



# Innst. 348 S

(2015–2016)

## Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

Meld. St. 19 (2015–2016)

### **Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Tid for lek og læring. Bedre innhold i barnehagen**

Til Stortinget

## **1. Sammendrag**

### **1.1 Innledning**

#### **1.1.1 Bakgrunn**

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

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

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

Regjeringen har klare ambisjoner om å utvikle innholdet i barnehagetilbudet slik at alle barn får et tilbud av god kvalitet. Barnehagen har gjennom tide- ne bidratt til å nå overordnede samfunnsmål, som likestilling, arbeidsdeltakelse, integrering og hjelp og støtte til utsatte barn med en krevende omsorgssituasjon. Barnehagen er en viktig barndomsarena her og nå, der barn skal få utvikle seg i trygge og stimulerende omgivelser, finne venner, leke og lære. Regje-

ringen mener barnehagen skal være et godt tilbud til alle barn, uavhengig av andre viktige mål med barnehagepolitikken. Foreldre skal være trygge på at barna deres får et godt barnehagetilbud, uavhengig av hvilken barnehage barnet går i. Derfor vil regjeringen være tydeligere på hva slags innhold som skal prege barnehagehverdagen. Som det første, frivillige trinnet i utdanningsløpet skal barnehagen legge grunnlaget for videre utdanning og arbeidsliv og dermed for den enkeltes muligheter til å nå sine mål og utvikle sitt potensial.

Barnehageloven og forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (rammeplanen) gir føringer for innholdet i barnehagen. Det er i løpet av årene gjennomført endringer av større eller mindre grad i lov og rammeplan. Ny formålsbestemmelse trådte i kraft 1. august 2010, og tilhørende følge- endringer i rammeplanen trådte i kraft i 2011. Regjeringen ønsker med denne meldingen å skissere de viktigste prioriteringene for å styrke kvaliteten på innholdet i barnehagen i arbeidet med ny rammeplan.

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

Regjeringen ønsker å videreføre det som er bra i barnehagesektoren i Norge. Samtidig skal den utvikles i takt med de endringer som skjer i samfunnet og de behov som dagens og fremtidens barn og småbarnsforeldre har. Den gode barnehagen i 2020 vil fortsatt ha mange fellestrekk med den gode barnehagen i 1975, da den første barnehageloven kom, men det vil også være forskjeller. Barnehagen kan

ikke være upåvirket av endringene som skjer i samfunnet. Barnehagens innhold må utvikles i lys av at vi nå står overfor en ny tid. Samfunnet gjennomgår store endringer når det gjelder teknologiutvikling, global mobilitet og innvandring. Familielivet er endret, og møter mellom ulike kulturer, et stadig mer teknologisk og digitalisert hverdagsliv og arbeidsliv, flere som flytter på grunn av utdanning og arbeid, økt urbanisering og familiers endrede hverdagsliv med høy arbeidsdeltakelse blant småbarnsforeldre preger barns liv i stor grad. Barnehagen skal være en god medspiller i å gi god omsorg og sikre god utvikling for det enkelte barn. Regjeringen ønsker å gi barn og unge et godt utgangspunkt slik at de med trygghet og optimisme kan møte en fremtid som vil se annerledes ut.

#### REGJERINGENS SATSINGER PÅ BARNEHAGEFELTET

Regjeringen har høye ambisjoner for barnehage-sektoren. I løpet av denne regjeringsperioden har barnehagepolitikken fått en tydelig sosial profil. Det er innført et nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling som sikrer at ingen husholdninger må bruke mer enn 6 prosent av samlet skattepliktig inntekt på en barnehageplass, med maksimalprisen som en øvre grense. Det er innført gratis kjernetid for fire- og femåringer fra familier med lav inntekt, og fra 1. august 2016 vil tilbudet om gratis kjernetid også omfatte treåringer fra familier med lav inntekt. Inntektsgrensen er satt til 417 000 kroner. Regjeringen har lagt til rette for etablering av 3 400 nye småbarnsplasser, noe som gjør det lettere for kommunene å ha et mer fleksibelt opptak. Regjeringen har også hatt på høring et forslag om å endre barnehage-loven slik at barn født i september og oktober gis rett til plass den måneden de fyller ett år. Kommunene har videre fått midler til oppsøkende virksomhet overfor familier med lav inntekt og/eller minoritetspråklig bakgrunn for å informere om barnehage tilbudet og hjelpe foreldre i søknadsprosessen. Det gis midler til svømmeopplæring i barnehagen, dette som et tiltak for at barn skal bli trygge i vann slik at drukningsulykker kan forebygges.

Regjeringen har utarbeidet en rekke sektorover-gripende planer, strategier og tiltak knyttet til barn og unge. Målet er at flere med utfordringer skal få tidlig hjelp og bedre muligheter til å utvikle god helse, gjennomføre utdanningsløpet og dermed gis det nødvendige grunnlaget for en god tilknytning til arbeidslivet. Barnehagen er en viktig arena på flere måter, og barnehagepolitikken ses i sammenheng med en rekke av regjeringens øvrige satsinger og politiske valg. Regjeringens strategi Barn som lever i fattigdom (2015–2017) inneholder en rekke tiltak for å avhjelpe situasjonen for barnefamilier som faller utenfor på grunn av dårlige levekår, svak økonomi eller begge

delene. Regjeringen har også lagt frem strategien En god barndom varer livet ut. Tiltaksplan for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014–2017) og har startet arbeidet med en opptrappingsplan som skal redusere forekomsten av vold i nære relasjoner og styrke ivaretagelsen av barn utsatt for vold og overgrep. Det pågående tverrdepartementale 0–24-samarbeidet som Kunnskapsdepartementet har initiert, er et kartleggings- og utviklingsarbeid som skal bidra til å sikre et bedre samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og mellom de ulike sektorer. I januar 2016 la regjeringen frem den helhetlige planen Trygghet, deltakelse og engasjement – regjeringens arbeid for barn og ungdom, som gir en samlet presentasjon av regjeringens arbeid, mål og ambisjoner og hvordan det skal arbeides fremover for å sikre at alle barn og unge får oppleve en god hverdag i et trygt og godt oppvekstmiljø. Våren 2016 skal det legges frem flere meldinger for Stortinget om forhold som har betydning for barn og unge. Dette omfatter en melding om familiepolitikk der betydningen av gode barnehager for barn og familier vil omtales og en melding om innholdet i grunnopplæringen.

Foreldre skal føle seg trygge på at barna deres har det godt i barnehagen. Informasjon om barnehagens innhold og kvalitet må være tilgjengelig for foreldre og andre. Regjeringen har derfor fått utviklet nettstedet barnehagefakta.no, som skal bidra til større åpenhet i sektoren og gi foreldre enkel tilgang til informasjon om barnehagene. Foreldre skal kunne være med og påvirke kvaliteten. Det nye nettstedet gjør det enklere for foreldre å skaffe seg oversikt over blant annet bemanning og utdanningsnivå til ansatte i alle landets barnehager.

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

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

sieres en rekke andre tiltak for å heve kompetansen for alle ansattgrupper i barnehagen.

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

#### BARNEHAGENS INNHOLD

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

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

I barnehagen og skolen skal barn og unge møte et innhold som betyr noe for livet deres her og nå, men

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

Gitt kunnskapen om hvor mye gode barnehager kan bety for barn og hvor mye ressurser i form av offentlige overføringer og foreldrebetaling som brukes på barnehagesektoren i Norge, skal vi forvente et barnehagetilbud med høy kvalitet. Barnehagetilbud med lav kvalitet går ut over barns trygghet, trivsel og lek og utvikling og læring i hverdagen og gir dem et dårligere utgangspunkt for videre oppvekst og skolegang. Høy kvalitet på tilbudet er viktig for at barn skal få en god barndom, og virker også helsefremmende og forebyggende og bidrar til å utjevne sosiale forskjeller.

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

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

## BARNEHAGE OG SKOLE – ET FELLES VERDIGRUNNLAG

Barnehagen og skolen skal både utdanne og danne. Felles verdigrunnlag i formålsbestemmelsene understreker betydningen av kontinuitet og sammenheng i utdanningsløpet. Barnehage og skole er sosiale fellesskap hvor de grunnleggende verdiene formidles og praktiseres, utvikles og formes. Formålsbestemmelsene legger vekt på at utvikling av kunnskap, ferdigheter og holdninger er viktig både for å mestre eget liv og for å delta i arbeid og fellesskap, og de understreker barn og unges rett til å bli møtt med tillit og respekt og rett til medvirkning. Barn og unge skal delta i sosiale fellesskap preget av respekt for den enkelte, likeverd, likestilling, ytringsfrihet, solidaritet og toleranse. De skal få kunnskap om demokrati og trening i demokratiske prosesser i praksis. I fellesskapet skal den enkelte støttes i utviklingen av egen identitet. Holdninger og meninger skal utfordres og forsvares i respekt for demokratisk praksis og enkeltindividets rettigheter. Barnehagen og skolen skal støtte opp under og stimulere til en positiv selvoppfatning og tro på egne evner og muligheter til å lære og bidra inn som verdifulle deltakere i fellesskapet i barnegruppen, i klassen og i samfunnet.

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

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

### VIDEREUTVIKLING AV BARNEHAGENS INNHOLD

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

me læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling.

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

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

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

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

### 1.1.2 Om meldingen

Denne meldingen er konsentrert om det som påvirker kvaliteten på innholdet i barnehagen, og som er relevant for arbeidet med en ny rammeplan. Meldingen må ses i sammenheng med regjeringens øvrige satsinger på barnehageområdet. I meldingen vises det blant annet til to offentlige utredninger, NOU 2015:2 Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø (Djupedal-utvalget) og NOU 2015:8 Fremtidens skole – Fornyelse av fag og kompetanser (Ludvigsen-utvalget). Barnehagene var ikke inkludert i oppdraget til Djupedal-utvalget, men regjeringen har besluttet at også barnehagene skal inkluderes i oppfølgingen. Ludvigsen-utvalget vurderer innholdet i fremtidens skole, og regjeringen vurderer at en stor del av kunnskapsgrunnlaget i utredningene også er relevant for barnehagen.

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

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

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

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

Realiseringen av ambisjonene i barnehageoven og rammeplanen er helt avhengig av ansatte med riktig kompetanse. I kapittel 5 drøftes sammenhengene mellom ansattes kompetanse og kvaliteten på barnehagetilbudet. Det er i dag et gap mellom kompetansebehovet og den kompetansen som er tilgjengelig i

mange barnehager. Endringene i rammeplanen og økte ambisjoner for barnehagens innhold og barns utbytte av å gå i barnehagen, vil ytterligere øke behovet for påfyll av kompetanse for alle grupper ansatte i barnehagen. Samtidig indikerer fremskrivninger at mangelen på barnehagelærere nå avtar raskt. Dette tilsier at virkemiddelbruken i noen grad kan vris fra å skaffe flere barnehagelærere til å realisere bedre muligheter for etter- og videreutdanning for pedagoger i barnehagen. En ny kompetansestrategi vil rettes inn mot disse behovene.

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

### 1.1.3 Oversikt over forslagene i meldingen

TILTAK SOM GJELDER UTARBEIDELSEN AV NY RAMMEPLAN

*Det allmennpedagogiske tilbudet*

Regjeringen vil

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

- at kravet til progresjon i barnehagens innhold skal fremkomme tydeligere i ny rammeplan.
- at ny rammeplan tydeliggjør det språklige og sosiale utbyttet barn skal ha med seg etter endt barnehagetid.

#### *Språkarbeidet*

Regjeringen vil

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

#### *Tilbudet til ulike grupper*

Regjeringen vil

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

#### *God sammenheng mellom barnehage og skole*

Regjeringen vil

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

#### *Det samiske tilbudet*

Regjeringen vil

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

#### TILTAK FOR ØKT KOMPETANSE

Regjeringen vil

- revidere kompetansestrategien, herunder

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

#### ANDRE TILTAK

Regjeringen vil

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

## 1.2 Dagens barnehagetilbud – overblikk og utfordringer

### 1.2.1 Barnehagens betydning for barns generelle utvikling

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

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

### 1.2.2 De viktigste utfordringene

Regjeringen har høye ambisjoner for barnehage-sektoren og vil i henhold til den politiske plattformen heve kvaliteten på barnehagetilbudet, jf. meldingens kapittel 1.1. Denne melding skal legge grunnlag for utarbeidelsen av en ny rammeplan som skal legge tydeligere føringer for det arbeidet som gjøres i hver enkelt barnehage. Særlig følgende forhold gjør at det er en annen situasjon i dag enn for bare et tiår siden:

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

barnehagen må kontinuerlig utvikles i samsvar med et oppdatert kunnskapsgrunnlag.

Barnehagen er en av samfunnets viktigste arenaer for å utvikle samisk språk, kultur og identitet. Samiske barnehager skal ha et innhold spesielt tilpasset samiske barns kultur- og språkbakgrunn, og samiske barn må få språkstimulering på sitt eget språk.

Regjeringens mål er å bidra til at samiske barn skal få utviklet sitt språk, sin kultur og sin identitet på best mulig måte i barnehagen.

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

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

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

#### IKKE ALLE BARN OPPLEVER ET TRYGT OG INKLUDERENDE OMSORGS- OG LÆRINGSMILJØ I BARNEHAGEN

Regjeringen vil styrke barnehagens arbeid for et godt omsorgs- og læringsmiljø. Rammeplanen skal tydeliggjøre hva som ligger i begrepet omsorgs- og læringsmiljø, og det skal komme bedre frem hvilke forventninger rammeplanen stiller til personalets an-

svar og oppgaver når det gjelder å sikre et godt omsorgs- og læringsmiljø for alle barn.

#### FOR STOR VARIASJON I BARNEHAGENES PEDAGOGISKE TILBUD

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

Regjeringen ser behov for å tydeliggjøre rammeplanens krav til barnehagen som pedagogisk virksomhet.

#### MANGE BARN MANGLER TILSTREKKELIG NORSKSPRÅKLIG KOMPETANSE VED SKOLESTART

Det er stor variasjon i barns språkferdigheter ved skolestart. Barn med godt ordforråd og god begrepsforståelse ved skolestart gjør det bedre på skolen enn andre barn. Det er ikke bare forskjeller i barnas utgangspunkt før de begynte i barnehagen som er årsak til den store variasjonen, men også kvaliteten på det tilbudet barnet får i barnehagen.

Regjeringen er ikke tilfreds med at mange barn med innvandrerbakgrunn begynner på skolen uten tilstrekkelig norskspråklig kompetanse til å følge ordinær undervisning, særlig ikke dersom barna er født i Norge eller kom til landet før treårsalder. Lav norskspråklig kompetanse kan føre til at minoritetsspråklige elever går ut av grunnskolen med manglende kunnskaper og ferdigheter. Dårlig norskspråklig kompetanse kan være en medvirkende årsak til dagens høye frafall i videregående opplæring.

Regjeringen mener at ny rammeplan må bli tydeligere på barnehagens ansvar for å støtte alle barns språklige utvikling.

Regjeringen mener at språkarbeidet i barnehagen er så viktig at det er behov for å presisere i barnehageloven et tydeligere krav til norskspråklig kompetanse hos ansatte i barnehagen som arbeider med barn. Regjeringen tar sikte på å komme tilbake med et lovforslag om dette.

#### IKKE GODT NOK TILBUD TIL BARN MED BEHOV FOR SÆRLIG STØTTE OG TILRETTELEGGING

Betydningen av tidlig innsats understrekes i forskning og har vært fremhevet gjentatte ganger i offentlige utredninger og meldinger. Til tross for dette, er det fremdeles en utfordring at barn som strever, ikke oppdages tidlig nok og at barn dermed ikke får tidlig nødvendig hjelp og støtte.

Regjeringen vil at barnehagen gjennom tidlig innsats skal gi god støtte til barn ut fra deres individuelle behov. Samarbeidet med foreldre og andre instanser er av vesentlig betydning.

#### SAMMENHENGEN MELLOM BARNEHAGE OG SKOLE KAN BLI BEDRE

Regjeringen mener at det kan gjøres mer for å bedre sammenhengen slik at barn får en bedre overgang fra barnehagen til skolen.

### 1.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Regjeringen vil gi alle barn en trygg og god tid i barnehagen. Regjeringen har klare ambisjoner om å utvikle innholdet i barnehagetilbudet slik at alle barn får et tilbud av god kvalitet som er tilpasset det enkelte barns behov og at barna skal trives, utvikle seg og lære. Når barna begynner på skolen skal de kunne snakke norsk, samarbeide og samhandle med andre og ha lyst til å lære mer.

I denne meldingen presenteres ulike tiltak for å styrke kvaliteten på innholdet i barnehagene. Tiltakene i meldingen er primært konsentrert om overordnede føringer for det kommende arbeidet med ny rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, i tillegg til enkelte andre tiltak. Tiltakene som er foreslått, vil kunne dekkles innenfor vedtatt statsbudsjett for 2016.

Regjeringen foreslår i denne meldingen hvilke overordnede føringer som bør ligge til grunn for arbeidet med ny forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (rammeplanen), for å sikre et innhold av god kvalitet. Departementet legger til grunn at forslagene ikke vil få vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for barnehageiere.

Regjeringen vil særlig fremheve behovet for å sikre at alle barnehager arbeider godt med utviklingen av barns språk. For å sikre at barn i barnehage omgås gode norskspråklige rollemodeller, tar regjeringen sikte på å lovfeste et krav til norskspråklig kompetanse hos ansatte i barnehagen. Forslaget vil bli utformet slik at det ikke har vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for barnehagene.

Forslaget om å endre innretningen av det øremerkede statstilskuddet på kap. 231 post 63 til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder vil i noen grad innebære omfordeling av midler mellom kommunene. Kommuner med mange minoritetsspråklige barn i barnehage vil få økt tilskudd, mens kommuner med få minoritetsspråklige barn i barnehage ikke lenger vil få tildelt statstilskudd til dette formålet. Siden tilskuddsbeløpet har vært lavt for kommuner med få minoritetsspråklige barn i barnehage, vil imidlertid inntekts-



tapet for disse kommunene ikke være vesentlig. Forslaget medfører ikke vesentlige administrative konsekvenser.

Regjeringen har styrket bevilgningene til økt kvalitet i barnehagene mer enn noen tidligere regjering, og totalt i 2016 vil det bli brukt opp mot 410 mill. kroner for å fremme kvalitet i barnehagen. Som ledd i denne satsingen foreslår regjeringen å videreføre en ordning med økonomisk tilrettelegging for deltakelse på studier for barnehageansatte. Utgiftene til denne ordningen vil bli dekket innenfor gjeldende budsjetttramme på kap. 231 post 21. Hvor mye av den totale rammen av midler til kvalitetstiltak på kap. 231 post 21 som skal disponeres til dette formålet, vil vurderes årlig. Varigheten og omfanget av tiltaket vil bli vurdert i lys av dekningen av faglært arbeidskraft i barnehagen og handlingsrommet i de årlige budsjettene.

Regjeringen vil legge frem en revidert kompetansestrategi i 2017, utformet slik at prioriteringene i denne meldingen og de kommende endringene i ny rammeplan blir styrende for statens bidrag til kompetanseutvikling i barnehagene fremover. Tiltakene i den reviderte strategien vil dekkes innenfor gjeldende budsjetttramme på kap. 231 post 21.

Regjeringen vil gjennomgå regelverket om overgangen fra barnehage til skole og vurdere en lovfesting av samarbeidsplikt for barnehageeiere og skoleeiere. De fleste kommuner har rutiner for overgangen mellom barnehage og skole i dag. Regjeringen vil komme tilbake til de administrative og økonomiske konsekvensene i gjennomgangen av regelverket og et eventuelt forslag om lovfesting av en slik plikt.

De øvrige foreslåtte tiltakene i meldingen vil ikke ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Arild Grande, Hege Haukeland Liadal, Sonja Mandt og Anette Trettebergstuen, fra Høyre, lederen Svein Harberg, Kårstein Eidem Løvaas og Mette Tønder, fra Fremskrittspartiet, Laila Marie Reiertsen og Ib Thomsen, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, viser til stortingsmeldingen og stiller seg bak intensjonen om at barnehagen skal være et godt tilbud til alle barn uavhengig av barnehage, og at tiden i barnehage skal legge grunnlaget for videre utdanning og arbeidsliv slik at den enkelte gis muligheter til å nå sine mål og utvikle sitt potensial. Regjeringen peker gjennom meldingen på prioriteringer de vil gjøre i arbeidet med ny rammeplan for å styrke kvaliteten og utjevne for store

forskjeller i norske barnehager i dag. Komiteen viser til at det i meldingen samtidig slås fast at det er mye godt å si om barnehagesektoren i dag. Det er mange engasjerte og kompetente medarbeidere som gjør en stor innsats og gir et godt tilbud. Den nordiske barnehagemodellen høster internasjonal anerkjennelse. Dette gir et godt grunnlag for å fortsette arbeidet med å forbedre tilbudet til barna i barnehagen.

Komiteen viser til at regjeringen påpeker store endringer i familienes hverdag og ikke minst et stadig mer digitalisert hverdagsliv som et viktig argument for også å se på innholdet i barnehagehverdagen på nytt. En slik utvikling krever nye rutiner for kommunikasjon med omverdenen og informasjon til familiene. Regjeringens etablering av barnehagefakta.no er viktig i dette arbeidet. Samtidig må det etableres gode, trygge rutiner for håndtering av informasjon om det enkelte barn.

Komiteen viser til at regjeringen har lagt følgende mål til grunn for meldingen:

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

I videreutviklingen av rammeplanen for å nå disse målene vil regjeringen ha høyere ambisjoner for barnets trivsel, utvikling av språk og læring i hverdagen. Det må videre sikres at barn som har behov for særskilt tilrettelegging eller støtte får det tilbudet de trenger, og at barn og foreldre opplever kontinuitet i overgangen mellom barnehage og skole – selv om barnehage og skole er ulike som pedagogiske institusjoner. Barnehageforskning viser at dette er utfordringer med forbedringspotensial, noe som må gripes fatt i for å realisere en barnehagesektor med høy kvalitet og mindre kvalitetsforskjeller.

Komiteen merker seg at barnehagens pedagogiske metode med undring, mestring og læring gjennom lek skal danne grunnlaget for arbeidet med å styrke kvaliteten i tilbudet.

Komiteen merker seg videre at meldingen løfter frem språkutvikling som et sentralt element i barns utvikling, og ser at arbeidet rundt dette også er grunnleggende for måloppnåelse på de fleste andre områder. Komiteen vil også berømme at meldingen så tydelig løfter frem viktigheten av arbeidet med å forebygge, avdekke og håndtere mobbing, og at dette arbeidet skal styrkes.

Komiteen viser til innstillingene til Prop. 33 L (2015–2016) og Prop. 103 L (2015–2016), som be-

handles parallelt med stortingsmeldingen, som viktige i utviklingen av barnehagesektoren og som må sees i sammenheng med meldingen.

## 2.1 Generelt

Komiteen viser til at barnehager er bra for barna, godt og trygt for foreldrene og bidrar til arbeidslinja. Barnehager fremmer dessuten likestilling og bidrar sterkt til integrering og inkludering. Komiteen vil understreke behovet for å gjøre barnehagetilbudet tilgjengelig for alle, også gjennom fortsatt moderasjons- og fritaksordninger. Videre vil komiteen påpeke viktigheten av at kvalitetsarbeidet følges opp, også gjennom å sørge for faglig kompetanse og nok voksne, i tråd med Stortingets opptrappingsplan 2020.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet konstaterer at finansieringen av kommunale og kommersielle barnehager fra og med 2016 er likestilt, og stiller seg sterkt undrende til at dette ikke har medført tilsvarende likeverdighet i krav, hva gjelder eksempelvis personale, åpningstider, opptak og overgangsordninger fra barnehage til skole, tilsvarende kommunale barnehager.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til målet om størst mulig likebehandling mellom private og kommunale barnehager, og anbefaler at det som et resultat av økt økonomisk likebehandling også sees på samordning av de krav som stilles til barnehagene for å få tilskudd.

Komiteen viser til kapittel 1 i barnehageloven som omhandler barnehagens formål og innhold. Ifølge formålsparagrafen skal barnehagen

«i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. (...) Barna skal få utfolde skaperglede, undring og utforskertrang. De skal lære å ta vare på seg selv, hverandre og naturen. Barna skal utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter. De skal ha rett til medvirkning tilpasset alder og forutsetninger. Barnehagen skal møte barna med tillit og respekt, og anerkjenne barndommens egenverdi. Den skal bidra til trivsel og glede i lek og læring, og være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap. Barnehagen skal fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering.»

I barnehagelovens § 2 understrekes det blant annet at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet og at barnehagen

«skal gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfulle opplevelser og aktiviteter. Barnehagen skal ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn, herunder sa-

miske barns språk og kultur. Barnehagen skal formidle verdier og kultur, gi rom for barns egen kulturskaping og bidra til at alle barn får oppleve glede og mestring i et sosialt og kulturelt fellesskap. Barnehagen skal støtte barns nysgjerrighet, kreativitet og vitebegjær og gi utfordringer med utgangspunkt i barnets interesser, kunnskaper og ferdigheter. Barnehagen skal ha en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller.»

Komiteen vil understreke barnehagens brede samfunnsmandat.

## 2.2 Kvalitet

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet vil understreke viktigheten av å fortsette arbeidet med å styrke kvaliteten i barnehagene. Det vises i den sammenheng til regjeringen Stoltenbergs forslag til tiltak i Meld. St. 24 (2012–2013) Framtidens barnehage, våren 2013. I hovedsak dreide dette seg om:

- å sikre nok barnehageledere og pedagogiske ledere med god kompetanse
- bemanningsnorm med 1:3 barn under 3 år og 1:6 barn over 3 år innen 2020
- å styrke barnehagens arbeid med barns språk (tatt opp i St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen og St.meld. nr. 23 (2007–2008) Språk bygger broer. St.meld. nr. 41 (2008–2009) kvalitet i barnehagen)
- at slik har barnehagen som språkarena vært sentralt tema de siste 10 årene, i erkjennelsen av at systematisk arbeid med språk er et virkningsfullt tiltak for sosial utjevning
- å innføre en plikt for barnehagene om å tilby språkkartlegging til barn som vurderes å ha særskilt behov for språkinnsett
- et bedre tilsyn med den enkelte barnehage
- økt kompetanseutvikling for ansatte i barnehagene
- å vurdere å fjerne muligheten til varig dispensasjon for utdanningskrav til pedagogisk leder og styrer
- en revidert rammeplan for barnehagenes innhold og oppgaver
- gode tilvenningsrutiner for barn og foreldre
- gjennomgang av reguleringen av fysisk og psykososialt miljø

## 2.3 Språk

Komiteen viser til at et samlet storting i Innst. 380 S (2012–2013) av 28. mai 2013 til Meld. St. 24 (2012–2013) Framtidens barnehage, uttrykte følgende knyttet til barnehagens arbeid med barns språk:

«Komiteen er derfor tilfreds med at regjeringen legger til rette for kartlegging ved behov, og viser til

at forslaget fra regjeringen innebærer at språkkartleggingen utføres når barnehagen eller foreldrene mener det er grunn til å vurdere barns språkutvikling nærmere.»

Komiteen mener at denne praksisen bør fortsette.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti mener at denne praksisen bør fortsette, og viser til den nyreviderte «Oslostandard for systematisk oppfølging av barns språkutvikling» som et godt eksempel på hvordan det kan gjøres. Her legges det opp til at alle barnehager utvikler en plan som sikrer systematisk observasjon, vurdering og oppfølging av barnas språkutvikling i et sterkt profesjonsfellesskap. Videre velger barnehagene det kartleggingsverktøyet de mener er best, og kartlegger de barna pedagogisk leder mener har behov for det. Barna som trenger ekstra oppfølging, skal få en oppfølgingsplan med tiltak, og oppfølgingen skal evalueres. Foreldre og foresatte skal involveres hele veien. Disse medlemmer mener denne modellen sikrer at barna som trenger det, får den nødvendige oppfølging, samtidig som ikke ressurser brukes på unødvendig kartlegging og byråkrati.

Disse medlemmer viser – i likhet med en rekke høringsinstanser – til at barnehagene i første rekke trenger nok og godt kvalifiserte voksne, ikke nye normer og målinger av enkeltbarns kompetanse. Derfor mener disse medlemmer også at en veiledende norm for hvor mye språk en femåring bør kunne, ikke er ønskelig.

Når det gjelder ny rammeplans føringer for språkarbeid i barnehager, støtter komiteens flertall, medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, regjeringens forslag om at ny rammeplan tydeliggjør hva det innebærer å støtte barns språkutvikling frem mot skolestart.

Komiteen ønsker ikke at det utvikles definerte normer for barns utvikling knyttet til alder eller utviklingsstadium gjennom barnehageløpet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, viser til at alle barn skal vurderes med utgangspunkt i eget potensial for utvikling med hensyn til de individuelle forskjeller blant barn og det store mangfold av barn med ulike forutsetninger. Barnehagen skal ikke sette spesifikke mål for enkeltbarn uten at dette har en klar begrunnelse. Målene skal i disse tilfeller settes i samarbeid med foreldrene og eventuelle samarbeidsparter utenfor barnehagen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti viser til at det i meldingen beskrives at normen som ønskes innført, skal ta utgangspunkt i Utdanningsdirektoratets veileder «Språk i barnehagen – Mye mer enn bare prat». I denne veilederen heter det at det er «viktig at pedagogen kjenner flere ulike verktøy og derigjennom har et bredt spekter å velge blant som grunnlag for å velge det som er mest hensiktsmessig i hvert enkelt tilfelle», noe som altså ikke tilsier én felles norm for alle femåringer. Disse medlemmer finner det videre forunderlig at regjeringen foreslår en språknorm som skal «beskrive typisk språkkompetanse hos femåringer» uten å bruke sine egne utredninger og ekspertuttalelser, som Østbergutvalget i 2010, og ekspertutvalget som så på kartleggingsverktøy i barnehagen i 2011. Her vurderes ingen av de eksisterende kartleggingsverktøyene til å kunne møte alle målgrupper og behov, og det vises dessuten til forskning som slår fast at man ikke bør vurdere minoritetsspråklige barns språkutvikling med verktøy som er laget for barn med norsk som morsmål.

Disse medlemmer vil fremheve Oslo som et eksempel på en kommune som benytter muligheten til å stille språkkrav ved faste ansettelser, og som samtidig satser på kompetanseheving hos dem som allerede er ansatt, men har for dårlige norskkunnskaper, ved å gi dem norskkurs finansiert av kommunen. Disse medlemmer mener det er mer hensiktsmessig enn et lovfestet språkkrav å tilby alle ansatte som har behov for det, gode og tilrettelagte kompetansehevende kurs, og viser til Bydel Søndre Nordstrand i Oslo, der HiOA i 2013/2014 med svært gode resultater ga barnehageansatte norskkurs tilpasset arbeidsplassen. Disse medlemmer mener dette må gjøres systematisk.

På denne bakgrunn ber disse medlemmer regjeringen i arbeidet med det varslede lovforslaget utforme ny bestemmelse i barnehageloven på en slik måte at barnehageeier, kommunene, gis en plikt til å utarbeide konkrete planer for språkkompetanseheving av ansatte i barnehagen, samt sørge for at en forsvarlig andel ansatte har tilstrekkelige norskkunnskaper, men samtidig ikke hindre fleksibiliteten for ansettelse av personell med lav språkkompetanse i barnehager der et godt norsk språkmiljø likevel er sikret.

Disse medlemmer peker på viktigheten av ordningen med «Basiskompetanse i arbeidslivet» (BKA). Gjennom ordningen kan virksomheter i offentlig og privat sektor søke om midler for å gi ansatte grunnleggende ferdigheter i muntlig norsk, lesing, skriving, regning og data.

Disse medlemmer viser til at regjeringen i meldingen viser til evalueringen av gratis kjernetid i

Oslo, som påviser samvariasjon mellom høy andel ansatte med innvandrerbakgrunn og høy andel barn som skårer lavt på lesetest i første klasse. Evalueringen viser imidlertid også at jo høyere andel ansatte som har høy utdanning, jo færre av barna har svake norskerferdigheter ved skolestart. Med dette som bakgrunn vil disse medlemmer igjen påpeke viktigheten av å raskt få på plass en bemanningsnorm med en høy andel barnehagelærere.

Disse medlemmer vil også peke på at det er viktig at barn med norsk som andrespråk oppmuntres til og støttes i å ta vare på morsmålet, og at det i denne sammenheng kan være avgjørende for barna å møte voksne i barnehagen som behersker deres morsmål. Andrespråklæring kan føre til tap av morsmålskompetanse og i verste fall språkbytte. Dette kan igjen føre til dårlig kommunikasjon mellom barn og foreldre og er svært uheldig for språkutviklingen, også norsklæringen. Disse medlemmer er bekymret for at et lovfestet norskkrav til barnehageansatte kan hindre ansettelse av assistenter og pedagoger med annet morsmål enn norsk. Disse medlemmer merker seg videre at meldingen varsler en omlegging av det øremerkede statstilskuddet til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder fra 2017, og at begrunnelsen er at det skal komme tydeligere fram at formålet med tilskuddet er å bidra til å styrke de norskspråklige ferdighetene til minoritetsspråklige barn i barnehage. Disse medlemmer er bekymret for at en omlegging av tilskuddet vil gå utover ansettelse av morsmålsassistenter, og fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen ikke legge om det øremerkede statstilskuddet til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder fra 2017 på en slik måte at det fortrenger ansettelse av morsmålsassistenter.»

Komiteen peker på at for å sikre at barnehagen og personalet er i stand til å kunne oppfylle rammeplanens krav til arbeid med språk, er det en nødvendig forutsetning at barnehagen har ansatte med tilfredsstillende norskspråklig kompetanse. Komiteen viser til at regjeringen varsler et lovforslag med endringer i barnehageloven, der et tydeligere krav til norskspråklig kompetanse hos ansatte i barnehagen som arbeider med barn, skal innføres.

Komiteen er enig i at godt språkarbeid i barnehagen forutsetter godt språk hos de ansatte, og at dette må være et viktig satsingsområde.

Komiteen mener imidlertid at dårlige norskkunnskaper blant barnehageansatte er en utfordring som må løses med ulike virkemidler. Komiteen mener det er behov for et hjemmelsgrunnlag for å si-

kre alle barn mulighet til å lære godt norsk før skolestart. God norskspråklige kompetanse blant de ansatte er av stor betydning for utvikling av barns ferdigheter i norsk. Barnehageeier har i dag ingen plikt, men kun en mulighet, til å stille et språkkrav ved ansettelser, med den konsekvens at barnehage tilbudet kan ha ulik kvalitet kommunene imellom og mellom kommunale og private barnehager. Komiteen mener det er flere løsninger for å sikre at ansatte i alle barnehager har god språkkompetanse. Komiteen ber regjeringen i arbeidet med det varslede lovforslaget å utforme ny bestemmelse i barnehageloven på en slik måte at alle barnehageeiere, både private og offentlige i alle kommuner, får ansvar for at barnehagen og personalet er i stand til å kunne oppfylle rammeplanens krav til arbeid med språk, ved å sikre de ansatte tilfredsstillende norskspråklig kompetanse. Det bør innføres en plikt for barnehageeier til å utarbeide konkrete planer for språkkompetanseheving av ansatte i barnehagen for å imøtekomme lovkravet om forsvarlig og tilfredsstillende barnehage tilbud. Barnehageeier må da ved ansettelse av personell med lav språkkompetanse sørge for kompetansehevende tiltak hvis dette er nødvendig for å ivareta et forsvarlig og tilfredsstillende barnehage tilbud.

Komiteen fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen ikke lovfeste nivå for norskspråklig kompetanse hos ansatte i barnehagene, men sørge for at barnehageeier sikrer tilstrekkelig kompetanse ved å presisere at de har ansvar for et godt norskspråklig miljø i hver enkelt barnehage.»

## 2.4 Bemanningsnorm

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti viser til at Stortinget våren 2013 drøftet hva som må til for å styrke kvaliteten i barnehage tilbudet.

I Innst. 380 S (2012–2013) sluttet alle partier bortsett fra Fremskrittspartiet opp om en bemanningsnorm.

«... er enig med regjeringen i at det å fastsette krav til generell grunnbemanning vil sette en standard for nivået på bemanningen og være et godt tiltak som vil kunne bidra til å sikre kvaliteten i barnehagene og ivareta det enkelte barnet på en god måte. Flertallet viser til at regjeringen innen 2020 vil innføre et krav til grunnbemanningen der forholdstallet mellom voksne og barn fastsettes til 1:3 for barn under tre år (en voksen per tre barn målt i heltidsplass per årsverk) og 1:6 for barn over tre år (en voksen per seks barn målt i heltidsplass per årsverk).»

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, viser til regjeringens omfattende satsing på kompetanseheving i

barnehagen, og at dette sammen med den positive utviklingen i antall ansatte med nødvendig kompetanse danner et godt grunnlag for å oppnå målene om pedagogitet og bemanningsnorm. Denne regjeringen satser mer på kvalitet i barnehagen enn noen tidligere regjering. For 2016 foreslår flertallet å øke bevilgningene til kvalitetstiltak med 120 mill. kroner. Flertallet vil bruke om lag 400 mill. kroner på tiltak for å fremme kvalitet i barnehagen. Det er 230 mill. kroner mer enn i 2013, langt over en dobling av bevilgningen på 3 år.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti viser til at disse partier foreslo å forsterke dette ved å foreslå at ordet «minst» ble knyttet til forholdstallene.

Disse medlemmer viser videre til at Stortinget den 25. november 2015 vedtok følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge fram en plan for innfasingen av en bemanningsnorm, der det vurderes om krav om 50 pst. barnehagelærere bør være en del av planen. Og, Stortinget ber regjeringen fjerne kommunens mulighet til å gi varige dispensasjoner fra dagens krav om barnehagelærerutdanning for pedagogiske ledere.»

På denne bakgrunn stiller disse medlemmer seg undrende til at regjeringen legger fram en sak om kvalitet i barnehagen, uten å følge opp vedtaket om bemanningsnorm.

## 2.5 Skoleutvikling

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti viser til at barnehagen fungerer skoleforberedende gjennom lek, læring, utvikling av sosial kompetanse og relasjonsbygging både mellom barn og mellom barn og voksne. Disse medlemmer vil imidlertid understreke behovet for å sikre nok og kompetente voksne, og at det er viktig med krav om barnehagelærerutdanning for pedagogiske ledere. Disse medlemmer vil vektlegge barndommens egenverdi, og vil ikke støtte en utvikling med krav om å oppfylle ferdighetsmål, dokumentasjoner og språkkartlegginger, og rapporteringer i barnehagene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, vil understreke at hensikten ikke er å legge til rette for økt grad av dokumentasjon ut over det som følger av dagens barnehagelov og rammeplan. Det fremgår av dagens rammeplan at barnehagen er en pedagogisk virksomhet som skal planlegges, dokumenteres og vurderes.

Flertallet viser til dagens rammeplan for barnehagen hvor det fremgår at barnehagens styrer har et særlig ansvar for å lede barnehagens arbeid med

planlegging, dokumentasjon og vurdering. Videre heter det at pedagogisk leder har ansvar for planlegging, dokumentasjon og vurdering av arbeidet med barnegruppen han/hun har ansvaret for. Rammeplanen omtaler også dokumentasjon knyttet til enkeltbarn. Det foregår i dag, i tråd med dagens rammeplan, systematisk observasjon, dokumentasjon og vurdering av både barnehagens virksomhet og av enkeltbarn. Flertallet forutsetter i tråd med rammeplanen at dokumentasjon knyttet til enkeltbarn fortsatt skal skje. Flertallet understreker at dokumentasjon av enkeltbarn kun skal gjennomføres der det er nødvendig for at barnet skal få et godt tilbud. Observasjon, vurdering og dokumentasjon skal brukes for å sikre at hvert barn får et barnehagetilbud i tråd med barnehageloven og forskriftene til denne.

Komiteen er enig i at barns trivsel og utvikling skal vurderes løpende. Eierne og barnehager skal vise tilbakeholdenhet i bruken av dokumentasjon av enkeltbarns handlinger og utvikling. Det skal ligge grundige faglige vurderinger og begrunnelser bak bruk av verktøy eller særskilte pedagogiske metoder i barnehagene. Avgjørelse om bruk av metoder og verktøy i vurderingsarbeidet gjøres av barnehagens pedagogiske bemanning på bakgrunn av kunnskap om enkeltbarn og barnegruppen. Slike avgjørelser skal skje i overensstemmelse med barnehagens eier. Foreldre skal informeres om og involveres i valg og bruk av ulike metoder og verktøy.

Komiteen ønsker ikke at det i arbeidet med en ny rammeplan utvikles definerte normer for barns utvikling knyttet til alder eller utviklingsstadium. Alle barn skal vurderes med utgangspunkt i eget potensial for utvikling med hensyn til de individuelle forskjeller blant barn og det store mangfold av barn med ulike forutsetninger. Barnehagen skal ikke sette spesifikke mål for enkeltbarn uten at dette har en klar begrunnelse. Målene skal i disse tilfeller settes i samarbeid med foreldrene og eventuelle samarbeidsparter utenfor barnehagen.

Komiteen vil presisere at personopplysninger ikke skal brukes til sammenlikninger mellom barn eller mellom barnehager og at det enkelte barns prestasjoner, ferdigheter eller utvikling ikke skal anvendes som dokumentasjon på barnehagekvalitet og kan derfor ikke brukes til annet formål enn å sikre at det enkelte barn får et godt tilbud i tråd med lov og forskrifter.

Komiteen legger til grunn at systematisk kartlegging av utvikling hos enkeltbarn med bruk av særskilt kartleggingsverktøy skal gjøres på grunnlag av en faglig pedagogisk vurdering og etter behov. Oppmerksomheten og ressursene rettes mot de barna som

virkelig har behov for særskilt språkinnsett og oppfølging.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at i komiteens høring 28. april 2015 understreket KS kommunenes behov for å kunne styre barnehagesektoren, og viste særskilt til utfordringen med å kunne stille lokale krav til overgangen mellom barnehage og skole. Disse medlemmer viser til at regjeringen nå har likestilt finansieringen av kommunale og kommersielle barnehager, og forventer at dette også betyr at kommunenes behov i forbindelse med å sikre en god overgang til skole imøtekommes.

## 2.6 Om kvalitet og personalets antall og kompetanse

Komiteen viser til at personalets kompetanse er nøkkelen til og avgjørende for en god barnehage. Barnehagelæreren er, og skal fortsatt være, grunnstammen i pedagogbemanningen i barnehagen. Samtidig er det viktig å verdsette den kompetansen som alle de som arbeider i barnehagene har, både de ufaglærte og de fagutdannede. Komiteen viser til at en samlet komité i Innst. S. 47 (2015–2016) understreket at det er viktig å vektlegge arbeidet med kvalitet i barnehagene slik at man sikrer et barnehagetilbud av høy kvalitet til alle som ønsker det:

«Alle barnehager må ha høy kvalitet, og førskolelærere og annet kvalifisert personale er avgjørende for kvaliteten i barnehagetilbudet. Kvalitet innebærer først og fremst en trygg hverdag med nok antall voksne pr. barn, men også godt pedagogisk innhold og nok pedagoger. Komiteen mener at de ansatte i barnehagen og deres personlige og faglige kompetanse er den viktigste forutsetningen for god kvalitet.»

Komiteen mener den aller viktigste forutsetningen for god kvalitet i barnehagesektoren er nok voksne og gode voksne i barnehagen. Komiteen viser til at Stortinget i november 2015 behandlet forslag om kompetanseløft i barnehagen og i den forbindelse fattet følgende to vedtak:

«Stortinget ber regjeringen legge fram en plan for innfasingen av en bemanningsnorm, der det vurderes om krav om 50 pst. barnehagelærere bør være en del av planen.

Stortinget ber regjeringen fjerne kommunens mulighet til å gi varige dispensasjoner fra dagens krav om barnehagelærerutdanning for pedagogiske ledere.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti mener det hadde vært naturlig med en omtale av disse vedtakene i meldingen, samt en omtale av regjeringens

arbeid med implementering av alle Stortingets vedtak om bemanningsnorm og pedagognorm.

Komiteen viser til at personaltettheten og andelen pedagoger har økt de siste årene. Statistikk utarbeidet av Utdanningsdirektoratet viser at kommunale barnehager i gjennomsnitt har tilstrekkelig bemanning til å oppfylle et krav på én voksen per tre småbarnsplasser og én voksen per seks storbarnsplasser. Private barnehager har i gjennomsnitt noe lavere bemanning. Statistikken viser også at det er stor variasjon i voksenteitet mellom barnehagene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti viser til at det er bred politisk enighet om at det vil være nødvendig å innføre en bemanningsnorm som gjelder hele åpningstiden, samt at alle partier på Stortinget unntatt Fremskrittspartiet også har bedt regjeringen vurdere hvorvidt en pedagognorm på 50 pst. bør innføres i sammenheng med bemanningsnormen.

Disse medlemmer viser videre til følgende merknader fra Innst. 47 S (2015–2016):

«Disse medlemmer (Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti) viser til at disse partier mener det er på tide å starte arbeidet med krav til generell bemanning og pedagogtetthet. Flertallet i Øieutvalget (NOU 2012:1) anbefalte et pedagogkrav på én voksen per seks barn under tre år og én voksen per tolv barn over tre år (1:6 og 1:12), kombinert med et generelt bemanningskrav på én voksen per tre barn under tre år og én voksen per seks barn over tre år (1:3 og 1:6).

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti vil peke på at et mindretall i Barnehagelovutvalget mente at det mest forsvarlige nivået på et generelt bemanningskrav er én voksen per to barn under tre år og én voksen per fem barn over tre år (1:2 og 1:5). Dette medlem viser til at en bemanningsnorm skal være et minimumskrav til voksenteitet, og det er en viktig vurdering hvor grensen går for hva som er forsvarlig bemanning.»

Komiteen mener det er viktig at målet om å innføre en bemanningsnorm innen 2020 gjennomføres, slik at det sikres nok voksne i barnehagen. Komiteen mener også at det samtidig er nødvendig å øke kompetansen hos de ansatte, å få flere faglærte i sektoren, både førskolelærere og andre utdanningsgrupper.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti viser til Innst. 380 S (2012–2013), der komiteen med unntak av Fremskrittspartiets medlemmer støttet opp om å fastsette krav til generell grunnbemanning på 1:3 voksne for barn under tre år og 1:6 for barn over tre år innen 2020. Flertallet i familie- og kulturkomiteen

uttrykte den gang videre full støtte til at ufaglærte assistenter skulle få mulighet til kompetanseheving. Stortingsmeldingens klare signal om at det var behov for å stramme inn på dispensasjonsordningen fra utdanningskravene for pedagogiske ledere og styreere, ble støttet av en samlet komité:

«Komiteen er glad for at regjeringen vil vurdere å fjerne dagens mulighet til å innvilge varig dispensasjon fra utdanningskravet. Muligheten til midlertidig dispensasjon beholdes, men komiteen mener at eierne må dokumentere at de jobber for å tiltrekke seg nødvendig kompetanse for å kunne få midlertidig dispensasjon.»

Disse medlemmer forutsetter fortsatt at det arbeides med implementering av Stortingets vedtak både når det gjelder bemanningsnorm, pedagognorm og fjerning av muligheten til varig dispensasjon fra utdanningskravet til styrer og pedagogisk leder, jf. merknader og vedtak i innstillingen til Prop. 33 (2015–2016) der komiteen ber regjeringen snarest legge fram en plan for dette arbeidet for Stortinget.

Disse medlemmer vil i denne sammenheng videre vise til Innst. 380 S (2012–2013):

«Komiteen mener nok voksne per barn er den mest grunnleggende forutsetningen for at barn har det bra i barnehagen. Hvis det ikke er nok voksne som kan se hvert enkelt barn, trøste, gi kos, skifte bleier, følge på toalettet, hjelpe med mat og drikke, være med ut og leke, og å gå på tur, er ikke barnehagen et godt og trygt alternativ for barna.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at regjeringen vil innføre krav om grunnbemanning på én voksen per tre småbarnsplasser og én voksen per seks storbarnsplasser.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at et mindretall i Barnehagelovutvalget mener et mer forsvarlig bemanningskrav er én voksen per to barn under tre år og én voksen per fem barn over tre år. Dette medlem mener en bemanningsnorm bør innføres med fremskyndet tidsfrist. Dette medlem vil understreke at beregning av grunnbemanning må ta utgangspunkt i ansatte som faktisk er sammen med og har den praktiske omsorgen for barna. Det betyr for eksempel at man ikke kan regne en styrer eller kjøkkenassistent, som ikke har som primærøppgave å tilbringe tid sammen med barna eller har den praktiske omsorgen for barna i barnehagehverdagen, som en del av grunnbemanningen. Den foreslåtte grunnbemanningen bør etter dette medlems syn også regnes som en minimumsbemanning. Dette medlem vil understreke at stabilitet i bemanning er et avgjørende kvalitetskriterium. Dette medlem mener det bør innføres krav til vikarbruk ved sykefravær. Det må være et krav at driften i hver enkelt barnehage til enhver tid skal gjenspeile bemanningsnormen.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

'Stortinget ber regjeringen sikre at det innføres et krav om grunnbemanning i barnehagen på minst én voksen per tre småbarnsplasser (1:3) og minst én voksen per seks storbarnsplasser (1:6) innen 2016.'

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, mener at flere ansatte og mindre barnegrupper ville kunne bidra til større trygghet og mer ro i barnehagen, at barna blir sett, til at det raskere og i større utstrekning kan iverksettes tiltak overfor barn som trenger ekstra oppfølging, samt at de ansatte kan få mer tid til å jobbe med nettverksarbeid og kompetanseheving. Dette flertallet mener videre at en eventuell økning i antall ansatte må bidra til at grunnbemanningen økes i hele åpningstiden, slik at man unngår at én ansatt er alene med alle barna i en barnehage.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, viser til regjeringens omfattende satsing på kompetanseheving i barnehagen og at dette sammen med den positive utviklingen i antall ansatte med nødvendig kompetanse danner et godt grunnlag for å oppnå målene om pedagogitet og bemanningsnorm. Flertallet viser til at denne regjeringen satser mer på kvalitet i barnehagen enn noen tidligere regjering. For 2016 foreslås det å øke bevilgningene til kvalitetstiltak med 120 mill. kroner. Det vil bli brukt om lag 400 mill. kroner på tiltak for å fremme kvalitet i barnehagen. Det er 230 mill. kroner mer enn i 2013, langt over en dobling av bevilgningen på 3 år.

## 2.7 Om den norske/nordiske barnehagemodellen

Komiteen viser til at den norske og nordiske barnehagemodellen høster internasjonal anerkjennelse. Norske barnehager blir ofte brukt som et eksempel til etterfølgelse. Komiteen vil understreke verdien av den norske barnehagetradisjonen, der barndommens egenverdi og barns frie lek blir ivarettatt. Komiteen mener barna skal møtes med tillit og respekt, slik at de kan utvikle seg i trygge omgivelser. Komiteen vil understreke at barnehagehverdagen handler om trygghet og omsorg, lek og læring. Barnehagen skal være et trygt og godt sted for små barn å være, et sted der barnet får utvikle seg gjennom lek, samspill og kreativ utfoldelse.

Komiteen viser til Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, hvor det står at:

«barndommen er en livsfase med egenverdi (...). Ett av barndommens særpreg er samspill i lek, der initiativ, fantasi og engasjement vil kunne finne sted.»

Komiteen viser til at regjeringen presiserer at barnehagens egenart skal bevares.

Komiteen viser til at den norske barnehagetradisjonen tar utgangspunktet i et helhetlig syn på barnet, der begrep som omsorg, lek, læring og utdanning

er sentrale. Dette er begrep som understreker de verdier vi legger i våre mål for barnehagen og noe som også bør være sentralt for innholdet i fremtidens barnehage. Komiteen mener leken er grunnmuren i barns læring og utvikling, og er glad for at regjeringen slår fast at leken fortsatt skal ha en fremtredende plass i barnehagen. For mye organisering og tilrettelegging kan gi barna for lite rom og tid til å utforske verden.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti er opptatt av å understreke at barnehagen ikke bør dreie i skolefaglig retning. Disse medlemmer vil i denne sammenheng vise til Innst. 162 S (2009–2010).

Disse medlemmer viser til at i samme innstilling understreker en samlet komité følgende:

«Komiteen understreker at læring skal foregå gjennom lek og hverdagsaktiviteter, og at læring og omsorg skal sees i sammenheng.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser i den sammenheng til at rapporten *Starting Strong II* (OECD) stiller spørsmål ved om barnehagens sosialpedagogiske tradisjon i mange land er i ferd med å bli erstattet av en mer skoleforberedende barnehagetradisjon. Dette kan en blant annet se i Sverige der «förskolan» har fått økt skoleforberedende betydning. Oppdraget er blitt snevrere med større fokus på språkutvikling, og barns utvikling, prestasjoner og ferdigheter kartlegges og bedømmes i økende omfang.»

Disse medlemmer mener det er avgjørende for kvaliteten i barnehagen at de ansatte bruker mye tid på barna. Disse medlemmer er kritisk til krav om kartlegging og dokumentasjon som fjerner pedagogene fra direkte arbeid med barna. Disse medlemmer viser til erfaringer fra Danmark som dokumenterer at det brukes unødvendig mye tid på å kartlegge barn som overhodet ikke trenger noen spesiell oppfølging, i stedet for å følge opp de barna som trenger det. Disse medlemmer mener forslag om krav til dokumentasjon og språkkartlegging leder barnehagen i skolefaglig retning, istedenfor å styrke barnehagen som arena for læring gjennom lek.

Disse medlemmer har merket seg at mange høringsinstanser er kritiske til forslagene om overføring av dokumentasjon og språkkartlegging av alle barnehagebarn. Disse medlemmer viser til at barnehagens mål handler om verdier som ikke uten videre kan måles. Disse medlemmer viser videre til at kartlegging har vist seg å bidra til å snevre inn barnehagens innhold, noe disse medlemmer mener er uheldig. Disse medlemmer vil understreke at det er mange områder i barns liv og læring som ikke lar seg omdefinere til resultater på en kartleggingsprøve. Dette gjelder blant annet barnehagen

som arena for fri lek, motorisk trening, natur- og kulturopplevelser og refleksjon.

Disse medlemmer er opptatt av at man ikke skal pålegge ansatte i barnehage og skole ytterligere administrativt arbeid, men sørge for at de får mer tid sammen med barna.

Disse medlemmer er opptatt av at barnehagen ikke kan ses på som et skoleforberedende tilbud alene, og understreker at det må være et videre perspektiv på kvalitet. Det er viktig at kvalitetsarbeidet i sektoren ikke er av en slik art at barnehageansattes tid med barna reduseres til fordel for mer administrativt arbeid knyttet til dokumentering, vurderinger, rapportering og evalueringsvirksomhet.

Disse medlemmer viser til barnehageloven § 3 om barns rett til medvirkning. Disse medlemmer vil understreke at barns rett til medvirkning i barnehagen er et viktig tegn på at barnehagen skal ta barndommen på alvor. En viktig del av barnehagens brede samfunnsmandat er å skape en god barndomsarena preget av omsorg, lek og moro, nysgjerrighet, spenning og vennskap.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, viser til dagens rammeplan for barnehagen hvor det fremgår at barnehagens styrer har et særlig ansvar for å lede barnehagens arbeid med planlegging, dokumentasjon og vurdering. Videre heter det at pedagogisk leder har ansvar for planlegging, dokumentasjon og vurdering av arbeidet med barnegruppen han/hun har ansvaret for. Rammeplanen omtaler også dokumentasjon knyttet til enkeltbarn. Det foregår i dag, i tråd med dagens rammeplan, systematisk observasjon, dokumentasjon og vurdering av både barnehagens virksomhet og av enkeltbarn. Flertallet forutsetter i tråd med rammeplanen at dokumentasjon knyttet til enkeltbarn fortsatt skal skje. Flertallet understreker at dokumentasjon av enkeltbarn kun skal gjennomføres der det er nødvendig for at barnet skal få et godt tilbud. Observasjon, vurdering og dokumentasjon skal brukes for å sikre at hvert barn får et barnehagetilbud i tråd med barnehageloven og forskriftene til denne.

Flertallet mener dokumentasjon er en naturlig og nødvendig del av barnehagens systematiske kvalitetsarbeid. Det er imidlertid ikke ensbetydende med en generell plikt til å dokumentere alt om alle barn. Dokumentasjon må velges etter behov, og det må legges til grunn et etisk perspektiv ved dokumentasjon av barn.

Komiteen er enig i at barns trivsel og utvikling skal vurderes løpende. Eiere og barnehager skal vise tilbakeholdenhet i bruken av dokumentasjon av enkeltbarns handlinger og utvikling. Det skal ligge



grundige faglige vurderinger og begrunnelser bak bruk av verktøy eller særskilte pedagogiske metoder i barnehagene.

Komiteen legger til grunn at systematisk kartlegging av utvikling hos enkeltbarn med bruk av særskilt kartleggingsverktøy skal gjøres på grunnlag av en faglig pedagogisk vurdering og etter behov. Oppmerksomheten og ressursene rettes mot de barna som virkelig har behov for særskilt språkinnsett og oppfølging.

## 2.8 Om samarbeid hjem–barnehage

Komiteen viser til at et barnehagetilbud av høy kvalitet forutsetter et godt og tillitsfullt samarbeid mellom barnehage og hjem. Jo yngre barna er, desto viktigere er det for både barna og foreldrene at personalet har tid til daglig kontakt og dialog om barnets trivsel og erfaringer.

Komiteen vil understreke foreldres rett til medvirkning, og mener det er viktig at alle foreldre får tilstrekkelig informasjon om barnehagens oppgaver og innhold.

Komiteen mener også det er viktig at informasjon blir formidlet slik at den blir forstått av alle, uavhengig av foreldrenes språklige og kulturelle bakgrunn.

Komiteen mener dette samspillet mellom hjemmet og barnehagen er svært viktig.

## 2.9 Om tiltak som gjelder utarbeidelsen av ny rammeplan

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti gir sin støtte til at rammeplanen revideres og fornyes, og vil i den sammenheng understreke det brede samfunnsmandatet i lovens formåls- og innholdsbestemmelser, samt det helhetlige læringssynet i vår barnehagetradisjon. Disse medlemmer vil videre peke på at regjeringen Stoltenberg i St. meld. nr. 24 (2012–2013) varslet at det i revideringen av rammeplanen for barnehagene skulle settes ned en bredt sammensatt gruppe med fagfolk. Den eksterne rammeplangruppa ble oppnevnt i 2013 og leverte sitt forslag til Utdanningsdirektoratet våren 2014. Disse medlemmer forutsetter at det leverte forslag legges til grunn for det videre arbeid. I forbindelse med Stortingets arbeid med meldingen nå, har regjeringen fått kritikk for å ikke involvere sektoren i den kommende revideringen, men kun invitert til høringsseminarer. Disse medlemmer slutter seg til denne kritikken og forutsetter at relevante faggrupper innen barnehagesektoren trekkes aktivt inn i arbeidet.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sette ned en bredt sammensatt gruppe med fagfolk fra barnehagesektoren til å revidere rammeplanen for barnehagene.»

Disse medlemmer vil vise til at barnehagen de senere år er blitt hverdag for stadig flere av de yngste barna. Også det bekrefter behovet for å understreke barnehagens særegne og selvstendige rolle.

Disse medlemmer vil understreke at barnehagen som omsorgs-, leke- og læringsmiljø må ivaretas som en helhet og vil spesielt påpeke behovet for at arbeidet med å skape et godt lekemiljø er sentralt i den nye rammeplanen. Disse medlemmer vil understreke betydningen av at den frie, spontane leken ikke må fortrenkes til fordel for voksenstyrte, målrettede læringsaktiviteter. Det vises til en rekke advarsler fra forskere og barnehagelærere som advarer mot at voksenstyring og målrettede aktiviteter kan ha motsatt effekt og føre til mindre læring.

Disse medlemmer viser til artikkel 31 i FNs konvensjon om barns rettigheter (Barnekonvensjonen) som slår fast at alle barn har rett til å leke. Disse medlemmer viser til at FNs barnekomité for 3 år siden publiserte en retningsgivende tolkning, en såkalt generell kommentar, av denne rettigheten (GENERAL COMMENT NO 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities and the arts (art 13); (CRC/GC/17). FNs barnekomité minner her om og argumenterer for barns rett til lek i tidlig barndom. Der hevdes med styrke at barns rett til lek er truet, særlig på grunn av økende læringstrykk og vektlegging av formell akademisk suksess, også i barnehagen. Kommentaren uttrykker bekymring for tendensen til at det barnehagepedagogiske feltet legger mer og mer vekt på formelle læringsaktiviteter på bekostning av barns lek og spontane aktiviteter. De hevder at mange ser på leken som noe unyttig, mangler forståelse og undervurderer dens betydning i barns trivsel, helse og utvikling:

«Both the right of children to engage in play and recreation, and its fundamental importance for their wellbeing, health and development, are poorly understood and undervalued» (CRC/GC/17, s. 17)

Disse medlemmer viser til at dagens barnehagelov og rammeplan har en god og tydelig forståelse og vektlegging av lek. Disse medlemmer vil understreke behovet for at ny, revidert rammeplan ivaretar FNs oppfordring om å sikre barn tid og rom til spontan, fri lek, også i barnehagen. Disse medlemmer vil understreke betydningen av at vektleggingen av lekens plass videreføres i ny, revidert rammeplan, i tråd med barnehageloven, den nordiske barnehagetradisjonen og FNs barnekomité. Disse medlemmer mener barn fortjener en rammeplan hvor det å arbeide for et godt lekemiljø er utvetydig

framhevet som en del av barnehagens kjerneoppgaver.

Komiteen viser til regjeringens forslag til tiltak som gjelder utarbeidelsen av ny rammeplan.

Komiteen støtter regjeringens forslag om at ny rammeplan skal ha tydelige krav til barnehagens arbeid for et godt omsorgs- og læringsmiljø, inkludert forebygging, avdekking og håndtering av mobbing. Komiteen støtter regjeringens mål om nulltoleranse når det gjelder mobbing. Komiteen vil understreke barnehagens ansvar for å arbeide forebyggende med å fremme et trygt og inkluderende fellesskap, og ikke minst styrke ansvaret for å oppdage og stoppe mobbing i barnehagen. Slik det også pekes på i meldingen, vet vi at mange norske barnehager driver systematisk og godt relasjonsarbeid. Samtidig vet vi også at ikke alle barnehager gjør dette, og at noen barn faller utenfor barnehagens fellesskap, ikke alle barn trives i barnehagen, en del opplever mobbing, erting eller utestengning fra lek, og vi vet at dette er alvorlig for de barna dette gjelder. Å arbeide for et godt omsorgsmiljø er en av barnehagens kjerneoppgaver.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti peker på viktigheten av god kvalitet både i det fysiske og det psykososiale miljøet i barnehagene, og at regjeringen Stoltenberg i St.meld. nr. 24 (2012–2013) vektla tiltak for å styrke kvaliteten på begge områder og viste til Barnehagelovutvalget, som foreslo å gi alle barnehagebarn en lovfestet rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og barnas leke-, omsorgs- og læringsmiljø.

Disse medlemmer merker seg at regjeringens melding ikke går like langt i barns rett til god kvalitet på begge områder.

Komiteen mener det er behov for ytterligere lovstøtte for barnehagens relasjons- og antimobbearbeid.

Komiteen fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om egen lovhjemmel om et trygt omsorgs- og læringsmiljø, jf. opplæringsloven § 9a.»

Komiteen støtter regjeringens forslag om at det i ny rammeplan skal tydeliggjøres at barnehagen har ansvar for å utvikle barnas toleranse for et mangfoldig samfunn og dermed bidra til å demme opp for fordommer og diskriminering basert på kjønn, legning, funksjonsnedsettelse, etnisitet, kultur, religion og livssyn. Komiteen vil understreke behovet for

dette arbeidet. Dagens samfunn er preget av et større mangfold enn noen gang tidligere, både når det gjelder kultur, religion, etnisitet og rettigheter for ulike minoritetsgrupper. Mangfold gir barn forståelse for at det finnes mange mulige måter å tenke og å leve på. Dette er viktig for barnas dannelsesprosesser. Barnehagen må støtte barna i å verdsette mangfold. Komiteen er enig i regjeringens påpekning av at barnehagen er en viktig samfunnsinstitusjon for å bidra til å legge et godt grunnlag for toleranse for mangfoldighet i måten mennesker lever sine liv på. Barnehagen kan bidra til å demme opp for diskriminering og fordommer basert på kjønn, legning, funksjonsnedsettelse, etnisitet, kultur, religion og livssyn.

Komiteen viser videre til meldingens omtale av barnehagens likestillingsarbeid der det understrekes at barnehagen bør være bevisst på det presset som kjønnsstereotypiene legger på både barn og foreldre, og at barnehagen bør bidra til et større spillerom for begge kjønn. Det vises videre til Meld. St. 7 (2015–2016) der regjeringen påpeker at det i barnehagen er behov for økt kompetanse om betydningen av kjønn og likestilling for barnas utvikling, og et av tiltakene er å heve kompetansen om likestilling i barnehagen. Videre ble følgende sagt om rammeplanen i likestillingsmeldingen:

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

For å sikre like muligheter for jenter og gutter i barnehagene er det etter komiteens mening avgjørende med rollemodeller av begge kjønn. Komiteen viser til at andelen menn i barnehagene fortsatt er svært lav og mener arbeidet med å rekruttere og beholde mannlige ansatte må forsterkes. Komiteen viser til Meld. St. 7 (2015–2016), der regjeringen sier den vil øke rekrutteringen av menn til det pedagogiske arbeidet i barnehagene, og forutsetter at det arbeides med dette.

Komiteen viser til behovet for både å videreutvikle politikken for kjønnsbalanse i barnehagen og generelt styrke likestillingsperspektivet i barnehagens pedagogiske virksomhet. Komiteen viser til at mange i dag opplever at barnehagen er en arena der kjønn er viktig for de valgene både barn og ansatte tar, hva som prioriteres og ikke, og hvordan det tilrettelegges i barnehagen for hvordan gutter og jenter møtes i hverdagen. Studier viser at barnehagelærere har ulike forventninger til gutter og jenter, og at de ansatte snakker ulikt til jenter og gutter. Det er påpekt at litteraturen som barn har tilgang på gjennom

barnehagen, ofte bygger på ensidige kjønnsperspektiver. Komiteen mener det er viktig at det pedagogiske arbeidet aktivt forsøker å motvirke kjønnsstereotyper, og gir alternativer til kjønnsstradisjonell lek og læring. At likestilling og likeverd mellom kjønnene ligger til grunn for læring og pedagogisk virksomhet i barnehagen er et viktig virkemiddel for å oppnå likestilling i samfunnet og for den enkelte.

Komiteen viser til at barnehagen er en viktig arena for læring og sosialisering. Barnehagen er en viktig dannelsesarena. De konstruerte rammene som barn ofte tar til seg gjennom sosiale erfaringer, kan barnehagen spille en nøkkelrolle i å få bukt med. Gjennom refleksjon med barna rundt kjønn kan ansatte i barnehagen skape et allsidig kjønnsbilde for barn som motvekt til kjønnsstereotype bilder de ofte møter i samfunnet for øvrig. En god dialog mellom foreldre og ansatte kan være nyttig for å synliggjøre mønster som kan være vanskelige å observere. Det er viktig at de ansatte reflekterer og stiller spørsmål rundt egen praksis. Ved å ha mer oppmerksomhet på kjønn og kjønnet praksis får man forhåpentligvis et mer romslig miljø for barn å vokse opp i, noe som vil være viktig for barna også senere i livet og for å skape et likeverdig samfunn. Komiteen viser til at barnehagen har et stort ansvar for alle barn fritt får skape sin identitet og gis likeverdige muligheter uavhengig av kjønn, slik det er nedfelt i barnekonvensjonen og barnehageloven.

Komiteen støtter regjeringens forslag om at kravet til progresjon i barnehagens innhold skal fremkomme tydeligere i ny rammeplan, i den forstand at det bør fremgå tydelig i rammeplanen at innholdet, arbeidsmåtene og omsorgs- og læringsmiljøet i barnehagen må være tilpasset barnas evner, interesser og behov, og at disse vil variere i løpet av barnehageårene. Komiteen viser til at rammeplangruppen i sitt forslag vektla at det er personalets kunnskap, observasjon og tilrettelegging for utvidelse av barns erfaringer som er vilkåret for å sikre progresjon. Komiteen vil også understreke at tydeliggjøring av krav til progresjon ikke skal innebære brudd med den nordiske barnehagemodell med et integrert og helhetlig tilbud for ett- til femåringene. Komiteen viser til at en helhetlig tilnærming til barns læring og utvikling støttes av forskning, og mener det er verdifullt at dette videreføres.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti støtter ikke regjeringens forslag om at ny rammeplan skal tydeliggjøre det språklige og sosiale utbyttet barn skal ha med seg etter endt barnehagetid.

Disse medlemmer vil advare mot at rammeplanen beskriver hva enkeltbarn skal kunne.

Disse medlemmer ønsker ikke en utvikling i sektoren med fokus på resultatoppnåelse på individnivå. Disse medlemmer mener det er riktig at rammeplanen beskriver hva barnehagens arbeid skal bestå i. Disse medlemmer ønsker at barnehagen fremmer barns utvikling ved å arbeide systematisk og godt med språk, og med de sosiale relasjonene, uten at det settes mål for enkeltbarnets utbytte.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen tydeliggjøre målene for barnehagens arbeid med språk og sette mål for hvordan barnehagen skal arbeide med lek, omsorg og sosial kompetanse.»

Når det gjelder den nye rammeplanens føringer for språkarbeidet i barnehagen, støtter komiteen regjeringens forslag om at ny rammeplan tydeliggjør hva det innebærer å støtte barns språkutvikling frem mot skolestart, samt at den nye rammeplanen skal bli tydeligere på barnehagens ansvar for å sikre at barn med et annet morsmål enn norsk får god oppfølging i utviklingen av norsk som andrespråk. Komiteen vil imidlertid vise til høringsuttalelsen fra OMEP, verdensorganisasjonen for små barns oppvekst og danning, som påpeker og understreker morsmålets betydning for andrespråksinnlæring. Komiteen viser til at både Østbergutvalget i 2010 og ekspertutvalget som så på kartleggingsverktøy i barnehagen i 2011 gjorde en forskningsgjennomgang, og begge konkluderte med betydningen av et godt utviklet morsmål for en god norskinnlæring. Komiteen vil i denne sammenheng først og fremst peke på morsmålets betydning for barns identitetsutvikling. Språk er en viktig del av menneskets identitet og er viktig for barnets helhetlige utvikling. Komiteen mener dette er viktige perspektiver å ta med seg i det videre arbeidet.

Når det gjelder den nye rammeplanens føringer for tilbudet til ulike grupper, støtter komiteen regjeringens forslag om at ny rammeplan skal tydeliggjøre tilbudet til de yngste barna, samt at den nye rammeplanen skal tydeliggjøre og definere barnehagens ansvar for barn med særlige behov.

Komiteen viser til at de yngste barna utgjør en stadig større andel av barn i barnehagen, og at dagens rammeplan i stor grad er tilpasset de større barna. Komiteen mener det er helt avgjørende at ny rammeplan vektlegger kunnskap om de yngste i større grad enn dagens.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti viser til at komiteen i Innst. 380 S (2012–2013) påpekte at:

«(...)de yngste barna utgjør en stadig større andel av barn i barnehagen, og at dagens rammeplan i stor grad er tilpasset de større barna. Komiteen vil derfor peke på at rammeplanen må reflektere denne utviklingen.»

Komiteen viste til at Barnehagelovutvalget blant annet omtalte NOKUTs evaluering av førskolelærerutdanningen der det pekes på at kunnskap om de yngste barna mange steder er svært dårlig ivaretatt. Utvalget peker på at det oppsummert kan vises til at nyere forskningsoversikter over hva som er viktige kvalitative faktorer i barnehagetilbud for små barn, fremhever følgende: 1) tilstrekkelig antall personale, utdannet personale, små barnegrupper, og adekvate og velutstyrte lekerom og uteområder; og 2) samhandling mellom barn og voksne preget av omsorg, lek og god stimulering av barnas læring. Komiteen understreket i innstillingen at denne kunnskapen må følges opp med tiltak som sikrer et godt og trygt barnehagetilbud for de yngste barna.

Disse medlemmer mener dette er viktige føringer for det videre arbeidet med revidering av rammeplanen.

Disse medlemmer vil understreke behovet for fokus på de yngste barna og på omsorgsarbeid i barnehagelærerutdanningen.

Komiteen viser til at regjeringen i meldingen omtaler at de yngste barna har stort behov for omsorg og tilknytning og trenger mye tid sammen med de voksne. De har spesielt behov for tilstrekkelig voksentetthet, stabilt personale, små barnegrupper og et rolig miljø. De yngste barna krever en annen form for oppmerksomhet, kontakt, skjerming og tilrettelegging for gode samspillsopplevelser gjennom barnehagedagen. Dette stiller høye krav til personalets kunnskap og praksis. Komiteen viser til at regjeringen mener ny forskning på feltet skal gjenspeiles i rammeplanen, og at forskjellen i pedagogiske behov mellom de ulike aldersgruppene må tydeliggjøres. For foreldre kan det være særlig viktig å vite hva de kan forvente når barnet begynner i barnehagen, og at de kan lese ut av rammeplanen hvilke krav som stilles til barnehagen. Når foreldrene er trygge på at barna har det godt i barnehagen, vil det også ha en positiv effekt på barnas opplevelse av egen barnehagehverdag. Det er særlig viktig at barnehagen tilrettelegger for et godt samarbeid med foreldrene til de yngste barna. Komiteen vil understreke dette, og spesielt påpeke behovet for oppmerksomhet rettet mot tilvenning, små grupper, nok voksne og stabilitet i bemanningen, i tillegg til en samhandling mellom barn og voksne som er preget av omsorg, lek og god stimulering av barnas læring.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti viser til at gruppestørrelse er en sentral kvalitetsindikator som legger premisser for barnehagens pedagogiske kvalitet. Dette er viktig for alle barn i barnehagen, og spesielt for de yngste. Disse medlemmer viser til at Barnehagelovutvalget pekte på en utvikling som over tid har gått klart i retning av større barnegrupper, at utvalget uttrykte bekymring over dette, og på bakgrunn av utviklingen kom fram til at det er behov for bestemmelser om barnegruppens størrelse og organisering.

Disse medlemmer mener det er behov for reguleringer som sikrer barn at gruppene ikke blir for store, og som sikrer en viss stabilitet. Hensynet til barnas behov for et godt barnehagemiljø må veie tungt i vurderingen av barnegruppens størrelse og sammensetning. Stabilitet og små grupper er viktig for kvaliteten. Barnegruppene bør ikke være for store. Barna skal bli sett av de voksne, og hverdagen for barna skal være stabil og trygg.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere å innføre bestemmelser i barnehageloven om at barn har rett til å tilhøre en barnegruppe og om barnegruppens størrelse.»

Komiteen vil understreke at det har stor betydning hvordan tilvenningen ved barnehagestart gjennomføres. Komiteen viser i denne sammenheng til høringsuttalelsen fra Foreldreutvalget for barnehager (FUB) som etterlyser sterkere vektlegging av overgangen fra hjemmet til barnehagen. FUB peker spesielt på behovet for nært samarbeid mellom foreldre og personalet og tilvenning på barnets premisser. Komiteen vil understreke at det er viktig at et lite barn rekker å knytte seg til den eller de som skal passe det i foreldrenes sted før foreldrene slutter å være sammen med det i barnehagen. Slik vil tilvenningsperioden være svært sentral for barnas opplevelse av trygghet i barnehagen. God tid til barnehagetilvenning vil også kunne være en beskyttelse mot utrygg tilknytning. Oppstarten i barnehagen bør derfor gjøres så enkel og trygg som mulig for barnet. Barnehagelovutvalget pekte i sin tid på forskning som har vist hvor viktig det er at personalet tar seg god tid når et barn begynner i barnehagen, til å snakke med foreldrene både om hva barnet trenger fra foreldrene og personalet og hva foreldrene tenker om bringe- og hentesituasjonen. På denne måten kan man i fellesskap finne gode løsninger som fungerer for alle parter. Det å skilles fra foreldrene i starten av et barnehageopphold kan oppleves som stressende for barnet, og gode rutiner der foreldre hjelper barnet

til å føle seg trygg i barnehagen, er svært viktig. Komiteen viser til at en samlet komité i Innst. 380 S (2012–2013) pekte på behovet for gode tilvenningsrutiner for barn og foreldre.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at Kristelig Folkeparti i samme innstilling fremmet forslag om innføring av ny praksis der retten til fri fra jobb i forbindelse med barnehagestart forlenges, og der barnet skal kunne møtes av en og samme person hver dag i de første ukene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere hvordan barnehagen kan støttes i å legge til rette for gode tilvenningsrutiner.»

«Stortinget ber regjeringen vurdere å utvide retten til fri fra jobb i forbindelse med barnehagestart.»

Komiteen minner om at det finnes godkjente barnehager som er internasjonale. Dette er verdifulle tilbud, spesielt for utenlandske arbeidstakere som er i Norge i kortere perioder. Komiteen forutsetter at internasjonale barnehager ivaretas gjennom mulighet for å ha andre språkkrav til sine ansatte enn den generelle regelen om krav til norskkunnskaper.

## 2.10 Om andre tiltak i meldingen

Når det gjelder regjeringens tiltak i meldingen, vil komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti ikke støtte regjeringens forslag om lovfesting av krav til norsk-språklig kompetanse hos ansatte i barnehagen. Disse medlemmer mener det vil være en mer hensiktsmessig tilnærming å tilby alle de ansatte som har behov for det, gode og tilrettelagte kompetansehevede kurs.

Disse medlemmer vil ikke støtte regjeringens forslag om å utarbeide en veiledende norm for det språklige grunnlaget barn bør ha med seg fra barnehagen. Disse medlemmer viser til at barnehagepedagoger vektlegger at språknormer og standarder ikke bidrar til lysten til å lære, og at barn i barnehage lærer gjennom erfaringer og aktiv deltakelse. Disse medlemmer viser til OMEPs høringsuttalelse der de advarer mot økende læringstrykk og vektlegging av formelle standarder og normer for barnehagebarn. Disse medlemmer viser til at barn utvikler seg svært ulikt og må vurderes opp mot egen utvikling og ikke opp mot generelle normer. Ifølge en rekke høringsuttalelser er det ikke noe

som tilsier at en nasjonal norm vil sikre barn et bedre språk ved skolestart, flere advarer tvertimot mot en slik norm og mener den kan føre til at barn lærer mindre framfor mer. Det advares mot en innsnevring der innholdet i barnehagen tilpasses til at alle barn skal oppnå noen få definerte ferdigheter, framfor et innhold som legger opp til læring og utvikling i bred forstand. Slik også regjeringen skriver i meldingen, mener disse medlemmer det er personalets kompetanse som er avgjørende for barnets læring og utvikling.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om ikke å utarbeide veiledende normer for det språklige grunnlaget barn bør ha med seg fra barnehagen.»

Komiteen vil støtte regjeringens forslag om å vurdere om regelverket som gjelder barnehagens ansvar for å oppdage og hjelpe barn som er utsatt for omsorgssvikt, vold og seksuelle overgrep, er godt nok.

Komiteen viser til at regjeringen har startet arbeidet med en opptrappingsplan som skal redusere forekomsten av vold i nære relasjoner og styrke ivaretakelsen av barn utsatt for vold og overgrep. Komiteen viser i denne sammenheng til Stortingets enstemmige vedtak i forbindelse med Innst. 315 S (2014–2015) med konkrete tiltak som innebærer langsiktige planer med økonomiske forpliktelser over flere år, herunder øremerkede midler for å styrke tilbudet til barn som lever med vold. Opptrappingsplanene har som siktemål å legge grunnlaget for en utbedring av bristene som forekommer i alle ledd. Opptrappingsplanen legger opp til en styrking av alle ledd i tiltakskjeden. Målet er å skape et helhetlig og sammenhengende nettverk, der brukerperspektivet hele tiden skal stå i fokus. Et viktig siktemål med planen er å legge til rette for en planmessig utbygging av tilbudet til barn som lever med vold. Komiteen vil understreke barnehagens avgjørende rolle i arbeidet med å avdekke vold og overgrep og barnehagens viktige rolle i møte med disse barna før og etter avdekking.

Komiteen vil støtte regjeringens forslag om å vurdere tiltak overfor kommunene i form av støtte- og veiledningsressurser for å oppmuntre til gjensidig hospitering i barnehage og skole og for å understøtte andre tiltak for kunnskaps- og erfaringsutveksling på tvers av sektorene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at prosjektet med gratis kjerne-tid for 4- og 5-åringer i de fire groruddalsbydelene i Oslo etter planen skulle løpe ut 2016, men at regje-

ringen har endret dette til ut barnehageåret 2015/2016. Disse medlemmer peker på at ordningen har vært et samarbeid med staten i Groruddalssatsingen, og da ikke vil inngå i den nye avtalen med staten. Disse medlemmer vil fremheve hvor vellykket ordningen har vært, spesielt med tanke på integrering, og at disse medlemmer mener det er uheldig at prosjektet ikke videreføres i den nye avtalen med staten, samt hvor uheldig det er at regjeringen velger å avslutte prosjektet tidligere enn først varslet.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen videreføre ordningen med gratis kjernetid for 4- og 5-åringer i Groruddalsbydelene i Oslo.»

### 3. Forslag fra mindretall

#### Forslag fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti:

##### *Forslag 1*

Stortinget ber regjeringen ikke legge om det øremerkede statstilskuddet til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder fra 2017 på en slik måte at det fortrenger ansettelse av morsmålsassistenter.

##### *Forslag 2*

Stortinget ber regjeringen sette ned en bredt sammensatt gruppe med fagfolk fra barnehagesektoren til å revidere rammeplanen for barnehagene.

##### *Forslag 3*

Stortinget ber regjeringen tydeliggjøre målene for barnehagens arbeid med språk og sette mål for hvordan barnehagen skal arbeide med lek, omsorg og sosial kompetanse.

##### *Forslag 4*

Stortinget ber regjeringen vurdere å innføre bestemmelser i barnehageloven om at barn har rett til å tilhøre en barnegruppe og om barnegruppens størrelse.

##### *Forslag 5*

Stortinget ber regjeringen vurdere hvordan barnehagen kan støttes i å legge til rette for gode tilvenningsrutiner.

##### *Forslag 6*

Stortinget ber regjeringen vurdere å utvide retten til fri fra jobb i forbindelse med barnehagestart.

##### *Forslag 7*

Stortinget ber regjeringen om ikke å utarbeide veiledende normer for det språklige grunnlaget barn bør ha med seg fra barnehagen.

#### Forslag fra Arbeiderpartiet:

##### *Forslag 8*

Stortinget ber regjeringen videreføre ordningen med gratis kjernetid for 4- og 5-åringer i Groruddalsbydelene i Oslo.

### 4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen ikke lovfeste nivå for norskspråklig kompetanse hos ansatte i barnehagene, men sørge for at barnehageeier sikrer tilstrekkelig kompetanse ved å presisere at de har ansvar for et godt norskspråklig miljø i hver enkelt barnehage.

II

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om egen lovhjemmel om et trygt omsorgs- og læringsmiljø, jf. opplæringsloven § 9a.

III

Meld. St. 19 (2015–2016) – Tid for lek og læring. Bedre innhold i barnehagen – vedlegges protokollen.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 31. mai 2016

**Svein Harberg**

leder og ordfører



