (Gulbrandsen og Sundnes 2004). Gode arbeidsforhold er et viktig grunnlag for ansattes trivsel, motivasjon, engasjement og mulighet for å utvikle seg i arbeidet. Vi har tidligere vist til at rundt en fjerdedel av foreldrene ikke mener det er så viktig at det arbeider menn i barnehagene. Likevel er det et politisk mål å få flere mannlige ansatte i barnehagene. Dersom dette skal bli mer enn en visjon, er det nødvendig å arbeide systematisk for å gjøre barnehagen til en attraktiv arbeidsplass for både kvinner og menn. Barnehageansatte ivaretar et vesentlig samfunnsansvar. De har ansvar for en sårbar gruppe, og barnehager er i stor grad finansiert av offentlige midler. På bakgrunn av dette må ansatte i private og offentlige barnehager sikres likeverdige muligheter for kompetanseutvikling. Vi mener derfor at den nasjonale oppmerksomheten om personalets kompetanse bør styrkes. På kommune- og fylkesnivå er barnehager og skoler ofte underlagt samme administrasjon. Størstedelen av de ansatte som arbeider på avdelinger for oppvekst, skole og barnehage har skolebakgrunn. Dette har bidratt til å synliggjøre forskjeller i nasjonalt engasjement for barn i ulike aldersgrupper. Også OECD peker på at det tradisjonelt brukes mer ressurser jo eldre elevene er, mens nyere kunnskap om barns utvikling skulle tilsi en motsatt prioritering (OECD 2003). Arbeidsgruppa har registrert at det er frustrasjon i barnehagesektoren fordi det er så synlig at barnehager ikke blir prioritert med midler. Selv om sektoransvaret for barnehager og skoler ligger i ulike departement, bør staten heretter påta seg like stort ansvar for kompetanseutvikling i

barnehagesektoren som de lenge har gjort på skoleområdet.

Grunnskolen skal gjennom et kunnskapsløft de neste årene. Arbeidsgruppa mener det er behov for et tilsvarende løft i barnehagesektoren. Vi foreslår derfor at det utvikles en strategi for å styrke barnehagepersonalets kompetanse. Det er av avgjørende betydning at strategien omfatter alle som arbeider i barnehagene, og at det bevilges tilstrekkelige midler til gjennomføringen. Skolesektoren får midler til kompetanseutvikling gjennom nasjonale satsinger, mens barnehager hittil har hatt lite ressurser til kjøp av kurs og veiledning.

Vi foreslår følgende ambisiøse mål for en kompetansestrategi: Innen en tiltaksperiode på fem år skal alle ansatte i barnehagene ha fagkompetanse som er relevant for å arbeide i barnehage. 50 prosent av de ansatte skal ha førskolelærerutdanning. I denne perioden iverksettes det tiltak for å utdanne flere førskolelærere og fagarbeidere. Når dette er oppnådd, må det fastsettes videre målsetting og tidsplan for ytterligere økning av pedagogtettheten. Det må også innen samme periode legges til rette for mer felles planleggingstid for barnehagens ansatte. Både økt bemanningstetthet, økt pedagogtetthet og mer felles planleggingstid må fullfinansieres på nasjonalt nivå.

Det er statens ansvar å utdanne tilstrekkelig antall førskolelærere. Norge kom sent i gang med denne type utdanning sammenlignet med Finland, Danmark og Sverige. Først i 1935 startet førskolelærerutdanningen i Oslo, og i 1947 begynte man å gi tilsvarende utdanning i Trondheim. I starten var utdanningsinstitusjonene private, senere erkjente staten sitt ansvar, og i dag er det bare to private høgskoler som utdanner førskolelærere. Det er ellers interessant at med unntak av Dronning Mauds Minne i Trondheim, er samtlige førskolelærerutdanninger lagt til høgskoler og universitet som også gir allmennlærerutdanning.

Det har vært kritikk om at innholdet i førskolelærerutdanningen ikke i tilstrekkelig grad reflekterer innholdet i Rammeplan for barnehagen (St.meld.nr.27 (1999-2000):61). Generelt er det viktig at utdanningen av førskolelærere knyttes tett til det som skjer i barnehagene. Dette kan skje ved styrkede praksisinnslag i førskolelærerutdanningen, men også ved at særlig de faglig-pedagogiske studiene i større grad har et barnehagefokus. Med den økende andelen barn under tre år i barnehagen, blir det ekstra viktig at utdanningen kvalifiserer for arbeidet med de yngste barna. I denne sammenhengen kan mange i utdanningen oppleve et press på å legge inn stadig flere emner og tema i utdanningen. Det er da naturlig å vurdere om førskolelærerutdanningen burde følge allmennlærerutdanningen og utvides til fire år.

I en undersøkelse Opinion gjorde for Utdanningsforbundet våren 2002, svarte 91 prosent at utdannede førskolelærere er svært viktig eller nokså viktig for høy kvalitet på barnehagetilbudet (<http://www.utdanningsforbundet.no>). Det betyr at ansatte som hevder at barnehagens kvalitet avhenger av at de har god kompetanse, får støtte i opinionen. I praksis betyr det at en god førskolelærerutdanning, men også en god fagarbeiderutdanning for assistenter, kan få stor betydning.

I tillegg til styrking førskolelærerutdanningen, er det behov for bedre muligheter for kurs og prosjekter. Det vil alltid være diskusjon om hvor god en utdanning er, men flere av de mange dyktige og velutdannede ansatte i norske barnehager i dag trenger også videreutdanning. Hittil har førskolelærere i stor grad finansiert sin egen videreutdanning. Vi mener at vi trenger offentlige midler for at flere av de barnehageansatte får nødvendig videreutdanning. PUB- studiet er et eksempel på utdanning som bidrar til individuell og kollektiv læring og som ikke utdanner folk vekk fra barnehagen. KOMPASS (kompetanse for assistenter) er

et annet lovende prosjekt som drives av Oslo kommune og Høgskolen i Oslo med støtte av voksenopplæringsmidler fra VOX (UFD).

Gjennom å styrke de ansattes pedagogiske og personlig kompetanse gjennom kurs og frikjøpt tid til arbeid med kvalitetsutvikling kan en oppnå mye med små midler. Mange prosjekter, f.eks. *Den norske barnehagekvaliteten* (Kvistad 2003), viser hva en kan oppnå med en slik tilnærming. Dette fører oss over til et siste tiltak i barnehagens arbeid med de ansattes kompetanse: Utviklingsarbeid og lokalt prosjektarbeid.

Erfaringer fra tidligere viser at midler som fylkesmennene disponerte rundt 1990 skapte mange interessante prosjekter som representerte fornyelse og inspirasjon i mange barnehager. Lokalt utviklingsarbeid er tidligere omtalt i kapittel 3.6. Det må være en systematisk satsing, bl.a. ved at det også etableres en nasjonal FoU – database som kan spre nødvendig informasjon om det arbeidet som foregår rundt om i landet. Kommuner og barnehager bør fortsatt få frihet til valg av innhold innenfor grenser som gis i den nye rammeplanen. Dette er vesentlig for at innholdet skal kunne utformes i samspill med barna, familiene og lokalsamfunnet. Barnehager bør dessuten fortsatt ha faglig frihet til å utvikle tilbudet i tråd med ny kunnskap om barn og barnehager og i forhold til aktuelle begivenheter og utfordringer. Lokal og faglig frihet er en nødvendig forutsetning for å opprettholde og videreutvikle mangfoldet som i dag finnes i sektoren.

Erfaringer fra kvalitetssatsingen viser at en tettere kopling mellom høyskoler, fylkesmenn, Sametinget, kommuner og organisasjoner er inspirerende og motiverende for alle parter. De vil fungere som et ”rislingsanlegg” som formidler penger og ideer til sektoren. Staten må betale for slike ”rislingsanlegg” som har som oppgave å være en støtte for den lokale utvikling, altså støtte kommunenes arbeid

med selv å skape strategier for pedagogisk utvikling. Den lokale friheten bør følges opp med spørsmål om hvordan kommunene velger å arbeide for å sikre de yngste innbyggerne omsorg og gode vilkår for lek og læring. For kommuner som hittil har brukt mest ressurser på matematiske beregninger (ekvivalenter), kan en slik etterspørsel fra statens side oppleves som problematisk. Andre kommuner har lang erfaring med å tenke kvalitet i et forebyggende og langsiktig perspektiv. Erfaringer fra disse kommunene bør gjøres tilgjengelig for alle, gjerne i et samarbeid med KS.

Høyskoler, fylkesmenn, Sametinget og kommuner bør inviteres til samarbeid for å utvikle kvalitetsprosjekter hvor nettverksarbeid koplet mot kollegaveiledning og arbeid med pedagogisk dokumentasjon er den bærende ide. Det må bevilges midler til slike prosjekter. Det er viktig at institusjonsbasert kompetanseutvikling blir et styrende prinsipp for et kompetanseløft i barnehagesektoren. Vi har mange eksempler på konkrete samarbeidsprosjekter mellom høyskole/kommune/barnehageeier og barnehage. Ved å forplikte alle parter på samarbeid, er det størst sjanse for at kompetanseheving blir til barnehageutvikling. I slike prosjekter er det også størst sannsynlighet for at høyskolene får mer kunnskap om barnehagen, noe som igjen kan føre til bedre grunnutdanning.

Det vil være viktig for en kommune å få tak i og se nærmere på hvordan barnehagefeltet forstår begrepsinnholdet i barnehagelovens innholdsbestemmelse og rammeplanens ideer. Det bør avsettes ressurser for å stimulere til dialog om hvordan de ulike aktørene på kommunalt nivå forstår barnehagens oppdrag og samfunnsmandat. Samtidig må et slikt kartleggings- og dokumentasjonsarbeid bidra til å generere kvalitet i barnehagen for aktørene der. Et slikt arbeid vil kunne ta utgangspunkt i at kvalitet er det som barna, foreldre og de

ansattes oppfatter og erfarer med barnehagen og i hvilken grad barnehagen oppfyller faglige og samfunnsmessige kriterier på en god barnehage (Søbstad 2002).

Sett ut fra kommunenivåets interesser gir det mer mening å føre dialoger med flere styreere enn en av gangen. Nettverk mellom flere styreere skaper mer dynamikk for en meningsskapende dialog.

Kommuneadministrasjonen må etablere, dyktiggjøre og drifte nettverksgrupper mellom barnehager, hvor de kommunale og private barnehagene er sammen. I disse gruppene må statlige føringer møte de kommunale satsinger sammen med den enkelte barnehages satsing. Dette må danne bakgrunn for de opplæringsområder som kommunen prioriterer.

En nettverkstenkning kan også utvides til å involvere både foreldre og politikere. Nettverk med førskolelærere, assistenter, foreldre og politikere kan arbeide med prosjekter hvor de drøfter barns læring og meningsskaping med utgangspunkt i barnehagers dokumentasjon av barns arbeider. Slike prosjekter kan også knyttes til barnehagens arbeid med ulike områder i rammeplanen. På den måten vil nettverk kunne utvikle en type pedagogisk dokumentasjon som kan danne grunnlag for kommunens barnehagepolitiske prioriteringer og opplæringstiltak.

Hvordan kan byråkratene fungere som barnehageutviklere i slike nettverk? Her må man se nærmere på hva slags kompetanse som finnes på det kommunale nivå. Hvem rekrutteres til det administrative nivået i kommunen og hvilken rolle skal de ha? Er det mulig både å inneha en forvaltningsrolle og en utviklerrolle på et kommunalt nivå, eller må utvikler- og veilederrollen legges til andre miljøer? Hvor finnes den kompetanse som vil være nødvendig i en slik nettverkstenkning?

8.5.3 Kompetanse på forvaltningsnivå

Barnehagesektoren har gjennomgått en betydelig utbygging og endrede rammebetingelser de siste tiårene uten at dette har fått konsekvenser for faglig og administrativ bemanning på ulike nivå i sektoren. Innføring av revidert barnehagelov og rammeplan samt omlegging av finansieringsordningen krever omfattende informasjonsarbeid og kompetanseutvikling. Dette skaper nye utfordringer som må møtes aktivt, både av ulike forvaltningsnivå, eiere, utdanningsinstitusjoner og den enkelte barnehage. Det kreves kompetanse, utstrakt informasjonsvirksomhet og målrettet engasjement på alle nivå for å gjennomføre en så omfattende reform i en stor og mangfoldig sektor. Dette vil kreve flere personer med barnehagefaglig kompetanse som kan lede, iverksette og vurdere de tiltakene som settes i gang. Det trengs fagpersoner som kan se virkemidlene på barnehagesektoren i en sammenheng. Vi har ingen oversikt over barnehagefaglig kompetanse på kommunenivå, men tilbakemeldinger fra feltet tyder på at det har foregått en nedbygging på dette området i løpet av de siste årene. Det ser ut til at kommuner som har arbeidet systematisk og helhetlig med den treårige kvalitetssatsingen har barnehagefaglig kompetanse i administrasjonen. Kommuner som mangler slik kompetanse er i liten grad forberedt på å overta et helhetlig ansvar for kvalitetsutvikling i barnehagesektoren.

Opplæringsloven stiller krav om at kommunen skal ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået (§13-1), og det er gitt bestemmelser om departementets ansvar for tilsyn og kontroll i lovens § 14 -1. Det hadde etter vår vurdering vært ønskelig med tilsvarende bestemmelser på barnehageområdet. Når det ikke er foreslått lovfestet (jfr. høringsutkast til revidert barnehagelov), bør det vurderes andre virkemidler for å styrke kommunens faglige kompetanse på barnehageområdet.

Kommunens ansvar som barnehagemyndighet er styrket, og kommunen har fått mange roller. I tillegg til godkjenning, samordnet opptak og tilsyn skal de ivareta et helhetlig ansvar for sektoren. Dette krever kjennskap til det samlede barnehagetilbudet i kommunen. I en sektor med nær 50/50 privat og kommunalt eierskap er det av vesentlig betydning at kommunen skiller tydelig mellom rollen som eier og som myndighet. Det er nødvendig for å kunne forvalte midlene på en rettferdig måte og for å bidra til at det nasjonale målet om likeverdige tjenester av god kvalitet nås. I kommuner som har full barnehagedekning kan det oppstå en konkurransesituasjon mellom private og kommunale barnehager. Reell likebehandling av offentlig og privat eide barnehager er en forutsetning for å opprettholde tillit til kommunen som myndighet. Det er etter vår vurdering opplagt at det må finnes barnehagefaglig kompetanse i alle kommuner.

8.6 Oppsummering

I dette kapittelet har vi drøftet behovet for nye og reviderte virkemidler i barnehagesektoren.

Det er behov for å styrke den offentlige oppmerksomheten om barnehagens verdigrunnlag, voksnes kompetanse og fellesskapets ansvar for barn. Det bør opprettes et nettbasert system som inviterer til erfaringsutveksling og erfaringslæring og som gir alle interessegrupper anledning til å delta. Det bør utvikles en langsiktig strategi for systematisk dokumentasjon på alle nivå og et kvalitetsmeldingsskjema for barnehagene på bakgrunn av nasjonale føringer. Dette vil gi sentrale myndigheter oppdatert kunnskap om sentrale utfordringer og tilstanden i sektoren og være et verdifullt supplement til innsamling av kvantitative data. Etter arbeidsgruppas vurdering kan utfordringer i forhold til sikring og utvikling av kvalitet i barnehagene oppsummeres i følgende punkter:

- Usikkerhet knyttet til finansiering og likeverdig behandling av private og offentlige barnehager
- Lav andel pedagoger i barnehagene
- Underdimensjonert forvaltning
- Mangel på kunnskap om tilstanden i sektoren
- Mangel på helhet og sammenheng i styring av sektoren
- Mangel på en langsiktig og systematisk kompetansestrategi

For at det skal være mulig å møte disse utfordringene på en aktiv måte, må alle tre forvaltningsnivå styrkes betraktelig. De fire siste kulepunktene hører nøye sammen. De handler alle om for liten kapasitet til å innhente opplysninger og analysere tilstanden i sektoren. For å bøte på disse vesentlige manglene i et nasjonalt kvalitetssystem, har vi derfor foreslått at det etableres et eget barnehagedirektorat. Andre konklusjoner og forslag blir presentert samlet i neste kapittel.

9 Konklusjoner og forslag til tiltak

Bygg opp, få flere godt betalte førskolelærere, få barnehageplass til alle – og bevar eller skjerp kravene til kvalitet og plass og pedagogikk.
(innspill fra mamma til barn uten barnehageplass)

Her sammenfattes og systematiseres de viktigste forslagene som er fremmet i rapporten. De øvrige anbefalinger er oppsummert etter de ulike kapitlene. Forslagene er delt inn i fire områder:
a) Barn, b) Kompetanse, c) Forvaltning og d) Forskning og dokumentasjon.

a) BARN

Barnehagen er en arena for danning, læring, lek og omsorg. Alle barn trenger gode barnehager.

Derfor må:

- alle barn som har fylt ett år gis en individuell rett til et likeverdig og godt barnehagetilbud
- det innføres gratis barnehagetilbud til alle barn på 20 timer per uke
- barnehagens pedagogiske innhold fastsettes i en nasjonal plan, som er forpliktende for alle barnehager. Planen må utdype hvordan barnehagens læring, lek og omsorg skal prege arbeidet med de ulike områdene for kultur og fag
- alle barn gis rett til å tilhøre en gruppe barn og voksne ledet av pedagogisk personale
- det fastsettes en minstegrense for forholdstallet mellom barn og ansatte
- barnehagen tilby et godt fysisk og psykososialt miljø

b) KOMPETANSE

Kompetanse på alle nivå er en forutsetning for kvalitetsutvikling.

Derfor må:

- det lages en tiltaksplan for økt andel førskolelærere i barnehagene. En forpliktende plan og forslag til tiltak bør utarbeides innen våren 2006. I løpet av de fem neste årene bør førskolelærerandelen økes fra 33 til 50 prosent. Det bør utredes hvordan det kan

lages karriereveier i barnehagen som sikrer at førskolelærere blir i sektoren også etter videreutdanning

- det iverksettes tiltak for å utdanne flere fagarbeidere og førskolelærere slik at alle som arbeider i barnehagene har kompetanse i å arbeide med barn
- det iverksettes et kompetanseløft som omfatter hele sektoren
- det avsettes en pott til kompetanseheving rettet spesielt mot FoU arbeid tilsvarende 2 prosent av budsjettet for sektoren
- det utvikles en strategi for implementering av revidert barnehagelov og rammeplan, og det bør settes av betydelige midler til dette arbeidet
- det nedsettes et utvalg på nasjonalt nivå, som skal komme fram til hvordan kompetansemidlene best kan fordeles fra år til år. Utvalget må ha et langsiktig perspektiv, og være bredt representert av aktuelle aktører i sektoren
- kompetanseutviklingen i sektoren være institusjonsbasert. Forpliktende samarbeid mellom barnehage, barnehageeier og høgskole bør prege kompetanseutviklingen
- PUB - studiet (pedagogisk utviklingsarbeid i barnehagen) videreføres og utvides til flere høgskoler
- førskolelærere som tar masterutdanning gis statlige stipend og gunstige permisjonsordninger under studiet mot at de arbeider innenfor barnehagesektoren i 3 år etter endt studium
- ansatte i barnehagen få støtte og anledning til å utvikle faglige nettverk og andre prosjekter som baserer seg på veiledning og dialog i arbeidet med kvalitetsutvikling
- det etableres et nettsted for barnehagekvalitet på nasjonalt nivå
- det stilles krav om barnehagefaglig kompetanse på kommunalt og regionalt nivå
- førskolelærerutdanningen og etter- og videreutdanning justeres på bakgrunn av

en stadig økende andel små barn i barnehagene

c) FORVALTNING

En omfattende barnehagesektor forutsetter en velfungerende styring.

Derfor må:

- forvaltningen dimensjoneres etter sektorens størrelse og samfunnsansvar. I praksis betyr dette en betydelig økning av dagens ressurser
- det opprettes et barnehagedirektorat, som skal ha et statlig helhetsansvar for sektoren. Barnehagesektoren bør forvaltes av et felles departement med resten av utdanningssektoren
- finansieringen av sektoren ligge på nasjonalt nivå til sektoren er fullt utbygd, og alle barnehager har fått reell økonomisk likebehandling. Finansieringen må være langsiktig og forutsigbar
- ansvaret for tilsyn med at barnehagene oppfyller krav i lov og rammeplan, ligge på nasjonalt nivå. Hovedansvaret for gjennomføringen av dette legges på regionalt nivå
- ansvarlige barnehagemyndigheter på alle nivåer legge til rette for et godt samarbeid med andre instanser og myndigheter som har ansvar for barns oppvekst
- foreldrene få større innflytelse på utvikling av sektoren, og det må opprettes et nasjonalt organ, FUB - foreldreutvalg for barnehagene, etter mønster av FUG – foreldreutvalg for grunnskolen. FUB må omfatte hele sektoren, uansett eier av barnehagen

d) FORSKNING OG DOKUMENTASJON

Det er et nasjonalt ansvar å sikre barn likeverdige barnehagetilbud. Dette forutsetter at:

- statlige bevilgninger til forskning og forskeropplæring økes betraktelig. En viktig del av dette bør være å sørge for kvalifiseringskurs og stipendier som motiverer og bidrar til at førskolelærere med mastergrad leverer gode søknader til forskningsstipendier
- det utvikles programområder for barnehageforskning, samtidig som det gis rom for grunnforskning på feltet
- det i samarbeid med Statistisk Sentralbyrå opprettes registre som årlig kan gi oppdatert informasjon om ulike forhold som er viktige for å kunne ha en kunnskapsbasert politikkutvikling og utvikling av sektoren
- staten gjennomfører regelmessige evalueringer av ulike områder som berører kvaliteten i sektoren. Styringssignaler og politiske tiltak bør utformes på grunnlag av slike evalueringer
- det lages et rapporteringsskjema for barnehager om kompetanse og kvalitetsarbeid. Slike skjemaer skal leveres hvert år. Det regionale forvaltningsnivået må få en sentral rolle i dette arbeidet. Dette krever en styrking av barnehagefaglig bemanning på regionalt nivå
- staten tar ansvar for erfaringsspredning og formidling av ny kunnskap

Merknad til punkt a) kulepunkt 2:

Arbeidsgruppas medlem Kari Lilleaasen ønsker dissens fra punktet om gratis barnehagetilbud for alle barn på 20 timer

Merknad til pkt c) kulepunkt 2:

Medlemmene Gulbrandsen, Lilleaasen og Søbstad mener det er utenfor arbeidsgruppas mandat å foreslå departementstilknytning for et nytt barnehagedirektorat.

10 Økonomisk-administrative konsekvenser

Arbeidsgruppa skal beregne økonomisk-administrative konsekvenser av sine forslag. Vi har ikke foretatt eksakte beregninger av våre forslag til tiltak, men vil her kort kommentere de viktigste administrative og økonomiske konsekvensene.

Administrative konsekvenser

Opprettelse av et nytt barnehagedirektorat er den viktigste administrative konsekvensen av våre forslag. Vi har pekt på at det er behov for styrket samarbeid mellom departementet som har sektoransvar og andre departementer og direktorater som har medansvar for barnehagesektoren. Vi antar at dette kan løses innenfor ordinære rammer når barnehagesektoren får sitt eget direktorat.

Systematisk og langsiktig arbeid for å sikre og videreutvikle kvalitet i barnehagene vil også kreve administrativ innsats fra kommuner, fylkesmenn og departement. Dokumentasjon fra den treårige kvalitetssatsingen tyder på at noen kommuner allerede har kommet langt på dette området, mens andre vil ha bruk for vesentlig styrking av barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen for å kunne ivareta ansvaret som lokal barnehagemyndighet.

På alle tre forvaltningsnivå er det behov for økt bemanning for å ivareta ansvaret for kompetanseutvikling generelt og i forhold til implementering av revidert rammeplan spesielt. Tilstrekkelig og faglig oppdatert bemanning er også nødvendig for å kunne arbeide systematisk med dokumentasjon, rapportering og tilrettelegging av arenaer for dialog og erfaringsspredning.

Økonomiske konsekvenser

Vi har foreslått en rekke kostnadskrevende tiltak, som først og fremst må betraktes som investeringer i befolkningens livslange læring, psykiske og fysiske helse og likeverdige muligheter for aktiv deltakelse i

et demokratisk samfunn. En tyngre satsing på de yngste barnas læring og utvikling vil signalisere et brudd med den langvarige offentlige ambivalensen i forhold til barnehager som oppvekstarena. I et moderne Norge er gode barnehager et mål i seg selv. Gode barnehager er samtidig en investering i befolkningens kompetanse og et virkemiddel for å forebygge ulike typer vansker for barn, småbarnsforeldre og for samfunnet. Selv om det er komplisert å beregne avkastningen av forebyggende arbeid, vet vi at det er god samfunnsøkonomi å forebygge framfor å reparere. Sosiologen Ivar Frønes uttrykker det slik i boka *Den norske barndommen* (1998): "Barn kan nok være myke, men betydningen av deres framtidige kvalifikasjoner er sannsynligvis en av de hardeste realiteter Norge står overfor i dag" (s 147).

Innføring av rett til barnehageplass er en manifestering av det viktigste målet i barnehagepolitikken: Barnehageplass til alle som ønsker det. Individuell rett er også en styrking av plikten som kommunene allerede har til å skaffe tilstrekkelig antall barnehageplasser. Forslaget innebærer derfor ikke andre økonomiske konsekvenser enn at det må sikres finansiering, slik at alle kommuner kan klare å oppnå mål nummer en i barnehagepolitikken.

Gratis 20 timers tilbud per uke for alle barn vil kreve en betydelig styrking over statsbudsjettet. På spørsmål nr. 48 fra Finanskomiteen/SVs fraksjon, av 11. oktober 2004, anslo Finansdepartementet kostnadene til 3,95 milliarder kroner (www.odin.dep.no/fin/).

Økt andel pedagoger i barnehagene vil kreve økt utdanningskapasitet. I tillegg trengs det generell økning av statstilskuddet, slik at eiere får dekket kostnadsforskjellen mellom pedagoger og assistenter. Det kan også etableres en ordning med særlige tilskudd til barnehager som styrker andelen pedagoger. Vi foreslår at også midler til løpende kompetanseutvikling legges inn i

statstilskudd til barnehager. I tillegg må barnehager gis mulighet til å søke barnehagedirektoratet om prosjektmidler på politisk prioriterte områder.

mange framtidige rekrutteringskampanjer for å få unge kvinner og menn til å søke førskolelærerutdanning.

Det er et offentlig ansvar å sikre at alle som har det daglige ansvaret for barnehagebarna får tilstrekkelig opplæring i barnehagens samfunnsmandat. En deltakende tilnærming til kvalitet krever at alle interessenter involveres i barnehagens arbeid. Kompetanseutvikling i forbindelse med implementering av revidert barnehagelov og rammeplan i 2006 skal omfatte om lag 6000 barnehager, nærmere 60 000 ansatte og 433 kommuner. Forskning viser at det ofte er stor avstand mellom læreplaners intensjoner og pedagogisk praksis (Haug 2003). Dersom rammeplanen skal få betydning for barnehagens kvalitet, er det derfor nødvendig å arbeide systematisk og målrettet med formidling, utvikling av forståelse for oppdraget og vurdering av resultatene. I barnehagesammenheng er dette komplekse prosesser som krever tid og rom for felles refleksjon. Det bør avsettes minimum 600 millioner kroner til kompetansetiltak i 2006. Strategien for videre kompetanseutvikling bør utarbeides for en tidsramme på minimum fem år.

Styrking av administrasjon og barnehagefaglig kompetanse på kommunalt, regionalt og statlig nivå, inklusiv opprettelse av et eget barnehagedirektorat, vil kreve friske midler. Vi har for lite bakgrunnskunnskap til å kunne foreslå et bestemt antall stillinger på de ulike nivåene. Dette spørsmålet må derfor utredes nærmere.

Når det gjelder forskning og utviklingsarbeid i en fullt utbygd sektor, foreslår vi at det beregnes 2 prosent av bevilgninger til barnehager over statsbudsjettet. For 2005 ville dette utgjort 237 millioner kroner.

Tyngre satsing på gode barnehager vil gi et signal om at samfunnet verdsetter barn høyt, og at arbeid med de yngste blir betraktet som viktig. Tyngre satsing nå kan også spare

LITTERATUR

- Aune, Asbjørn (2000) *Kvalitetsdrevet ledelse - kvalitetsstyrte bedrifter*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Bae, Berit (2004) *Dialoger mellom førskolelærer og barn: en beskrivende og fortolkende studie*. Oslo: Universitetet i Oslo (dr.avh.).
- Bae, Berit (2005) *Å se barn som subjekt – noen konsekvenser for pedagogisk arbeid i barnehage*. Se Vedlegg 1
- Balke, Eva (1988) *Barnevernsakademiet i Oslo gjennom 50 år*. Oslo: BVA
- Balke, Eva (1997) *Småbarnspedagogikkens historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Barnehjem og spesialskoler under lupen*. NOU 2004:23 (2004). Oslo: BFD
- Bedre føre var enn etter snar? En snarvei fra Kompetanseberetningen 2003*. Oslo: UFD
- Berg, Gunnar (1999) *Skolekultur. Nøkkelen til skolens utvikling*. Ad Notam Gyldendal
- Birkeland, Louise (1998) *Pedagogiske erobringer*. Oslo: Pedagogisk Forum.
- Borge, Anne Inger Helmen (1995) *Kvalitet i barnehagen - en kunnskapsoversikt*. Oslo: Statens institutt for folkehelse.
- Bratterud, Åse, Granrusten, Per Tore og Lillemyr, Ole Fredrik (2000) *Hva er så spesielt med menn?: En kartleggingsundersøkelse av menns og kvinners motivasjon for førskolelærerutdanningen*. Trondheim: DMMH (Rapport).
- Broström, Stig og Thyssen, Sven (1996) *Kvalitet i barnets liv i daginstitutionen*. København: Danmarks Pädagogiske Institut. DPI-Rapport nr.1996/16
- Broström, Stig og Hansen, Mogens og Bjørg Brandtzæg Gudem (2004) *Didaktikk og dannelse*. Oslo: N.W. Damm. & Søn.
- Dahlberg, Gunilla, Moss, Peter & Pence, Alan (1999) *Beyond Quality in Early Childhood Education and Care*. London: Falmer Press
- Dahlberg, Gunilla, Moss, Peter og Pence, Alan (2002) *Fra kvalitet til meningsskapning – morgendagens barnehage*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Den gode barnehagen. Kvalitetsutvikling 2001-2003* (2001). Oslo: BFD (Q-1029).
- Den kulturelle skolesekken*. Oslo: KKD/UFD.
- Ellingsæter, Anne Lise og Gulbrandsen, Lars (2003) *Barnehager – fra selektivt til universelt velferds gode*. Oslo: NOVA. Rapport 24/03.
- Ellingsæter, Anne Lise og Gulbrandsen, Lars (2005) *Valget er barnehage*. Trykkes i: Valgfrihetens tid. Velferdsstat, arbeid og likestilling. Red: Berit Brandth og Elin Kvande. Gyldendal Akademisk, mai 2005.
- Esping-Andersen, Gösta (2004) *Investering i barna*. Intervju i *Velferd* nr. 5/04:27
- Europarådet (2002) *Child Day-Care*. Recommendation 2000:8. Strasbourg, Council of Europe.
- Fløgstad, Tom Rune og Helle, Grete (2004) *Flaks eller uflaks. Verktøy for sikring og utvikling av kvalitet i barnehagen*. Oslo: Kommuneforlaget
- Frønes, Ivar (1998) *Den norske barndommen*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.
- FNs barnekonvensjon (1989) www.odin.bfd.dep.no
- Gammage, Philip (1998) Editoral. *European Early Childhood Education Research Journal*. Vol. 6, No. 2.
- Gi rom for lesing! Strategi for leselyst og leseferdigheter 2003-2007* (2003) Oslo: UFD.
- Grude, Tora (1972) Vedlegg til NOU 1972:39 *Førskoler*. (Instilling fra Daginstitusjonsutvalet). Oslo: BFD

- Grude, Tora (1987) Det begynte med barneasylene. I: Tømmerbakke, Elisabet og Miljeteig-Olssen, Per (red.) (1987) *Fra asyl til barnehage: barnehager i Norge i 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gulbrandsen, Lars (2002) *Kvalitetssatsing i norske barnehager. Statusrapport midtveis*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. NOVA. Temahefte 2/02.
- Gulbrandsen, Lars (2005) *Data og statistikk i barnehagesektoren*. (Se Vedlegg 3)
- Gulbrandsen, Lars, Johansson, Jan - Erik og Randi Dyblie Nilsen (2002) *Forskning om barnehager. En kunnskapsstatus*. Oslo: Norges Forskningsråd.
- Gulbrandsen, Lars og Sundnes, Anita (2004) *Fra best til bedre? Kvalitetssatsing i norske barnehager. Status ved kvalitetssatsingsperiodens slutt*. Oslo: NOVA. Rapport nr.9/04.
- Handlingsplan for likestilling i barnehagen (2003-2007)*. Oslo: BFD
- Handlingsplan for fysisk aktivitet 2005-2009*. Oslo: HOD.
- Hansson, Hege, Jansen, Turid Thorsby, Sanna, Thor og Gunnar Aasen (2005) *Rommet som intensjonalt tekst*. FOU-rapport. Småskriftserien Høgskolen i Vestfold.
- Haug, Peder (2003) *Om kvalitet i førskolan. Forskning om och utvärdering av förskolan 1998-2001*. Stockholm: Skolverket.
- Haugen, Synnøve, Gunvor Løkken og Monika Röthle (red.). 2005. *Småbarnspedagogikk. Estetiske og fenomenologiske tilnærminger*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Førskoler*. NOU 1972:39. Instilling fra Daginstitusjonsutvalet. Oslo: BFD
- Heggen Larsen, Tove (2000) *Barnehagepolitikk – for hvem?* I: Bleken, Unni, Heggen Larsen, Tove og Klausine Røtnes (red.) *Barnehagepolitikk – for barn?* Oslo: Pedagogisk Forum.
- Heløe, L. A., Hanssen, G. S. og Klausen, J. E. (2004) Er tilsyn forenlig med dialog? *Regionale trender nr. 1/2004: 8 - 13*, NIBR (Norsk institutt for by- og regionforskning).
- Høringsnotat om ny barnehagelov (2004)* Oslo: BFD.
- I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. (NOU 2003:16) Oslo: UFD.
- Jacobsen, Kari (2000) *Barnehageloven 25 år. I: Barna under lovens vinger? Barnehageloven 25 år i Norge*. Oslo: OMEP.
- James, Allison, Jenks, Chris & Prout, Alan (1998) *Theorizing Childhood*. Cambridge: Polity Press.
- Jansen, Turid Thorsby (2000) *Barnehager, - verken eller? Om barnehagens egenart*. HiO Hovedfagsrapport 2000:1. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Jansen, Turid Thorsby (2003) *Barnehage, verken eller?* I: Johansson, Jan – Erik og Furu, Anne (red.) *Barnehagekunnskap i forandring. Hovedfag i barnehagepedagogikk 1983 – 2003*. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Johansen, Gunhild (2000) *Barnehagen - velferdsstatens stebarn?* I: Bleken, Unni, Larsen, Tove Heggen og Klausine Røtnes (red.) *Barnehagepolitikk – for barn?* Oslo: Pedagogisk Forum.
- Juul, Jesper og Jensen, Helle (2003) *Fra lydighet til ansvarlighet - pedagogisk relationskompetence*. Oslo: Pedagogisk Forum.
- Katz, Lilian G. (1999) *International Perspectives on Early Childhood Education: Lessons from My Travels. Early Childhood Research and Practice, Volume 1, Number 1*. USA: University of Illinois at Urbana – Champaign.
- Kjørholt, Anne Trine, Korsvold, Tora og Telhaug, Alfred Oftedal (1990) *Pedagogisk tilbud til 4 – 7 åringer i internasjonalt perspektiv. En studie av England, Frankrike, Japan og USA*. Rapport nr. 18. Trondheim: Norsk senter for barneforskning.
- Kjørholt, Anne Trine (2001) *"The Participating Child": A vital pillar in this century?* Nordisk pedagogikk 21, s. 65 -81.
- Korsvold, Tora (1998) *For alle barn! Barnehagens framvekst i velferdsstaten* Oslo, Abstrakt.
- Kristoffersen, Aud Eli (2004) *När kunnskapen far över bergen*. Upublisert manus.
- Kvalitet i förskolan (2004)* Stockholm: Regeringens Prop. 2004/05:11.

- Kvistad, Kari (2003) *Underveis – alltid? Andre rapport fra prosjektet “Den norske barnehagekvaliteten”*. Trondheim: DMMH's publikasjonsserie 01/03.
- Lamb, M. E., Sternberg, K. J., Hwang, C. P. & A. G. Broberg (ed.) (1992) *Child Care in Context: Cross – cultural Perspectives*. Hillsdale: L. Erlbaum.
- Latinsk Ordbok* (1921) Kristiania: Cappelen.
- Likeverdig utdanning i praksis! 2004-2009* (2004) Oslo: UFD.
- Lillemyr, Ole Fredrik, Bratterud, Åse og Emilsen, Kari (2005) *Menn og omsorg*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lov om lærerutdanning* (1973). Oslo: UFD
- Lov om barnehager* (1975). Oslo: BFD
- Lov av 17. juli 1998 nr.61 Om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*. Oslo: UFD
- Løkken, Gunvor (1996) *Når små barn møtes*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Løkken, Gunvor (2004) *Toddlerkultur*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Løkken, Gunvor (2005) *Økende andel småbarn i barnehagen*. Se Vedlegg 2
- Läroplan för förskolan* (1998) Stockholm
- Manifest mot mobbing* (2001) Oslo:
- Midtsand, Margrethe, Monstad, Brit og Søbstad, Frode (2004) *Tiltak mot mobbing starter i barnehagen*. Trondheim: DMMHs publikasjonsserie nr.2/04.
- Moss, Peter (1994) *Defining Quality: Values, Stakeholders and Processes*. I: Moss, Peter and Pence, Alan (ed.) *Valuing Quality in Early Childhood Services*. London: Chapman.
- Moss, Peter & Pence, Alan (1994) *Towards an Inclusionary Approach in Defining Quality*. I: Moss, Peter and Pence, Alan (ed.) *Valuing Quality in Early Childhood Services*. London: Chapman.
- Målrettet arbeid i barnehagen* (1982) Oslo: BFD
- Nordin – Hultman, Elisabeth (2004) *Pedagogiske miljøer og barns subjektskaping*. Oslo: Pedagogisk Forum.
- Nyhus, Lene og Kolstad, Inger (2004) *Kvalitet i relasjonsarbeid – om samspillet mellom voksne og barn i Gjøvik-barnehagen*. Østlandsforskning og Gjøvik kommune.
- OECD (2004) *Early Childhood Education and Care, Canada Country Note*, OECD. Education Directorate.
- OECD (1998) *Human Capital Investment*. Paris: OECD
- OECD (1999) *Early Childhood Education and Care Policy in Norway*. Paris: OECD
- OECD (2001) *Starting Strong. Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD.
- Ot.prp.nr. 68 (1993-94) *Om lov om barnehager (barnehageloven)* Oslo: BFD
- Penn, Helen (1994) *Working in Conflict: Developing a Dynamic Model of Quality*. I: Moss, Peter and Pence, Alan (ed.) *Valuing Quality in Early Childhood Services*. London: Chapman.
- Qvortrup, Jens (1994) *Børn halv pris: nordisk barndom i samfundsperspektiv*. Esbjerg: Sydjysk universitetsforlag.
- Rammeplan for barnehagen*. (NOU 1992:17) Oslo: BFD.
- Rammeplan for barnehagen*. (1995) (Q-0903 B) Oslo: BFD
- Redtvedt, Ole, Skoug, Tove og Aasen, Solveig F. (1999) *Erfaring med innføring av rammeplan for barnehagen*. Hamar: Høgskolen i Hedmark. Rapport 16/99.
- Rossholt, Nina (2003) *Forskning om barnehager og i førskolelærerutdanning i et kjønns-, likestillings- og diskursperspektiv*. Høgskolen i Oslo. HiO-rapport 2003 nr 19.
- Sandvik, Ninni (2000) *Når munterhet rommer livets alvor. Fenomenet munterhet blant 1-3 åringer i barnehage* Halden: Høgskolen i Østfold. Rapport 2000:3.
- Satsing på barn og ungdom. Regjeringens mål og innsatsområder i statsbudsjettet 2005*. (2005). Oslo: BFD.
- Schibbye, Anne Lise (2002) *En dialektisk relasjonsforståelse i psykoterapi med individ, par og familie*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Schultz Jørgensen, Per og Kampmann, Jan (2000) *Børn som informanter*. København: Børnerådet.
- Sigsgaard, Erik (2002) *Skældud*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Skolverket (2004) *Förskola i brytningstid*. Stockholm: Skolverket. Rapport 239. 2004.
- Skolverket (2005) *Allmänna råd och kommentarer för Kvalitet i förskolan*. Stockholm: Skolverket 2005-01-24. Dnr. 2004:37.
- Smith, Lars og Ulvund, Stein Erik (1997) *Spedbarnsalderen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sommer, Dion (2003) *Barndomspsykologiske facetter*. Århus: Systime Academic.
- SOU 2002:121 *Skollag för kvalitet och likvärdighet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet
- Statskonsult (1996) *Brukerorientert kvalitet. Kvalitetsutvikling i offentlige virksomheter*. Temahefte
- Stern, Daniel (1985) *The interpersonal world of the infant*. N.Y.: Basic Books.
- St.meld.nr.8 (1987-1988) *Barnehager mot år 2000*. Oslo: BFD
- St.meld.nr.24 (2002-2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet*. Oslo:BFD
- St.meld.nr.27 (1999-2000) *Barnehage til beste for barn og foreldre*. Oslo: BFD.
- St.meld.nr.30 (2003-2004) *Kultur for læring*. Oslo: UFD.
- St.prpr.nr.66 (2002-2003) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004. (kommuneproposisjonen)*. Oslo: KRD
- Søbstad, Frode (2002) *Jaktstart på kjennetegn ved den gode barnehagen. Første rapport fra prosjektet "Den norske barnehagekvaliteten"*. Trondheim: DMMHs publikasjonsserie 02/02.
- Søbstad, Frode (2004) *Mot stadig nye mål...Tredje rapport fra prosjektet "Den norske barnehagekvaliteten"*. Trondheim: DMMHs publikasjonsserie 01/04.
- Tallberg Broman, Ingegerd (1991) *När Arbetet Var Lönen. En kvinnehistorisk studie av barnträdgårdsledarinnan som folkuppfostrare*. Almqvist & Wiksell International.
- Tiltak for å øke deltakelsen i samfunnet for barn og unge med innvandrerbakgrunn* (2002). Oslo: KRD.
- Tiller, Tom (1999) *Aksjonslæring. Forskende partnerskap i skolen*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Tømmerbakke, Elisabet og Miljeteig-Olssen, Per (red.) (1987) *Fra asyl til barnehage: barnehager i Norge i 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Wadel, Cato (2002): *Læring i lærende organisasjoner*. Flekkefjord: SEEK
- Woodhead, Martin (1999) *Towards a Global Paradigm for Research into Early Childhood Education. European Early Childhood Research Journal Vol. 7, No. 1 s. 5 -22.*
- Aanderaa, Berit og Halvorsen, Morten (2001): *Barnehage i en forandret verden*. Oslo: Kommuneforlaget

Nettadresser

- www.etablerebarnehage.no
- <http://dengodebarnehagen.hive.no>
- www.fylkesmannen.no/sfj/utdanning
- www.odin.dep.no
- <http://www.skoleporten.no>
- www.skolverket.se
- <http://ssb.no>
- www.utdanning.no
- www.kompetanseberetningen.no

Tabeller

Tabell 1. Prosentandel av barna i barnehage som er yngre enn tre år. (s 44)

Tabell 2. Avdelingstilhørighet og årsverk på barnehageområdet hos fylkesmennene per januar 2005

Tabell 3. Oppfatninger om hva som er viktig for barn i barnehager. (Brukere N=1194)

Tabell 4. Foreldrenes vurdering av deltakelse og innflytelse i barnehagen. (Brukere N=1194)

Vedlegg

Vedlegg 1. Berit Bae

Å se barn som subjekt - noen konsekvenser for pedagogisk arbeid i barnehage

Vedlegg 2. Gunvor Løkken

Økende andel småbarn i barnehagen

Vedlegg 3. Lars Gulbrandsen

Data og statistikk i barnehagesektoren

Vedlegg 4. Arbeidsgruppe

Innspill til Barne- og familiedepartementets arbeid med revidering av lov om barnehager 31.08.2004