

## Saksframlegg

---

HØRINGSSVAR NOU 2010:8 MED FORSKERTRANG OG LEKELYST

Arkivsaksnr.: 10/44102

---

**::: Sett inn innstillingen under denne linja**

**Forslag til vedtak:**

1. Formannskapet støtter hovedtrekkene i innstillingen i NOU 2010:8.
2. Formannskapet støtter utvalgets syn om ikke å gå inn for obligatorisk barnehage gitt nåværende rammebetingelser for barnehagene. Formannskapet mener det må arbeides for å øke pedagogtettheten i barnehagene og med å utvikle systematikk og kvalitet på alle nivå.
3. Formannskapet støtter utvalget når de foreslår å begrense gratis barnehagetilbud til 20 timer per uke for 3-5 åringene. Et slikt tilbud må gis i barnehagen. Kommunen selv, i samarbeid med foreldre og ansatte, må avgjøre organiseringen av tilbudet.
4. Formannskapet er enig i at opprettelsen av forpliktende møteplasser for tverrfaglig/tverretattlig samarbeid i kommunene er viktig med tanke på gjensidig kunnskapsheving og samarbeid om tilrettelegging av tilbudet til barn i barnehagen. Formannskapet poengterer at tilrettelegging og organisering av et slikt samarbeid må avgjøres i den enkelte kommune, som har lokal kunnskap om tjenester og organisering.
5. Formannskapet finner det ikke hensiktsmessig å lovfeste kommunens plikt som barnehagemyndighet til å utarbeide egen plan for foreldresamarbeidet som skal gjelde alle barnehagene i kommunen. Formannskapet mener at involvering og medvirkning i planlegging av virksomheten best ivaretas i den enkelte barnehage der barn og foreldre er kjent og har sin tilknytning.
6. Formannskapet støtter utvalget når det hevder at barnehagetilbudet ikke har den graden av systematikk som skal til for å sikre at alle barn får et systematisk pedagogisk tilbud. Formannskapet mener det er enda viktigere å stille krav til systematikk i selve oppfølgingen av funn.
7. Formannskapet er uenig i at det innføres ordninger for å vurdere barns læringsutbytte som innebærer kartlegging av enkeltbarnets evner.
8. Formannskapet støtter utvalget vurdering av at det er for dårlig systematikk i barnehagens arbeid og i samarbeidet med andre tjenester i forhold til å avdekke barns behov for ekstra hjelp og støtte.

## Trondheim kommune

- Formannskapet presiserer likevel at modeller for tidlig avdekking og intervensjon ikke bør styres fra statlig hold, men avgjøres i den enkelte kommune ut i fra lokale forhold.
9. Formannskapet støtter forslaget om å innføre minimumskrav i forhold til formelle kvalifikasjoner hos assistenter og at det bør være en større andel av bemanningen med høyere utdanning.
  10. Formannskapet mener at en innskjerping av mulighetene for dispensasjon fra utdanningskravet vanskelig lar seg gjennomføre i kommuner med stor førskolelæremangel. Innskjerping vil føre til vansker med å oppfylle retten til barnehageplass.
  11. Formannskapet støtter utvalgets forslag når det gjelder å forplikte barnehager og skoler i forhold til samarbeid omkring overgangen fra barnehage til skole.
  12. Formannskapet er enig i et det må stilles større krav til kvalitet og innhold i barnehagene. Formannskapet støtter imidlertid ikke forslaget om at loven skal sette føringer for omfang i forhold til kommunens tilsyn med barnehagene. Primært ønsker formannskapet at fylkesmennene har ansvar for tilsyn med barnehager, slik som for skolene.
  13. Formannskapet presiseres at forskning på virkningene av et systematisk pedagogisk tilbud til førskolebarn må gjennomføres i form av både kvantitative - og kvalitative metoder.
  14. Det er avgjørende at endringene følges opp med økte rammer til kommunene.

**::: Sett inn innstillingen over denne linja**

**... Sett inn saksutredningen under denne linja**

### Saksutredning:

#### 1. INNLEDNING

Utvalget for vurdering av pedagogisk tilbud til alle førskolebarn, Brennautvalget, ble oppnevnt i regjeringen 19.juni 2009 og avga sin innstilling NOU 2010:8 *Med forskertrang og lekelyst* 1.oktober 2010.

Utredningen i sin helhet finnes på

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/2010/nou-2010-8.html?id=616123>

Kunnskapsdepartementet inviterte i brev av 29.10.2010 til en bred høring for å gi flest mulig instanser anledning til å uttale seg. Høringsuttalelsen må være Kunnskapsdepartementet i hende innen 31.januar 2011.

Brennautvalget ble gitt et omfattende mandat. Utredningen er derfor omfattende, og utvalget fremmer 40 forslag for å sikre alle førskolebarns deltakelse i et systematisk pedagogisk tilbud.

#### 2. FAKTA OM NOU 2010:8 *Med forskertrang og lekelyst*

## Trondheim kommune

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

### 2.1 Utvalgets mandat

- Gjøre greie for, vurdere og analysere hvordan det organiserte tilbudet før skolestart i dag er basert på forskning om barn i førskolealder
- Gjøre greie for det pedagogiske tilbudet til førskolebarn i land det er naturlig å sammenligne seg med
- Vurdere ulike ordninger for et pedagogisk tilbud som kan tilbys alle barn i målgruppa og peke på fordeler og ulemper ved ulike løsninger
- Utrede innholdet i de ulike alternativene som skal inkludere:
  - Tilbud i samsvar med rammeplanens innhold og oppgaver og/eller læreplanen i skolen
  - Målgruppe og omfang av tilbudet (måneder og timer per uke)
- Dersom utvalget på bakgrunn av analyser og vurderinger vurderer det som formålstjenelig å legge fram et forslag til et pedagogisk tilbud før skolestart, skal det gjøres nærmere rede for innholdet i, rammene for og organiseringen av tilbudet. Utvalget skal ved en slik tilråding vurdere om tilbudet bør være gratis eller betalingsbasert. Et av alternativene til utvalget skal kunne settes i verk innenfor dagens økonomiske rammer
- Vurdere hvilke kvalifikasjoner personalet som skal sørge for det systematiske tilbudet til førskolebarn skal ha, og vurdere hvor stort behov de vil være for pedagoger i et slikt tilbud
- Utvalget kan vurdere andre pedagogiske tilbud til førskolebarn enn de som er nemt i mandatet

### 2.2 Grunnleggende føringer i utvalgets arbeid

#### Alle Førskolebarn

Utvalget har valgt å definere alle førskolebarn som alle barn i alderen 1-5 år. I arbeidet har utvalget likevel valgt å konsentrere drøftingene omkring barn i alderen 3-5 år. De har videre vært opptatt av hvordan man kan sikre at funksjonsnivå eller sosial bakgrunn ikke er til hinder for å ta del i et systematisk pedagogisk tilbud, og hvordan man kan sikre at alle barn, uavhengig av bakgrunn og forutsetninger, får et godt utgangspunkt for videre læring og utvikling.

#### Systematisk pedagogisk tilbud

Utvalget mener at barnehagen i dag er et systematisk pedagogisk tilbud, men stiller spørsmål ved om gjennomføringen av dette tilbudet er god nok ut i fra tolkningen av mandatteksten og føringer i lov og rammeplan. Utvalget vurderer at lov og rammeplan ikke gir et entydig grunnlag for forståelsen av begrepet systematisk pedagogisk tilbud, da barnehagen i dag framstår som et tilbud med stor metodefrihet og frihet i forhold til å tilrettelegge innhold og arbeid med målene.

#### Didaktikk

Utvalget mener at didaktikkbegrepet bør være sentralt i barnehagens pedagogiske arbeid. Didaktikk handler i videste forstand om tilrettelæring av lærings og undervisningsprosesser. Sentrale momenter er begrunnelse (mål) innhold (stoff) gjennomføring (metode og arbeidsmåter), dokumentasjon og evaluering, sosiale, kulturelle og fysiske rammer for læring (personalet, barna, rom, utstyr m.m.) og sammenhengen

## Trondheim kommune

mellom disse elementene. Et systematisk pedagogisk tilbud til førskolebarn må forholde seg til alle disse elementene. Utvalget mener at didaktisk relasjonstenkning gir et godt grunnlag for å konkretisere hva et slikt tilbud må være. For utvalget betyr et systematisk pedagogisk tilbud derfor:

- At det finnes et samfunnsoppdrag med tilhørende intensjoner og føringer
- At arbeidet er basert på grunnleggende verdier og mål
- At målene for barnehagens tilbud er klare og konkrete og i tråd med samfunnsoppdraget
- At barnehagen har et definert og konkretisert innhold for det pedagogiske tilbudet
- At barnehagen gjør rede for hvordan det skal arbeides med innholdet for å nå målene og hvordan tilbudet er planlagt
- At det finnes en progresjon i det pedagogiske tilbudet i forhold til tid, innhold og arbeidsmåter barnegruppen og det enkelte barn
- At barnehagen har klare retningslinjer for kvalitetssikring, vurdering og utvikling av det pedagogiske tilbudet

### Danning

I barnehagen er samhandlingsprosesser i lek og læring og det å ta hensyn til hverandre forutsetninger for barns danning. Danning handler om å få et aktivt og bevisst forhold til omgivelsene og å reflektere over det en gjør i samspill med andre. Danning er en forutsetning for meningsdanning, kritikk og demokrati. Danning er en kontinuerlig prosess som er tett sammenvevd med og danner grunnlaget for omsorg, lek og læring.

### **2.3 Utvalgets forslag**

De vurderinger og tiltak som utvalget foreslår, er samlet under åtte hovedperspektiver:

- En obligatorisk pedagogisk ordning før skolestart
- Gratis barnehage
- Organisering av tilbudet
- Barnehagens innhold og oppgaver
- Personalet i barnehagen
- Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole
- Styring av sektoren og foreldrebetaling
- Kunnskap om barnehagens betydning

I det videre presenteres utvalgets forslag i tråd med disse åtte perspektivene:

#### **En obligatorisk pedagogisk ordning før skolestart**

- Utvalget anbefaler at barnehagetilbudet fortsatt skal være frivillig

#### **Gratis barnehage**

- Utvalget foreslår 20 timer gratis barnehage i uken for barn i alderen 3-5 år.

#### **Organisering av tilbudet**

- Utvalget foreslår at tilbudet om gratis systematisk pedagogisk tilbud til barn mellom 3-5 år gis innenfor det ordinære barnehagetilbudet.

#### Samarbeid med andre instanser

- Utvalget anbefaler at alle barnehager skal ha tilknytning til et tverrfaglig samarbeidsteam.

#### Samarbeid med foreldre

## **Trondheim kommune**

Utvalget foreslår at;

- Kommunen, via helsestasjoner og andre instanser, gir informasjon til foreldre om betydningen av å gå i barnehage
- Tilbudet om foreldreveiledning utvides og styrkes
- Det opprettes en egen foreldreportal på internett
- Det lovfestes kommunale foreldreutvalg for barnehagene
- Det lovfestes at kommunen skal ha egen plan for foreldresamarbeid for barnehagene

### **Barnehagens innhold og oppgaver**

Utvalget foreslår at;

- Rammeplanen setter mål for barnehagens arbeid med lek, omsorg og sosial kompetanse
- Rammeplanen setter mål for hva det enkelte barn skal utvikle av basiskompetanse
- Rammeplanen legger føringer for at barnet selv får sette mål for sin egen læring og utvikling.

### Fra plan til praksis

Utvalget foreslår at;

- Rammeplanen må stille tydeligere krav til årsplanarbeidet i barnehagen
- Rammeplanen må bli tydeligere på kravet om progresjon i barns læring og utvikling
- Rammeplanen må stille krav om likt fokus på formelle og uformelle læringssituasjoner

### Skoleforberedende aktiviteter

Utvalget foreslår at,

- De skoleforberedende aktivitetene legger hovedvekt på utvikling av barns sosiale kompetanse, språk og kommunikasjon
- Rammeplanen tydeliggjør hva innholdet i de skoleforberedende aktivitetene skal være

### Tilpasset tilbud og identifisering av barn med særlige behov

Utvalget foreslår at;

- Alle barnehager tar i bruk en tretrinnsmodell for mer systematisk identifisering og oppfølging av barn med særlige behov
- Det utarbeides en veileder for barnehager om arbeidet med barn med traumer.

### **Personalet i barnehagen**

Utvalget foreslår at;

- Det innføres et varig system for etter- og videreutdanning for ansatte i barnehagesektoren
- Minst 50 prosent av de ansatte har førskolelærerutdanning eller annen pedagogisk utdanning
- Mulighetene for å gi dispensasjon fra utdanningskravet innskrenkes
- Det vurderes å innføre et minimumskrav til formelle kvalifikasjoner hos assistenter i barnehagen
- Det igangsettes en egen kampanje for rekruttering til førskolelærerutdanningen
- Det igangsettes varig systematisk opplæring av styrere i barnehagen
- Førskolelærerutdanningen blir 4-årig
- Det gis et betydelig lønnsloft for førskolelærere for å sikre kvalifisert personell og rekruttering til utdanningen
- Det lovfestes et krav om barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen

### **Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole**

## Trondheim kommune

Utvalget foreslår at:

- Det innføres plikt til samarbeid mellom barnehage og skole i regel- og planverk for barnehage og grunnopplæring
- Deler av innholdet i veilederen Fra eldst til yngst tas inn i forskriften til både barnehage- og opplæringsloven
- Kommunen pålegges å utarbeide en overordnet plan for hvordan sammenhengen mellom barnehage og skole skal sikres
- At det i grunnskolelærerutdanningen for 1-5 trinn innføres en obligatorisk praksisperiode i barnehage
- Det gis tilbud om hospitering i hverandres virksomheter for ansatte i barnehage og skole
- Det gis tilbud om kompetanseutvikling til førskolelærere og grunnskolelærere om samarbeid mellom barnehage og skole

### Styring av sektoren og foreldrebetaling

Utvalget foreslår at:

- Det sikres sterke nasjonale kvalitetskrav for barnehagene gjennom lov og forskrift ved innføring av rammefinansiering av barnehagene
- Kommunens tilsyn med barnehagene styrkes gjennom sterkere nasjonale føringer
- Det innføres sterkere statlig regulering av moderasjonsordninger for foreldrebetaling

### Kunnskap om barnehagens betydning

Utvalget foreslår at:

- Det igangsettes kontrollerte evalueringsstudier for å finne ut hvordan barnehager påvirker barn med ulikt kjønn, ulike forutsetninger og kjennetegn
- Det settes av midler til forskningsoppfølging av offentlige tiltak for å dokumentere virkningene og at det etableres et forpliktende samarbeidsorgan for å følge opp dette
- Forskningsevalueringer av offentlige tiltak bør kvalitetskontrolleres gjennom publisering av artikler i nasjonale og internasjonale tidsskrift og formidles til sektoren.

## 3. RÅDMANNENS KOMMENTARER OG VURDERINGER

Kommentarer og vurderinger gis i det videre i henhold til utredningens åtte hovedperspektiver;

### En obligatorisk pedagogisk ordning før skolestart

Rådmannen støtter utvalgets forslag om ikke å gå inn for obligatorisk barnehage gitt nåværende rammebetingelser for barnehagene. Barnehagene har en svært lav pedagogtetthet og rådmannen vurderer at utvalget gjør rett i å framheve at pedagogtettheten må økes i forhold til dagens norm og at kvaliteten på innholdet må forbedres før man vurderer å gjøre tilbudet obligatorisk. Når det gjelder kvaliteten på innholdet, må det etter rådmannens vurdering arbeides grundigere både med innholdet i tilbudet, med systematikken i arbeidet og ikke minst med å utvikle verktøy som hjelper barnehagene og kommunene med å vurdere kvaliteten på det pedagogiske tilbudet.

### Gratis barnehage

Rådmannen støtter utvalget i at gratis barnehage et gitt antall timer i uka for alle barn mellom 3-5 år vil kunne være et godt virkemiddel for å nå flest mulig barn. Men det vil ikke sikre at alle barn deltar. Rådmannen mener allikevel at det er et skritt i riktig retning med et gratis korttidstilbud 20 timer per uke for

## **Trondheim kommune**

aldersgruppen, og at dette vil være mer attraktivt for familier med barn som ikke benytter barnehage enn et ordinært heldagstilbud. Dette gir alle barn i aldersgruppen muligheter for et barnehagetilbud før skolestart der barns utvikling og læring står i fokus. Et slikt tilbud vil også kunne bidra til å fange opp en del av de barna som faktisk trenger et barnehageopphold. Det er også en aldersgruppe og et timetall forsøksordningen fra Oslo har hatt gode erfaringer med både når det gjelder deltakelse og utbytte.

Et gratis barnehagetilbud til alle barn mellom 1-5 år vil være svært kostnadskrevende. Rådmannen støtter derfor utvalget når de vil begrense tilbudet og heller prioritere midler til å heve pedagogtetheten og kvaliteten i barnehagene.

### **Organisering av tilbudet**

Rådmannen støtter utvalget i at gratis systematisk pedagogisk tilbud til barn i alderen 3-5 år må tilbys i barnehagen og ikke som et segregert tilbud utenfor barnehagen. Et segregert tilbud vil kunne virke stigmatiserende på barn og familier og kan, som utvalget også påpeker, skape større forskjeller mellom ulike grupper i samfunnet. Rådmannen vurderer at utvalget har et godt poeng når de hevder at barnehagen kan bidra til sosialt fellesskap og samvær med andre barn, godt pedagogisk tilbud, språkutvikling og utvikling av andre ferdigheter hos barnet.

Rådmannen støtter utvalgets forslag om at organiseringen av tilbudet må gi rom for fleksible løsninger, og at organiseringen av tilbudet i den enkelte barnehage bør avgjøres av kommunene i samarbeid med den enkelte barnehage og i samråd med foreldrene.

### Samarbeid med andre instanser

Rådmannen støtter utvalget når de mener barnehagene må samarbeide tett med andre instanser om et systematisk pedagogisk tilbud til alle førskolebarn, for på den måten å sikre en tettere kontakt mellom fagfeltene som yter tjenester til førskolebarn. Rådmannen er enig i at det bør opprettes forpliktende møteplasser for tverrfaglig/tverretatlig samarbeid. Dette vil kunne bidra til gjensidig kunnskapsheving og samarbeid om tilrettelegging av tilbudet barnet får i barnehagen. Rådmannen vurderer at tilrettelegging og organisering av tverrfaglig/tverretatlig samarbeid må avgjøres i den enkelte kommune. Dette fordi det er kommunene som har lokal kunnskap om tjenester, organisering og fagfelt som yter tjenester til førskolebarn.

### Samarbeid med foreldre

Rådmannen støtter utvalgets fokus på at barnehagene aktivt må inkludere og invitere foreldrene til samarbeid og dialog om barnehagens samfunnsmandat, innhold, oppgaver og ansvar. På den måten vil det være lettere for foreldre å involvere seg i utformingen av barnehagetilbudet. Det samme kravet bør stilles til skolene i forhold til tidlig involvering før skolestart.

Rådmannen støtter utvalgets forslag om at kommunene, barnehagene og helsestasjon må formidle betydningen av å gå i barnehage for foreldrene og gjennom samarbeid og veiledning styrke foreldrene i deres foreldrerolle. Rådmannen støtter på denne måten utvikling av tiltak som vil kunne forebygge vansker på et senere tidspunkt.

Rådmannen gir også sin tilslutning til forslaget om at det opprettes en foreldreportal på internett med informasjon om barnehagens systematiske pedagogiske tilbud og veiledning om hvordan foreldre kan medvirke og ta del i planlegging av virksomheten i barnehagen. Portalen bør administreres av Foreldreutvalget for barnehagene (FUB) som ble etablert tidligere i år.

## Trondheim kommune

Videre støtter rådmannen utvalgets forslag om at det opprettes kommunale foreldreutvalg for barnehagene i kommunene og at dette forankres i loven og representantene velges av samarbeidsutvalgene i barnehagene. På den måten vil foreldreressursen synliggjøres og foreldrestemmen høres i barnehagepolitiske saker i kommunene.

Rådmannen gir derimot ikke sin tilslutning til utvalgets forslag om å lovfeste at kommunen som barnehagemyndighet skal utarbeide en egen plan for foreldresamarbeid som gjelder alle barnehagene i kommunen. Dette er et forhold som bør være opp til den enkelte kommune å avgjøre. En slik plan vil etter rådmannens vurdering kunne bli svært generell og lite konkret for foreldrene. Rådmannen vurderer at involvering og medvirkning på overordnet nivå vil kunne ivaretas ved at det opprettes kommunale foreldreutvalg. Det bør derfor være opp til dette utvalget å avgjøre omfanget på samarbeidet, hva samarbeidet skal omhandle og hvilke planer som skal utarbeides og gjelde alle barnehagene i kommunen. Ellers vurderer rådmannen at involvering og medvirkning i planlegging av virksomheten best ivaretas i den enkelte barnehage der barn og foreldre er kjent og har sin tilknytning.

### Barnehagens innhold og oppgaver

Rådmannen støtter utvalgets fokus på å bevare det helhetlige læringssynet som dagens barnehager bygger på og er enig med utvalget når de stiller spørsmål ved om gjennomføringen av tilbudet er god nok i forhold til tolkningen av mandatet om systematisk pedagogisk tilbud. Dette begrunnes med forståelsen av begrepet systematisk, og der utvalget mener at metode- og tilretteleggingsfriheten i arbeidet med målene taler mot at føringene i rammeplanen må bli tydeligere og gi tilstrekkelig kriterier på hva et godt pedagogisk tilbud skal være. Rådmannen støtter utvalget når det hevder at barnehagetilbudet ikke har den graden av systematikk som skal til for å sikre at alle barn får et godt systematisk pedagogisk tilbud.

### Målformuleringer i rammeplanen

Rådmannen støtter ikke utvalget når de hevder at målformuleringene i dagens rammeplan ikke er tilstrekkelige, og at målene må si noe om barnets utbytte av å gå i barnehagen. Målene i dagens rammeplan er utformet som prosessmål og planen sier hvordan det skal arbeides for å nå målene. Rådmannen vurderer at dagens rammeplan er god, og ser ikke noe stort behov for endringer. Undersøkelser viser allikevel at barnehagene arbeider mer med enkelte fagområder enn med andre og at arbeidet med lek, omsorg og sosial kompetanse får mindre oppmerksomhet. Rådmannen støtter derfor utvalget i at rammeplanens kap.2 om omsorg, lek og læring bør utdypes og presiseres mer i planens generelle del. Dette for lettere å kunne identifisere og støtte barn med særlige behov på det sosiale og emosjonelle området.

Rådmannen har vanskelig for å se at tydeligere mål for enkeltbarnets utbytte vil bidra til at flere velger å la barnet gå i barnehage. Å vurdere førskolebarns læringsutbytte, vil kreve at det defineres tydelig hva som menes med læringsutbytte. Det ligger en fare i at det kan føre til større grad av tilrettelegging for lærings og undervisningsprosesser der enkeltbarnets evner og funksjonsnivå kartlegges og vurderes. Faren ligger da i at det legges mindre vekt på samhandlingsprosesser i lek og læring og til utvikling av barns sosiale kompetanse; noe som er en forutsetning for barns dannelse. Det kan bli lite igjen av utforskertrang og lekelyst - verdier som er sentrale i den nye rammeplanen og det helhetlige synet på barns læring og utvikling. I de første leveårene utvikler barn seg i forskjellig takt og det er viktig å ta hensyn til dette. For bedre å kunne etterleve rammeplanens krav og intensjoner, vil det etter rådmannens vurdering være et skritt i riktig retning å øke pedagogtettheten i barnehagene, stille større krav til bredere og mer mangfoldig kompetanse hos ansatte, satse på systematisk kompetanseutvikling på alle nivå om barns utviklings- og læringsprosesser og å øke fokuset på systematikk i forhold til prosesser og pedagogisk virksomhet.

Rådmannen er enig i utvalgets vurdering om at barna selv må være aktivt deltagende i utformingen av mål

## **Trondheim kommune**

for egen læring og utvikling. Dette vil være i tråd med rammeplanens føringer når det gjelder barns medvirkning.

### Fra plan til praksis

Det skal fastsettes årsplan for den pedagogiske virksomheten i barnehagen. Foreldres medvirkning sikres ved at de sammen med ansatte vurderer hva som skal vektlegges av innhold og arbeidsmåter. Utvalget mener allikevel at det må stilles tydeligere krav til oppfølging av rammeplanen og årsplanarbeidet. Rådmannen støtter utvalgets syn på dette og mener at tydeligere krav, blant annet til mer systematikk i arbeidet, vil kunne øke kvaliteten på det pedagogiske arbeidet. Videre må barnehagetilbudet sikre progresjon i barns lek, læring og utvikling slik at alle barn får et tilpasset tilbud ut i fra alder og forutsetninger. Dette kan skje i både formelle og uformelle lærings situasjoner. Med formelle lærings situasjoner mener utvalget aktiviteter som er planlagt og ledet av pedagoger, og der barns medvirkning ivaretas. Større krav til mer systematikk, oppfølging av rammeplan og årsplanarbeid forutsetter derfor økt pedagogtetthet, krav til formell kompetanse for assistenter og vektlegging av systematisk kompetanseutvikling for ansatte.

### Skoleforberedende aktiviteter

Barna må forberedes godt til skolestart og noe av det viktigste de skal ha med seg er sosial kompetanse, handlingskompetanse, språklig kompetanse og lærelyst. Utvalget mener derfor de eldste barna må tilbys mangfoldige og varierte aktiviteter som bidra til å gjøre overgangen til skolen så god som mulig.

Rådmannen er enig i utvalgets vurderinger når det gjelder å tydeliggjøre rammeplanens innhold i de skoleforberedende aktivitetene. Disse aktivitetene bør vektlegge arbeid med sosial kompetanse, språk og kommunikasjon og også det å gi barna varierte erfaringer og opplevelser innenfor alle de sju fagområdene i rammeplanen. Rådmannen vurderer at det er hensiktsmessig at kommunene utarbeider lokale planer for dette arbeidet, planer som gir retning og innhold for samarbeidet og sammenhengen i overgangene. Disse planene må være forpliktende både for barnehagene og skolene. Selv om barn skal være godt forberedt til skolestart, er det ikke nødvendig å kalle det skoleforberedende aktiviteter. Barnehagen har et selvstendig mandat som står på egne ben når innholdet for det siste året er tydeliggjort.

### Tilpasset tilbud og identifisering av barn med særlige behov

Alle barn må sikres like muligheter for læring og utvikling og utvalget mener at barnehagene i dag ikke er gode nok til å identifisere behov for tidlig hjelp og støtte. Dette skyldes blant annet mangel på kompetanse, men også manglende samarbeidsrutiner mellom barnehagene og hjelpeapparatet. Rådmannen støtter utvalgets vurdering om at rammeplanen i større grad enn i dag må vektlegge tilpasset og strukturert innsats for alle barn slik at alle utvikler gode holdninger, kunnskaper og ferdigheter på alle områder.

Rådmannen mener som utvalget at tilpasning av tilbudet kan foregå på tre nivåer; Det universelle nivå for alle barn, det selekterte nivå for barn i moderat risiko og det indikerte nivå for barn som har funksjonshemninger, språkvansker, lærevansker, psykiske problemer eller adferdsproblemer. For å oppnå tidlig identifisering og oppfølging, bør arbeidet i noen grad organiseres i samarbeid med andre tjenester. Rådmannen er enig i utvalgets vurderinger om at det er for dårlig systematikk i arbeidet med å avdekke behov i dag. Rådmannen mener det må være en frihet for kommunene og den enkelte barnehage i valg av metoder og at disse først og fremst skal være en støtte til det faglige helhetlige skjønnet. Rådmannen mener samtidig at det er oppfølgingen av funn fra kartleggingene som er det mest avgjørende. Denne oppfølgingen må ha samme systematikk og det henvises til forslagene i NOU 2009 18 rett til læring.

## **Personalet i barnehagen**

## **Trondheim kommune**

Utvalget er svært bekymret for kompetansesituasjonen for ansatte og deres evne til gjennomføring av mål og intensjoner. Barnehagene har i dag en større andel små barn enn tidligere, flere barn med annet morsmål og flere barn med behov for særlig hjelp. Rådmannen støtter derfor utvalgets syn om at det bør bevilges mer penger til kompetanseutvikling på alle nivå og at det etableres et varig system for etter- og videreutdanning for barnehageansatte.

Videre støtter rådmannen utvalgets syn om at det innføres minimumskrav til formelle kvalifikasjoner hos assistenter og at det er ønskelig med en økt pedagogisk bemanning eller annen pedagogisk utdanning. Det er ønskelig med en mer mangfoldig personalsammensetning, men med høyere utdanning. En innskjerping av mulighetene for dispensasjon fra utdanningskravet vil etter rådmannens vurdering vanskelig la seg gjennomføre med den store førskolelærermangelen som er i mange av landets kommuner. Et slikt krav vil kunne innebære at mange barnehager må legges ned. Da er det bedre egnet med kampanjer for økt rekruttering til førskolelærerutdanningen. Førskolelærerutdanningen, i likhet med lærerutdanningen, bør bli 4-årig og det bør satses ytterligere på mulighetene for nettbasert og desentralisert utdanning og med større vektlegging på praksisrelatert innhold..

Rådmannen er enig i utvalgets vurdering når de mener det bør være barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonene. Dette vil kunne bidra til at kommunene som barnehagemyndighet vil kunne ivareta rollen både som utvikler, veileder og kontrollør på en god måte. Bestemmelsen må eventuelt formuleres på en slik måte at den blir realistisk også for små kommuner.

### **Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole**

Rådmannen er enig i utvalgets vurdering om at bedre samarbeid mellom barnehage og skole er avgjørende for å sikre at alle barn får et godt utgangspunkt for å klare seg i skolen og i samfunnet ellers. I denne sammenheng er rådmannen opptatt av at både barnehage og skole forpliktes i samarbeidet og at plan- og regelverk tydeliggjør en slik plikt.

Rådmannen er enig i vurderingen om at det ikke skal være opp til den enkelte barnehage eller skole hvordan samarbeidet om overgangen skal være, og at kommunen kan forpliktes til å utarbeide en overordnet plan som sikrer sammenheng og samarbeid. Veilederen *Fra eldst til yngst*, bør som utvalget foreslår, konkretiseres og gjøres forpliktende og inngå i forskriften til barnehageloven og opplæringsloven.

Skole og barnehage må ha større kjennskap til hverandres virksomheter, noe som kan gjøres ved praksisopplæring i hverandres virksomheter i utdanningsløpet. Rådmannen støtter også forslaget om hospitering i hverandres virksomheter og at felles kompetanseutvikling for småskolelærere og førskolelærere vil bidra til økt samarbeid og kunnskap om hverandres arbeidsfelt.

### **Styring av sektoren og foreldrebetaling**

Utvalget er bekymret for kvaliteten i barnehagene etter år med sterkt fokus på utbygging og i departementet arbeides det nå med en egen utredning om styring av barnehagesektoren (Brustad-utvalget).

Brenna-utvalget kommer allikevel med noen overordnede anbefalinger som har betydning for Brustad-utvalgets arbeid. Rådmannen støtter utvalget i at det må stilles større krav til innhold og kvalitet i barnehagen i barnehageloven og at styring av sektoren i større grad må sikres gjennom denne loven. Da kan kommunenes tilsyn med barnehagene i større grad avdekke avvik. Rådmannen er allikevel uenig i at loven skal sette føringer og krav til hvor ofte tilsyn med barnehagene i kommunene skal gjennomføres. Omfang og innhold på tilsyn bør bestemmes i den enkelte kommune ut i fra lokale forhold. Vårt primære standpunkt er at fylkesmennene bør ha ansvar for tilsyn med barnehager, slik de har for skolene.

## Trondheim kommune

Utvalget mener at regelendringer vil kunne sikre at familier med lav betalingsevne får lavere foreldrebetaling. Rådmannen er ikke enig når utvalget foreslår en statlig regulert moderasjonsordning for barn i alderen 1-5 år, men mener fastsetting av satser for dette er en vurdering som må gjøres i den enkelte kommune.

### Kunnskap om barnehagens betydning

Utvalget sier ganske riktig at barnehagefeltet trenger mer forskning både når det gjelder kontantstøtten og hvordan ulike barnehager påvirker barns fungering, læring og utvikling. Rådmannen er usikker på om utvalgets forslag om å satse på kvantitativ forskning for å analysere barns sosiale, emosjonelle, motorisk, adferdsmessige og kognitive ferdigheter og psykisk helse er riktig vei å gå. Etter rådmannens vurdering bør kvantitativ forskning suppleres med kvalitativ forskning (observasjon) når det gjelder å få fram virkningene av et systematisk pedagogisk tilbud til førskolebarn. På den måten vil man kunne skape et helhetlig bilde av barnehagen, der alle vesentlige komponenter som inngår i og påvirker den pedagogiske virksomheten kommer fram.

## 4. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Brenna-utvalget har i NOU 2010:8 sett på det pedagogiske tilbudet til førskolebarn. Utvalget har hatt et omfattende mandat og fremmer en rekke forslag om innhold og organisering av pedagogisk tilbud til barn før skolestart. Høringsinstansene er bedt om å uttale seg om alle forslag i meldingen. Meldingen har mange både politiske og faglige elementer og rådmannen har gitt kommentarer til de fleste forslagene. I hovedsak mener rådmannen at forslagene bringer barnehagesektoren et viktig skritt videre, men har lagt vekt på at kommunene må ha frihet til lokal utforming. Rådmannen har også understreket at den økte systematikken og kvaliteten må baseres på barnehagens egenart og ta høyde for store forskjeller og mangfold i barns utvikling og læring i denne aldersperioden. Videre er det grunn til å presisere at endringene må følges opp av tilstrekkelig økning i rammene til kommunene.

Rådmannen i Trondheim, 15.1.2011

Jorid Midtlyng  
kommunaldirektør

Hilde Skybakmoen  
rådgiver

*Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift*

**[... Sett inn saksutredningen over denne linja](#)**