

Bakgrunnsnotat

I 2005 ble ansvaret for barnehagene flyttet fra Barne- og familiedepartementet til Kunnskapsdepartementet. I denne sammenheng ble det viktig å understreke barnehagens egenart som del av utdanningsløpet.

Regjeringen la frem Meld. St. 19 (2015-2016) «Tid for lek og læring. Bedre innhold i barnehagen» våren 2016. Meldingen legger føringer for revisjon av Rammeplan for barnehages innhold og oppgaver. Ny rammeplan skal etter planen sendes på høring i midten av oktober, med høringsfrist i januar. Den nye rammeplanen skal tre i kraft fra høsten 2017.

Stortingsmeldingen har ført til mye debatt rundt barnehagens oppdrag. Mange fra sektoren er bekymret for at signalene i meldingen går i retning av å styrke barnehagen som læringsarena, og at barndommens egenverdi dermed blir svekket. Stortingsflertallet var også kritiske til deler av meldingen (Innst.348 S (2015-2016)). I behandlingen av meldingen presiserte komiteen blant annet at det i arbeidet med en ny rammeplan ikke skal 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.

I dette krysningspunktet står diskusjonen om barnehagene i dag. Det er forventningene om at barnehagen skal bli en tydeligere del av det formelle utdanningssystemet på den ene siden, samtidig med et uttrykt behov for å beskytte institusjonens egenart og lekens verdi, på den andre siden. Denne doble forventningen skaper muligheter og diskusjonen om barnehagens mandat er både viktig og interessant.

Å skape gode barnehager for alle barn er en viktig oppgave for kommunene. Kommunen har et overordnet ansvar for kvaliteten på barnehagetilbudet, uavhengig av om barnehagen er kommunal eller privat. KS mener at det er viktig at kommunene blir hørt når ny rammeplan for barnehagene skal utarbeides og vedtas. KS har ambisjoner om å ha dialog med medlemmene for å sikre forankring og legitimitet.

Bakteppe for videre medlemsdialog

Rambøll oppsummerte kommunenes synspunkter på dagens rammeplan basert på den deltakende observasjonen av medlemsdialogen «Framtidens kompetanser i barnehage og skole» som ble gjennomført av KS i 2015 (Rambøll 2015). Oppsummeringen viser at:

- Kommunene ønsker både en forpliktende og retningsgivende rammeplan for barnehagene, som både fungerer som et styringsverktøy og gir rom for lokal tilpasning.
- Kommunene ønsker at ny rammeplan skal tydeliggjøre barnehagens samfunnsmandat, og konkretisere hva det innebærer at barnehagen er første steg i et helhetlig opplæringsløp.
- Tydeliggjøring av samfunnsmandatet vil gjøre det lettere for barnehagemyndighetene å stille krav til sine barnehager, og legge grunnlaget for en jevnere kvalitet i tilbudet på tvers av barnehager.

- For at rammeplanen skal fungere best mulig som styringsredskap, ønsker kommunene seg en plan som er kort og konsis, tydelig og konkret – og som skiller tydelig mellom krav og valgfrihet/muligheter.
- Utdypende innhold til den kortere rammeplanen kan gis i støtte- og veiledningsmateriell, som bør utvikles samtidig og følge planen.

I forbindelse med fremleggelsen av Stortingsmeldingen «Tid for lek og læring. Bedre innhold i barnehagene» vedtok hovedstyret i KS følgende (18.3.20116):

- Kommunenes lovpålagte ansvar for barnehagetilbudet omfatter både kommunale og private barnehager. Selv om sektoren skal være preget av mangfold, må kommunene kunne stille kvalitetskrav til private barnehager.
- Kommunene skal kunne pålegge private barnehager å være en del av kommunens systemer for overgang mellom barnehager og skoler.
- Kommunene skal fortsatt ha ansvaret for å fordele statlige kompetansemidler.
- Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver bør bli tydeligere i beskrivelsen av barns utbytte av å ha gått i barnehagen og som styringsverktøy.

Spørsmål og problemstillinger

Problemstillingene bør fange opp noen av de temaene som har vært oppe i barnehagedebatten rundt stortingsmeldingen. Gir rammeplanen den retningen vi ønsker for sektoren? To hovedperspektiver som skisseres i debatten: barndommens egenverdi eller barnehagen som læringsarena?

Viktige premisser for barnehagens innhold ligger imidlertid fast. Barnehagelovens formåls- og innholdsbestemmelse skal videreføres. Barnehagen skal fortsatt ivareta barnas behov for omsorg og lek og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling -i samarbeid og forståelse med hjemmet. Barnehagetilbudet skal fortsatt bygge på den nordiske tradisjonen med et helhetlig læringssyn og en integrert barnehage for alle under skolepliktig alder.

Barnehageloven § 1 Formål, 1. ledd:

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

Rammeplanen som redskap for det pedagogiske arbeidet i barnehagen

Rammeplanen gir føringer for innholdet i barnehagen. Rammeplanen gir styrer, pedagogiske ledere og det øvrige personalet en forpliktende ramme for planlegging, gjennomføring og vurdering av barnehagens virksomhet. Den nye rammeplanen skal gi tydeligere føringer for hvordan eier, styrer, barnehagelærere og andre ansatte skal sikre at alle barn får et kvalitetsmessig godt barnehagetilbud.

Den nye rammeplanen skal være mer differensiert, der oppgavene tydeligere knyttes til personalets kompetanse og ansvarsområder. Den skal sikre at sentrale pedagogiske oppgaver utføres på en kompetent måte, og at den samlede kompetansen i barnehagen disponeres mest mulig hensiktsmessig. Barnehagelærerens ansvar og oppgaver skal komme bedre frem, samtidig som det stilles tydelige krav og forventninger til det øvrige personalet. Regjeringen mener rammeplanens innhold skal være bredt og romme både omsorg, lek og læring i uformelle og formelle situasjoner. Rammeplanen skal bygge på kunnskap om hvordan barn lærer og utvikler seg og hvordan barnehagen skal bidra til gode læringsprosesser.

Rammeplanen skal gi klare føringer for plikten til å følge med på enkeltbarnets utvikling, trivsel og læring gjennom observasjon, dokumentasjon og vurdering. Rammeplanen skal samtidig gi handlingsrom for et mangfold av barnehager og eiere. Innholdet skal kunne tilpasses enkeltbarn, barnegruppen og andre lokale forutsetninger. De tilsette i barnehagen må foreta en rekke valg for å operasjonalisere føringene i rammeplanen. Disse valgene gjelder blant annet innhold, arbeidsmåter, vurdering og organisering.

Det pedagogiske tilbudet skal dokumenteres og vurderes. Barnehagen skal ha rutiner og system for å sikre at kravene som stilles gjennom lovverk og rammeplan, oppfylles. Barnehagen skal synliggjøre barnehagens innhold og arbeidsmåter, voksenrollen, barnas trivsel, læringsprosesser og utvikling.

Rammeplanen skal bli tydeligere på føringer for arbeidet med de yngste barna og det ulike pedagogiske behovet mellom de ulike aldersgruppene i barnehagen.

Barnehagen skal ha et godt og systematisk pedagogisk tilbud som tar utgangspunkt i det enkelte barnet og sikrer oppfølging av alle barna, uavhengig av bakgrunn.

Vil rammeplanen som den foreligger nå være med å sikre kvalitet i barnehagetilbudet til alle barn?

Hva er bra, og hva kan justeres?

Rammeplanen som utgangspunkt for veiledning og tilsyn

Kommunen som lokal barnehagemyndighet har et overordnet ansvar for å sikre at barna får et godt pedagogisk og trygt barnehagetilbud. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 8. Tilsyn med barnehagene er nødvendig dersom veiledning ikke er tilstrekkelig for å bidra til regelverksetterlevelse på barnehagenivå.

Dersom det oppdages uforsvarlige eller ulovlige forhold i tilsynet kan kommunen gi pålegg om at dette skal rettes opp innen en gitt frist. Dersom fristen ikke overholdes, kan kommunen stenge barnehagen midlertidig eller permanent dersom avvikene ikke lar seg rette opp.

Kommunen har en dobbeltrolle som tilsynsmyndighet og eier. En undersøkelse viser at det har skjedd en økt systematikk og profesjonalisering i kommunenes tilsyn med barnehagene (Rambøll 2012). Flere kommuner har utarbeidet tilsynskriterier, og færre benytter ansatte i barnehagene for å utføre tilsyn. Kommunene skiller i større grad enn tidligere mellom rollen som eier og myndighet.

Fylkesmennene har siden 2006 vært pålagt å gjennomføre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Etter behandlingen av Prop. 33 L (2015–2016) har Stortinget nå bestemt at fylkesmannen også skal kunne utføre tilsyn med barnehager i særlige tilfeller. Kommunene beholder imidlertid tilsynsrollen som del av sin rolle som lokal barnehagemyndighet.

Rammeplanen har status som forskrift og danner grunnlaget for kommunen som barnehagemyndighets tilsyn med det pedagogiske innholdet både i de kommunale- og private barnehagene. Regjeringen mener at dagens rammeplan ikke gir et godt nok grunnlag for tilsynsmyndighetenes mulighet til å påse om krav er oppfylt. En ny og tydeligere rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver vil etter regjeringens vurdering gjøre det enklere for både kommune og fylkesmannen å føre tilsyn med at kvaliteten på barnehagetilbudet er godt nok og at barnas rettigheter blir oppfylt.

Er rammeplanen slik den er utformet nå et godt utgangspunkt for veiledning og tilsyn?

Hva er bra og hva kan justeres?

Rammeplanen som utgangspunkt for ansvarsdialog mellom nivåene

Det er barnehageeier som har det juridiske ansvaret for kvaliteten i barnehagen og for at barna får det tilbudet de har krav på. Barnehageeier skal drive virksomheten i samsvar med gjeldende regelverk og følge de krav barnehageloven med forskrifter stiller. Barnehageeier har ansvar for at barnehagen innehar den kompetansen og de ressurser som er nødvendige for å drive virksomheten i samsvar med regelverket.

Det er viktig at eiere og ansatte har samme grunnleggende forståelse og syn på barnehagens formål og pedagogikk. Samarbeid og tillitt mellom nivåene er avgjørende for å lykkes med å utvikle barnehagen. Eiers bidrag er å sikre støtte og systematikk i de ansattes arbeid. Utvikling av god lokal barnehagepolitikk forutsetter en kunnskapsbasert dialog mellom folkevalgte, administrasjon og de ansatte.

God balanse mellom nasjonal politikk, lokaldemokrati og profesjonens handlingsrom er viktig. Det er barnehagelærere og andre ansatte som er i tett kontakt med barna som har best forutsetninger for å tilrettelegge for et godt barnehagetilbud for det enkelte barn. Et godt eierskap trekker ikke fra, men legger til.

Regjeringen ønsker at rammeplanen skal bli et tydeligere styringsdokument, samtidig som den skal gi handlingsrom for et mangfold av barnehager og barnehageeiere. Det er rammeplanen som regulerer det lokale planarbeidet, blant annet gjennom årsplanen. Årsplanen er et arbeidsredskap personalet i barnehagen bruker for å styre virksomheten i en bevisst og uttalt retning. Årsplanen gir også viktig

informasjon om barnehagens pedagogiske arbeid som utgangspunkt for samarbeidet med foreldrene.

Dagens rammeplan oppleves som noe bedre egnet til planlegging og valg av innhold enn til dokumentasjon og vurdering av virksomheten (Haugset mfl. 2015).

Det er viktig at de ulike nivåene i sektoren jobber sammen for god kvalitet. Rammeplanen vil, som ett av flere styringsdokumenter, bygge opp under nivåenes forståelse av egen rolle og betydning for kvalitet i den enkelte barnehage.

Vil rammeplanen slik den foreligger nå stimulere til dialog om kvalitet mellom nivåene?

Hva er bra, og hva kan justeres?

Rammeplanen som utgangspunkt for arbeidet mot utenforskap i barnehagen

Utenforskap har alvorlige økonomiske og sosiale konsekvenser – både for samfunnet og de menneskene det gjelder. Utenforskap kan ramme alle, men noen grupper er mer utsatt. Vi vet at 5-8 prosent av alle barn i Norge rammes av omsorgssvikt. Barnefattigdom er et økende problem, og rammer i stor grad barn med innvandrerbakgrunn. Frafall i videregående opplæring er også et samfunnsproblem. Innsatsen for å forebygge eller hindre utenforskap må starte tidlig og være samordnet. I denne sammenheng gjelder det å identifisere barn i risiko mens de er i førskolealder.

Den nye rammeplanen skal ha tydelige krav til barnehagens arbeid for et godt omsorgs- og læringsmiljø, inkludert forebygging, avdekking og håndtering av mobbing. Rammeplanen skal bli tydeligere på at barnehagen har ansvar for å utvikle barnas toleranse for et mangfoldig samfunn.

Barnehageeier har ansvar for organisasjons- og kompetanseutvikling i barnehagen og må ha en aktiv rolle i å legge til rette for kulturer som støtter opp under et godt omsorgs- og læringsmiljø mot mobbing.

Økt etnisk, religiøs og kulturelt mangfold vil gi økt behov for demokratiforståelse, respekt for forskjellighet og positive holdninger til å leve sammen i fellesskap.

Barnehagen kan bidra til å demme opp for diskriminering og fordommer basert på kjønn, legning, funksjonsnedsettelse, etnisitet, kultur, religion og livssyn.

Det ligger i barnehagens oppdrag å tilpasse det allmennpedagogiske barnehagetilbudet til barns behov og forutsetninger, også når noen barn har behov for ekstra støtte i kortere eller lengre perioder. Barnehagen kan både kompensere for og virke beskyttende for barn som har et vanskelig utgangspunkt. Samtidig innebærer tidlig innsats at barnehagen skal sette inn tiltak tidlig dersom det er behov for det.

En del barn opplever mye vondt i tidlig barndom, som omsorgssvikt, vold og seksuelle overgrep. Foreldre kan ha psykiske problemer, slite økonomisk eller være rusavhengige. Barna kan også ha vært utsatt for traumer i tidlig alder, som kan føre til vansker senere i livet. Barnehagen er en unik arena for å avdekke problemer tidlig og for å sette inn forebyggende og kompensatoriske tiltak.

Vil rammeplanen som den foreligger nå stimulere til arbeid mot utenforskap i barnehagen og senere i livet?

Hva er bra og hva kan justeres?

Det helhetlige utdanningsløpet

Barnehagen og skolen skal både utdanne og danne. Formålsbestemmelsene legger vekt på utvikling av kunnskap, ferdigheter og holdninger som viktige både for å mestre eget liv og for deltakelse i samfunnet. Barns læring er en sammenhengende prosess gjennom hele utdanningsløpet, men både barnehagen og skolen har sin egenart. Barnehagene skal tilrettelegge for gode pedagogiske prosesser som styrker og støtter barns læring og utvikling. Barndommens egenverdi, og barnas behov for omsorg, lek, trivsel og glede er spesielt viktige i barnehagen.

Det er viktig med en god overgang og sammenheng mellom barnehage og skole. Godt samarbeid mellom barnehage og skole er viktig for hvordan barna opplever overgangen fra å være barnehagebarn til skoleelev. I et jevnbyrdig samarbeid er det viktig at barnehagelærerne kjenner til skolens læreplanverk, og at skolen kjenner til innholdet i rammeplan for barnehagen. Regjeringen vil at arbeidet med videreutvikling av læreplanverket for grunnsopplæringen, herunder ny generell del, og ny rammeplan for barnehagen skal sees i sammenheng med denne.

Kommunene spiller en avgjørende rolle i arbeidet med å skape sammenhenger i utdanningsløpet for det enkelte barn. Et godt samarbeid mellom barnehage og skole kan man blant annet oppnå med bedre utveksling av informasjon om barna, og tilrettelegging for samarbeidsprosjekter mellom barnehage og skole. Regjeringen mener at de eldste barna i barnehagen skal møte et innhold som forbereder dem for skolen. Rammeplanen bør gi føringer for et skoleforberedende innhold, og at progresjon skal tydeliggjøres, uten at dette uttrykkes som resultatmål eller kompetansemål for barna.

Barn i barnehagen bør på samme måte som barn i skolen tilegne seg sentrale kompetanser for fremtiden. Kommunikasjon, samhandling og deltakelse er betydningsfulle kompetanseområder i et fremtidig samfunns- og arbeidsliv. Globalisering er et dominerende utviklingstrekk, og Norge står midt oppe i en situasjon der innvandrerandelen i befolkningen øker kraftig. Økt etnisk, religiøs og kulturelt mangfold vil gi økt behov for forskjellighet og positive holdninger til å leve sammen i fellesskap.

Beskriver rammeplanen slik den er utformet nå barnehagens plass godt i et helhetlig utdanningsløp?

Hva er bra og hva kan justeres?

Litteraturliste

Haugset m.fl (2015) *Spørsmål til Barnehage-Norge 2014*: Trøndelag Forskning og Utvikling

Meld. St. 19 (2015-2016) *Tid for lek og læring - bedre innhold i barnehagen*

Prop. 33 L (2015–2016) *Endringer i barnehageloven (tilsyn m.m.)*

Rambøll (2012) *Undersøkelse om kommuner som barnehagemyndighet*. Sluttrapport til Utdanningsdirektoratet

Rambøll (2015) *Framtidas kompetanser i barnehage og skole. Funn fra medlemsdialogen 2015*.