

# Implementeringen av rammeplan for barnehagen

Underveisrapport fra prosjektet Evaluering av implementering av  
rammeplan for barnehagen

Anne Homme, Hilde Danielsen og Kari Ludvigsen (red.)

Rapport nr. 37/2020, NORCE Samfunn



Rapporttittel:	Implementering av rammeplan for barnehager
Prosjektnummer:	101228
Institusjon:	NORCE Samfunn
Oppdragsgiver(e):	Utdanningsdirektoratet
Gradering:	Åpen
Rapport nr:	37-2020
ISBN:	978-82-8408-129-8 (trykt), 978-82-8408-178-6 (pdf)
Antall sider:	271
Publiseringsdato:	02-2021
Bildekreditering:	Åshild Finnestad
Stikkord:	Barnehager, implementering, evaluering, samfunn

Prosjektet er utført i tett samarbeid med:



UNIVERSITETET I BERGEN

## Forord

Forskningssselskapet NORCE har fått i oppdrag fra Utdanningsdirektoratet å gjennomføre Evalueringen av implementeringen av rammeplan for barnehagen i perioden desember 2018-november 2023. Evalueringen gjennomføres i samarbeid med Universitetet i Bergen (UiB) og Høgskulen på Vestlandet (HVL). Forskergruppen som utfører evalueringsoppdraget er ledet av Anne Homme, NORCE Samfunn og Universitetet i Bergen.

Dette er en underveisrapport fra fem undersøkelser gjennomført i perioden november 2019-september 2020. Denne underveisrapporten blir etterfulgt av en endelig evalueringsrapport i 2023. Appendiks med vedlegg til denne rapporten blir tilgjengelig i elektronisk versjon på prosjektets nettside: <https://evarammeplan.norceprosjekt.no/>.

Forskergruppen som bidrar i denne rapporten har for øvrig bestått av Hilde Danielsen (NORCE), Helene Marie Kjærgård Eide (NORCE/UiB), Åsta Dyrnes Nordø (NORCE), Torjer Andreas Olsen (NORCE/UiT Norges arktiske universitet), professor Kjetil Børhaug (UiB), samt Dag Øyvind Lotsberg, Kari Ludvigsen og Svein Ole Sataøen, HVL. I tillegg bidrar Dag Arne Christensen som kvalitetssikrer for de kvantitative undersøkelsene. Håvard Thorsen Rydland er også medlem av forskergruppen. Han bidrar sammen med Dag Arne Christensen med en separat underveisrapport, kalt *Foreldrevurderingar og ny rammeplan. Brukarundersøkingar før og etter implementeringa av ny rammeplan for barnehagen*. Forskerne representerer ulike fagdisipliner og erfaringsbakgrunner: blant annet pedagogikk, samfunnsvitenskap og humaniora, urfolksforskning og barnehagelærerutdanning.

Forskergruppen har hatt jevnlige møter der alle medlemmene har deltatt med innspill til utforming og gjennomføring av de ulike undersøkelsene som inngår i evalueringen. Forskerne som har bidratt med gjennomføring av datainnsamling og analyser, er også medforfattere av ett eller flere av rapportens sju kapitler. Kapitlene har derfor ulik skriftlig framstillingsform og både norsk bokmål og nynorsk er representert.

Rapporten presenterer analyser fra fem ulike undersøkelser: *Policystudien*, *Kommuneundersøkelsen*, *Eierstudien*, *Styrerundersøkelsen* og *Barnehagestudien*. Kari Ludvigsen og Anne Homme har hatt ansvaret for kapittel 2 som presenterer *Policystudien*. Kjetil Børhaug har hatt ansvaret for kapittel 3 og *Kommuneundersøkelsen*, sammen med Åsta Dyrnes Nordø. I kapittel 4 presenteres *Eierstudien* som har vært ledet av Kjetil Børhaug og gjennomført i samarbeid med Anne Homme, Torjer Andreas Olsen og Kari Ludvigsen. Dag Øyvind Lotsberg og Kari Ludvigsen har sammen med Åsta Dyrnes Nordø og Anne Homme vært ansvarlige for gjennomføringen *Styrerundersøkelsen* som presenteres i kapittel 5. Helene Marie Kjærgård Eide har hatt ansvaret for *Barnehagestudien* og kapittel 6 sammen med Hilde Danielsen, Svein Ole Sataøen og Torjer Andreas Olsen.

Vi vil takke Utdanningsdirektoratets sekretariat for evalueringen ved sekretariatsleder Camilla Vibe Lindgaard for godt samarbeid. Vi vil også takke evalueringens programstyre ledet av Henrik Zachrisson for svært konstruktive kommentarer og innspill underveis. Sist, men ikke minst, vil vi

rette en stor takk til alle som har bidratt ved å komme med innspill og til alle som har latt seg intervjuet eller svare på spørreundersøkelsene som inngår i evalueringen.

# Innhold

Forord	0
Sammendrag .....	6
1. Innledning .....	8
1.1. Rammene for oppdraget .....	8
1.2. Forskning om barnehager – et område i vekst .....	9
1.3. Evaluering av rammeplanen fra 2006 .....	10
1.3.1. Alle teller mer .....	10
1.3.2. Rammeplanen som styringsinstrument .....	12
1.4. Perspektiver på implementering .....	13
1.5. Problemstillingene i et implementeringsperspektiv .....	15
1.6. Metodisk tilnærming .....	16
1.7. Presentasjon av rapportens innhold .....	17
Referanser .....	22
2. Utformingen av rammeplanens mål og virkemidler .....	25
2.1. Innledning .....	25
2.1.1. Teoretisk tilnærming: policydesign og iverksetting på nasjonalt nivå .....	25
2.2. Nasjonale aktører .....	26
2.3. Datagrunnlag og metodisk tilnærming .....	28
2.4. Rammeplanenes rolle i barnehagepolitikken .....	29
2.4.1. Barnehageloven og rammeplanen av 1996 .....	29
2.4.2. Rammeplanen av 2006 og ny formålsbestemmelse .....	30
2.4.3. Nytt revideringsforslag .....	31
2.5. Fornyet barnehagepolitikk og en mer helhetlig revisjon 2015-17 .....	32
2.5.1. Regjeringens forslag til rammeplanendringer (Meld. St. 19 (2015-16)) .....	33
2.6. Utforming av den nye rammeplanen 2016-17 .....	34
2.6.1. Høring om rammeplanens innhold og oppgaver .....	35
2.7. De nasjonale aktørenes erfaringer med utformingen av rammeplanen .....	37
2.8. Arbeidet med implementeringen .....	40
2.9. Arbeidet med støtteressurser for implementeringen .....	42
2.9.1. Respons på og bruken av støtteressursene .....	43
2.10. Regional implementering - rollen til fylkesmennene .....	43
2.11. Andre aktørers rolle i og erfaring med implementeringen .....	45
2.12. En bredt forankret rammeplan .....	49
Referanser .....	51
3. Kommunen som barnehagestyresmakt i implementeringa av den nye rammeplanen .....	56
3.1. Innleiing og bakgrunn .....	56
3.1.1. Det juridiske rammeverket .....	57
3.1.2. Ei ekspanderande kommunal barnehagestyresmakt .....	57
3.1.3. Problemstillinger og analytiske dimensjonar .....	60
3.2. Metode og datagrunnlag .....	61
3.2.1. Utval, fråfall og analysetilnærming .....	62
3.2.2. Forklaringsvariablar .....	64
3.2.3. Avhengige variablar .....	65

3.3.	Kommunane som iverksetjarar .....	68
3.3.1.	Organisatorisk kapasitet.....	68
3.3.2.	Barnehagepolitisk utviklingsnivå.....	69
3.3.3.	Kommunekonteksten.....	70
3.3.4.	Implementeringsutfordringar .....	75
3.4.	Tendensar og variasjonar i den kommunale implementeringa av rammeplan for barnehagen. ....	78
3.4.1.	Fortolkingar av rammeplanen.....	79
3.4.2.	Implementeringstiltak.....	84
3.5.	Overgangar.....	97
3.5.1.	Introduksjon av nye barn og overgangar i barnehageløpet.....	98
3.5.2.	Overgangen frå barnehage til skule .....	98
3.6.	Samisk språk og kultur .....	99
3.7.	Oppsummering.....	100
	Referansar .....	102
4.	Barnehageeigarane og rammeplanen .....	104
4.1.	Innleiing.....	104
4.1.1.	Tidlegare forskning om barnehageeigarane .....	105
4.1.2.	Empirisk materiale og metodisk tilnærming .....	107
4.2.	Fortolkingar av rammeplanen.....	108
4.2.1.	Eigaransvaret.....	109
4.2.2.	Fortolkinga av innhaldet.....	111
4.3.	Tiltak for oppfølging av rammeplanen.....	113
4.3.1.	Vidareføring av fagleg styring .....	113
4.3.2.	Gjennomgang av ny rammeplan .....	118
4.3.3.	Justeringar – form og innhald .....	119
4.3.4.	Tydeleggjering .....	121
4.4.	Organisatoriske føresetnader .....	123
4.4.1.	Organisasjonskapasitet og styringskapasitet .....	123
4.4.2.	Hjelp frå omverda.....	125
4.4.3.	Føresetnader for oppvekstsamarbeid i privat og offentleg sektor .....	126
4.4.4.	Politisk styring .....	128
4.5.	Samisk språk og kultur – fortolkingar og tiltak.....	130
4.5.1.	Kommunale eigarar med samisk barnehagetilbod .....	131
4.5.2.	Mangelen på kvalifisert personell .....	133
4.5.3.	Eigarar utan samisk barnehagetilbod.....	134
4.6.	Overgangar – fortolkingar og tiltak .....	136
4.7.	Oppsummering.....	137
	Referansar .....	141
5.	Barnehagestyrernes erfaring og arbeid med implementering av rammeplanen.....	143
5.1.	Innledning.....	143
5.2.	Datagrunnlag og metode .....	144
5.2.1.	Styrerundersøkelsens forklaringsvariabler .....	146
5.2.2.	Analysemodell .....	150
	150	
5.2.3.	Analysestruktur .....	150

5.3.	Hvem er styrerne som har svart på undersøkelsen? .....	151
5.4.	Barnehagestyrernes erfaringer med implementeringsprosessen .....	154
5.4.1.	Forberedelser, vektlegging, prioriteringer og utfordringer når det gjelder rammeplanens områder .....	154
5.4.2.	Hvordan erfarer styrerne betingelser og begrensninger for å nå ambisjonene i rammeplanen? .....	161
5.5.	Hvordan arbeider barnehagene for å implementere rammeplanen? .....	169
5.5.1.	Hvem har vært involvert i implementeringsarbeidet? .....	169
5.5.2.	Hvordan preger rammeplanen det daglige arbeidet i barnehagen? .....	171
5.5.3.	Hvilke deler av rammeplanen er inkludert i barnehagens skriftlige planarbeid? .....	173
5.5.4.	Bruk av støttemateriell.....	176
5.6.	Barnehagens ivaretagelse av samiske rettigheter formulert i rammeplanen .....	177
5.6.1.	Arbeidet for å støtte samiske barn .....	179
5.6.2.	De ulike barnehagenes arbeid med samisk språk, kultur og tradisjon .....	180
5.6.3.	Arbeid med samisk språk, kultur og tradisjon innenfor ulike fagområder .....	181
5.7.	Barnehagens tilrettelegging for å sikre barna en trygg og god overgang til, innad i og fra barnehagen .....	184
5.7.1.	Arbeidet med å styrke overganger.....	184
5.8.	Avsluttende diskusjon og konklusjon.....	190
5.8.1.	Hovedtendenser i Styrerundersøkelsen.....	191
5.8.2.	Faktorer som påvirker styrernes holdning til implementering .....	192
5.8.3.	Konklusjon .....	195
	Referanser .....	197
6.	Barnehagestudien.....	199
6.1.	Innledning.....	199
6.2.	Metodiske overveielser .....	199
6.3.	Barnehageansattes forståelse og fortolkning av rammeplanen .....	201
6.3.1.	Økt kjennskap til og økt bevissthet om rammeplanen blant alle ansatte i barnehagene .....	205
6.3.2.	Barnehagenes arbeidsprosess i den første fasen av implementeringsarbeidet .....	206
6.3.3.	Styring av implementeringsprosessen fra eiere.....	207
6.3.4.	Styrers rolle i barnehagenes arbeid med implementeringen .....	208
6.3.5.	Bruk av støttemateriell og inspirasjon i arbeidet med rammeplanen .....	210
6.4.	Hvordan brukes rammeplanen i barnehagen? Hvilke endringer har planen ført til så langt? .....	212
6.4.1.	Synliggjøring av rammeplanen i barnehagens planleggingsprosesser og dokumenter.....	212
6.4.2.	Ansattes bruk av rammeplanen i planleggingsarbeid og i praksis .....	215
6.4.3.	Utfordringer knyttet til arbeid med de yngste barna .....	220
6.4.4.	Progresjon - i rammeplanen og i praksis.....	221
6.4.5.	Hva forteller barnehagenes progresjonsplaner? .....	225
6.4.6.	Den sprikende forståelsen av progresjon og rammeplanens bakside .....	226
6.5.	Samisk språk og kultur i norske og samiske barnehager .....	226
6.5.1.	Rammeplanens krav til representasjon av samisk språk og kultur .....	227

6.5.2.	Forskning om samisk i barnehager i Norge .....	229
6.5.3.	De norske barnehagenes arbeid med samisk språk og kultur .....	230
6.5.4.	Den samiske nasjonaldagen - ikke et gjennomgripende perspektiv .....	231
6.5.5.	Unaturlig å prioritere samisk språk og kultur uten samiske barn? .....	234
6.5.6.	Samisk språk og kultur og forholdet til mangfold og inkludering .....	236
6.5.7.	Samisk språk og kultur som en del av Norge .....	238
6.5.8.	De samiske barnehagene - flere rettigheter og flere krav .....	239
6.5.9.	Utfordringer med språk og å skaffe samisktalende barnehagelærere .....	242
6.5.10.	Det samiske barnet og samisk mangfold .....	243
6.6.	Barnehagenes tilrettelegging for at barna kan få en trygg og god overgang til, innad i og fra barnehagen .....	247
6.6.1.	Vektlegging av trygghet fra første dag i barnehagen.....	248
6.6.2.	Barnehagene vektlegger barnas tilknytning også i interne overganger i barnehagen .....	250
6.6.3.	Flere faste rutiner i arbeidet med overgang til skole og eventuelt skolefritidsordning .....	251
6.6.4.	Samarbeidsrutiner i forbindelse med overganger .....	253
6.7.	Oppsummering.....	255
	Referanser .....	258
7.	Diskusjon og avslutning .....	262
7.1.	Problemstillinger og hovedfunn.....	262
7.2.	Diskusjon av hovedfunn .....	264
7.2.1.	En rammeplan i spennet mellom forskrift og læreplan .....	264
7.2.2.	Bred innsats og en sterk eierrolle .....	265
7.2.3.	Alle ansattgrupper i barnehagen involveres i implementeringen .....	267
7.2.4.	Variasjoner i formidling av samisk språk og kultur .....	268
7.2.5.	Solid arbeid med overganger i hele barnehagesektoren .....	269
7.3.	En bredt forankret rammeplan .....	269
	Referanser .....	271



## Sammendrag

I denne underveisrapporten fra prosjektet *Evaluering av implementering av rammeplan for barnehagen* presenterer vi resultater fra fem undersøkelser som med ulike metodiske tilnærminger og datagrunnlag, har undersøkt sentrale aktørers tilpasninger til rammeplanen i barnehagesektoren. To overgripende problemstillinger har ledet undersøkelsene: A) Hvordan tolker sentrale aktører målene og intensjonene i den reviderte rammeplanen, og hvordan erfarer de iverksettelsesprosessen? og B) Hvordan arbeider aktører på ulike nivå for å iverksette rammeplanen? I tillegg inngår to problemstillinger som er rettet mot spesifikke tema i rammeplanen: overganger og samisk innhold: C) Hvordan arbeider sentrale aktører og barnehager for å inkludere og sikre de samiske rettighetene som er inkludert i rammeplanen? og D) Hvordan tilrettelegger og sikrer sentrale aktører og barnehager barns overgang til barnehagen, internt i barnehagen og fra barnehagen til skolen?

Hovedfunnene kan oppsummeres slik:

### **En bredt forankret rammeplan**

Rammeplanen oppfattes som en videreføring og tydeliggjøring av barnehagens samfunnsmandat og oppgaver mer enn en endring, og den har bred legitimitet i sektoren. Videre anses rammeplanen som et godt styringsverktøy for aktører i og utenfor barnehagene. Iverksettelsesprosessen erfares ulikt, men alle kjenner rammeplanen og har tatt den i bruk. Sentrale aktører på feltet ser implementeringen av rammeplanen i sammenheng med andre reformer og pågående endringer i barnehagesektoren.

### **Bred innsats og en sterk eierrolle**

Sentrale aktører utenfor barnehagen har bidratt til iverksettingen av rammeplanen nasjonalt, regionalt og lokalt. Spesielt eiere spiller en viktig rolle i implementeringen av rammeplanen. Eiers og barnehagens størrelse påvirker implementeringsprosessen, men eiers styringskapasitet og lokale konkurranseforhold har også klar betydning. Barnehagenes implementering av rammeplanen skjer derfor i et samspill mellom interne og eksterne prioriteringer innen de gitte organisatoriske rammene.

### **Alle ansattgrupper involveres i implementeringen**

På barnehagenivået er styrere og pedagogiske ledere sentrale iverksettere, og har sørget for at rammeplanen når ut til ansatte. Ambisjonen om klargjøring av ansvar og tydeliggjøring i retning kan synes å ha nådd ut til alle ansatte i barnehagene. Det varierer likevel hvordan og i hvilken grad ansatte bruker rammeplanen i sitt daglige arbeid. Mens noen barnehager bruker rammeplanen aktivt i planleggingsprosesser, bruker andre barnehager den mer som legitimering av virksomheten.

### **Styrking av samiske rettigheter, men varierende praksis**

Sentrale aktører utenfor barnehagene arbeider i svært varierende grad med å inkludere de samiske rettighetene. Norske barnehager formidler samisk språk og kultur først og fremst ved å feire den samiske nasjonaldagen. De samiske barnehagene opplever at det er mer utfordrende å arbeide med samisk språk enn med samisk kultur og tradisjon.

**Solid arbeid med overganger i hele barnehagesektoren**

Evalueringen finner at sentrale aktører i og utenfor barnehagene prioriterer høyt å jobbe med overganger, både til, internt i barnehagen og fra barnehage til skole. Arbeidet med overganger i barnehagene knyttes ikke særskilt til innføring av rammeplanen i 2017.

**En rammeplan i spennet mellom forskrift og læreplan**

Et av formålene med rammeplanen var å utvikle rammeplanen som en tydeligere forskrift enn tidligere rammeplaner. Rapporten viser at rammeplanen blir oppfattet som tydelig og klar og som et godt styringsredskap, samtidig som enkelte aktører påpeker at det fremdeles er vanskelig å føre tilsyn med grunnlag i rammeplanen. Ansatte opplever rammeplanen som et godt pedagogisk verktøy med stort handlingsrom til å fylle begreper og fagområder med innhold med utgangspunkt i faglig skjønn.

# 1. Innledning

## 1.1. Rammene for oppdraget

Utdanningsdirektoratet (Udir) lyste ut våren 2018 en anbuds konkurranse for evaluering av gjennomføringen av *Rammeplan for barnehagen. Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* gjeldende fra 1. august 2017. Udir ønsket at evalueringen skulle gi kunnskap om endringer i barnehagene etter at rammeplanen trådte i kraft. NORCE – Norwegian Research Centre Samfunn utformet i samarbeid med Høgskulen på Vestlandet (HVL) og Universitetet i Bergen (UiB) et tilbud som svar på utlysningen, og ble i konkurranse med andre tilbydere valgt som oppdragstaker. Prosjektet startet opp i desember 2018 med varighet fram til desember 2023.

Rammeplan for barnehagen understreker at barndom er en verdi i seg selv, og at barnehager bør ha en helhetlig tilnærming til barns utvikling. I samarbeid og samforståelse med hjemmet er barnehagene forpliktet til å ivareta barns behov for omsorg og lek, og å fremme læring som grunnlag for barnets allsidige utvikling. Barns lek, omsorg, læring og danning må sees i sammenheng, og innholdet i barnehagen må være variert og tilpasset det enkelte barnet, så vel som barnegruppen. I tråd med Norges ratifisering av den internasjonale barnekonvensjonen samt sameloven fra 1999, er rammeplanen tydelig på at barnehager er kulturarenaer der barn er medskapere av sin egen kultur. Vektleggingen av urfolk innebærer at alle barnehager har et ansvar for å gjøre barn kjent med samisk kultur og bakgrunn, og med samene som urfolk. Videre understreker rammeplanen betydningen av trygge og gode overganger for barn når de begynner i barnehagen, når de skifter gruppe i barnehagen og når de skal begynne på skolen.

Den sentrale målsettingen med oppdraget er å undersøke pågående endringer som følge av iverksettingen av rammeplanen på barnehagenivå. Prosjektet skal også undersøke sentrale aktørers tilpasninger til rammeplanen, og adresserer to overgripende problemstillinger (A og B) og to problemstillinger (C og D) som er rettet mot spesifikke tema i rammeplanen:

A: Hvordan tolker sentrale aktører målene og intensjonene i den reviderte rammeplanen, og hvordan erfarer de iverksettingsprosessen?

B: Hvordan arbeider aktører på ulike nivå for å iverksette rammeplanen?

C: Hvordan arbeider sentrale aktører og barnehager for å inkludere og sikre de samiske rettighetene som er inkludert i rammeplanen?

D: Hvordan tilrettelegger og sikrer sentrale aktører og barnehager barns overgang til barnehagen, internt i barnehagen og fra barnehagen til skolen?

Prosjektet består av seks arbeidspakker. De seks arbeidspakkene retter oppmerksomheten mot ulike nivåer og aktører med ulik rolle i implementeringen. I rapporten bruker vi både begrepene implementering og iverksetting og betrakter dem som synonyme begreper. Arbeidspakkene 1 og 2 retter oppmerksomheten mot barnehagen (se henholdsvis kapittel 5 og kapittel 6), mens arbeidspakkene 4-6 omfatter undersøkelser av sentrale aktører utenfor barnehagen, slik som barnehageeiere (arbeidspakke 5, se kapittel 4), kommunal barnehagemyndighet (arbeidspakke 6, se kapittel 3) og statlige myndigheter, samt organisasjoner og berørte interessenter på nasjonalt

nivå (arbeidspakke 4, se kapittel 2). Flere av de empiriske undersøkelsene som inngår i prosjektet skal gjentas en gang i løpet av prosjektperioden. I tillegg omfatter evalueringen analyser av undersøkelser om foreldres tilfredshet med barnehagetilbudet, før og etter rammeplanen trådte i kraft i 2017, i arbeidspakke 3. Arbeidspakken benytter data fra Innbyggerundersøkelsen som gjennomføres annethvert år av Digitaliseringsdirektoratet og den årlige Foreldreundersøkelsen i barnehage, som gjennomføres av Udir. Underveisrapportering fra arbeidspakke 3 kommer som en separat rapport, kalt *Foreldrevurderingar og ny rammeplan. Brukarundersøkingar før og etter implementeringa av ny rammeplan for barnehagen*. Sluttrapport fra prosjektet som helhet skal leveres i november 2023.

## 1.2. Forskning om barnehager – et område i vekst

Barnehagefeltet har vokst og fått økende oppmerksomhet innen offentlig politikk og forvaltning. Samtidig har barnehageområdet i økende grad blitt gjenstand for forskning, både internasjonalt og i Norge. Man studerer barnehager som organisasjoner, pedagogiske arenaer og arenaer for sosial utjevning. Det gjennomføres en rekke internasjonale studier av barnehageområdet. OECD har de siste 20 årene gjennomført undersøkelser med formål å styrke kvaliteten i og tilgangen til barnehagetilbud (early childhood education) i OECDs medlemsland. OECD-rapportene danner et kunnskapsgrunnlag for barnehagepolitikken. Den første rapporten som omhandlet norsk barnehagepolitikk kom i 1999 (OECD, 1999). Under overskriften *Starting Strong* har OECD siden 2001 publisert fem rapporter (*Starting Strong I-V*) som identifiserer nøkkelfaktorer for vellykket barnehagepolitikk i medlemslandene. Rapportene gir et internasjonalt perspektiv på barnehagesystemer, peker på styrker og muligheter i de ulike systemene og gir råd til hvordan medlemslandene kan skape lik tilgang til barnehagetilbud av høy kvalitet (OECD u.å.). I tillegg tilbyr OECD undersøkelser av barnehagepolitikken til medlemslandene, der de også anbefaler retning for landenes politikk på området. Den siste av OECDs rapporter om norsk barnehagepolitikk, *Early Childhood Education and Care Policy Review NORWAY*, ble publisert i 2015 (Engel et al., 2015). OECDs analyser bidrar til å sette norsk barnehagepolitikk inn i en internasjonal sammenheng. OECD-undersøkelsen fra 2015 (OECD 2015) inneholder en analyse av barnehagepolitikken i tiden etter den tidligere undersøkelsen publisert i 1999, samt anbefalinger til norske myndigheter om hvordan tilgjengelighet og kvalitet i barnehagen kan sikres. Rapporten gir anbefalinger om bemanningsnorm og minimumskvalifikasjoner for ansatte som er involvert i det direkte pedagogiske arbeidet med barn. I tillegg påpeker den at tilsynet med barnehagene ikke er klart nok definert og at rollene til de ulike aktørene ikke er tilstrekkelig avklart. Blant annet kan kommunenes dobbeltrolle som eier og tilsynsmyndighet føre til interessekonflikt. Kommunene mangler kapasitet til å sikre uavhengig tilsyn som kan bidra til å sikre at barnehagene får regelmessig rådgivning som styrker kvaliteten. Rammeplanen fra 2017 har som mål å imøtekomme en rekke av de nevnte anbefalingene.

Forskningen på barnehageområdet i Norge har vokst mye, særlig de siste 15 årene, men miljøene som har drevet med barnehageforskning har inntil nylig vært små. Som følge av myndighetenes satsing på barnehager, har det også blitt investert statlige midler til etablering av forskningscentre og større forskningsprogrammer. Formålet har vært dobbelt: å heve nivået på forskningen i området og å styrke kunnskapen om barnehageområdet, og derigjennom heve kvaliteten i barnehagen. Vi vil her trekke fram noen av de største satsingene. Kunnskapsdepartementet ga i 2017 Forskningsrådet i oppdrag å lyse ut 50 millioner til forskning på barnehage over 5 år, og to

søkere med samarbeidspartnere ble tildelt midler: BARNkunne og Filiorum ved henholdsvis Høgskulen på Vestlandet og Universitetet i Stavanger med samarbeidspartnere (se hhv. Høgskulen på Vestlandet, u.d.; Universitetet i Stavanger, u.d.). I tillegg har andre universiteter og høyskoler styrket satsingen på barnehageforskning de siste årene. Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning (DMMH) har et etablert forskningsmiljø (DMMH, u.d.), og Universitetet i Sørøst-Norge har opprettet Senter for barnehageforskning, utvikling og innovasjon – SEBUTI (Universitetet i Sørøst-Norge, u.d.)

Det største enkeltstående forskningsprosjektet det siste tiåret har vært prosjektet GoBaN (Gode barnehager for barn i Norge), som i perioden 2013-18 har fulgt om lag 1 200 barn i 93 barnehager, fra barna er to år til de begynner på skolen. Prosjektet ble finansiert av Forskningsrådet og gjennomført av Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA)/Oslomet, Universitetet i Stavanger (UiS), Høgskolen i Sørøst-Norge (HSN) og Nord Universitet, m.fl. (GoBaN, u.å.). Prosjektet undersøkte kvaliteten i norske barnehager og dens innvirkning på barn i barnehagen (ibid.). Parallelt med arbeidet med ny rammeplan, har det altså foregått en betydelig satsing på å øke kunnskapen om barnehageområdet i Norge gjennom forskning og kunnskapsinnhenting (se for eksempel Kunnskapsdepartementet, 2018a). I tillegg er det gjennomført flere reformer i sektoren, slik som endringer i barnehagelærerutdanningen fra 2013 (Kunnskapsdepartementet, 2012), ny pedagognorm i 2018 (Kunnskapsdepartementet, 2018b) og ny bemanningsnorm i 2019 (Kunnskapsdepartementet, 2017-2018) i barnehagene samt en satsing på kompetanseutvikling i sektoren (Kunnskapsdepartementet, 2017). I de neste avsnittene vil vi gå nærmere inn på forskningsprosjektene som har undersøkt den forrige rammeplanen på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet.

### **1.3. Evaluering av rammeplanen fra 2006**

Implementeringen av Rammeplanen fra 2006 er undersøkt i flere omganger, først gjennom evalueringen gjennomført av Østrem et al. (2009), deretter gjennom en kunnskapsstatus om rammeplanens funksjon som styringsverktøy (Ljunggren et al., 2017).

#### **1.3.1. Alle teller mer**

Formålet med evalueringen av rammeplanen fra 2006 gjennomført ved Barnehagesenteret ved Høgskolen i Vestfold (Østrem et al. 2009) var å få kunnskap om hvordan rammeplanen blir fortolket av de ulike aktørene i barnehagesektoren, hvordan de ulike aktørene forstår og forvalter sitt ansvar i implementeringsarbeidet, hvilke strategier som benyttes og hvilke områder i rammeplanen som vektlegges, hvilken betydning den reviderte rammeplanen har hatt for endring og utvikling av barnehagens pedagogiske virksomhet, samt hvordan rammeplanen erfares av førskolelærere, fagarbeidere, assistenter, barn og foreldre.

I evalueringen til Østrem et al. ble det benyttet flere perspektiver og ulike metodiske innfallsvinkler. For å få kunnskap om hvor mange som opplever at den nye rammeplanen har medført endringer, hvilke områder i rammeplanen som blir vektlagt, og hvilke former for tiltak som er brukt i arbeidet for å operasjonalisere rammeplanen, ble det gjennomført kvantitative spørreundersøkelser. For å forstå endringene i lys av rammeplanens samfunnsmessige kontekst, ble det gjennomført kvalitative undersøkelser som telefonintervju, fokusgruppeintervju og

brevmetode, og samtaler med barnehagebarn. Evalueringen inkluderer data fra ulike forvaltningsnivå, fra ansatte, barn og foreldre i barnehagen.

Evalueringen avdekket et stort kompetansebehov i sektoren, ikke minst i kommunene, og fant at rammeplanen framsto som en ambisiøs plan som stilte store krav til barnehagens personale. Videre påpekte evalueringen blant annet at barnehagene spesielt vektla nye mål for språkopplæring og at «alle teller mer»; for det første gjennom en økt bevissthet i barnehagene om å vektlegge barns interesser for barnehagens innhold og organisering ved lytte til barna slik at de opplever at de har verdi. For det andre avdekket evalueringen en relativt omfattende bruk av dokumentasjonsverktøy som rettet seg mot målbare ferdigheter. Et tredje hovedfunn var at fagområdet «Antall, rom og form» hadde ført til økt fokus på tall og telling i barnehagens hverdagsaktiviteter. Et fjerde hovedfunn var at de økonomiske rammene for implementeringen av rammeplanen begrenset muligheten for å ivareta oppgavene som var nødvendige i implementeringen (Østrem et al., 2009).

Formålet med evalueringen av rammeplanen fra 2006 var altså delvis sammenfallende med formålet med denne evalueringen av rammeplanen fra 2017. Spesielt gjelder det målene om at evalueringen skal gi kunnskap om hvordan de ulike aktørene i barnehagesektoren fortolker rammeplanen og hvordan ansatte i barnehagen erfarer rammeplanen. Vi ser også at behov for kunnskap om ulike aktørers forståelse og forvaltning av ansvar i implementeringen, samt bruk av strategier, er delvis sammenfallende. I evalueringsrapporten til Østrem et al. (ibid.) ble det understreket at det er utfordrende å avdekke rammeplanens betydning for endring i barnehagens pedagogiske virksomhet, fordi barnehagen er påvirket av andre reformer og ulike idestrømninger på utdanningsområdet. Det kan også være uklart hva som kan relateres direkte til rammeplanen og hva som skyldes andre prosesser. Den samme utfordringen står vi overfor i denne evalueringen: vi kan ikke direkte sammenligne situasjonen før og etter rammeplanen, da datainnsamlingen i denne evalueringen kom i gang omtrent to år etter rammeplanen ble tatt i bruk. Vi søker å løse deler av dette problemet med å gjenta noen av undersøkelsene etter to år for å avdekke eventuelle endringer. I tillegg fanger arbeidspakke 3, *Brukerundersøkelsene* (se Rydland og Christensen, 2021), opp foreldreerfaringer over tid, før og etter implementeringen av rammeplanen, fra årene 2016-2019. Her vil vi også gjøre nye analyser ved legge til data fra 2021, for å fange eventuelle nye endringer i foreldres vurderinger.

Som en evaluering av rammeplanimplementering deler dette prosjektet flere av problemstillingene og utfordringene til Østrem et al. Vår evaluering går videre i dybden på to områder, samiske rettigheter i rammeplanen (problemstilling C) og overganger (problemstilling D). Østrem et al. har også tematisert overganger, spesielt knyttet til skoleforberedelse. Vi ser på overganger til barnehagen, internt i barnehagen og mellom barnehage og skole. Mens evalueringen av den forrige rammeplanen også inkluderte barns erfaringer og perspektiver, såkalt målgruppeatferd (jf. Winter 2003), konsentrerer denne evalueringen seg om atferden til dem som iverksetter rammeplanen for barna, det vil si aktører på nasjonalt og lokalt nivå, og forholdet mellom aktørene i iverksettingen. Barnas utbytte dekkes indirekte gjennom foreldrevurderinger (*Brukerundersøkelsene*) og barnehageansattes beskrivelser og erfaringer (*Barnehagestudien*). Gjennom en tilnærming som fokuserer på iverksettingsatferd, søker vi å identifisere hvordan aktørene handler, men også deres begrunnelser for handling. Til forskjell fra den forrige evalueringen, inkluderer denne rapporten også en delstudie av sentrale nasjonale aktører, slik som statlige myndigheter, ulike organisasjoner (*Policystudien*) og av barnehageeiere, både ulike

kommuner og ulike private eiere (*Eierstudien*). Dermed har vi en bredere tilnærming til barnehagefeltet enn evalueringen av den forrige rammeplanen

### 1.3.2. Rammeplanen som styringsinstrument

I samarbeid med Trøndelag Forskning og Utvikling (TFOU) gjennomførte Dronning Mauds Minnes Høgskole (DMMH) en kunnskapsstatus omhandlende rammeplan av 2006 på oppdrag fra Udir (Ljunggren et al., 2017). Intensjonen med kunnskapsstatusen som ble kalt «Rammeplanen som styringsdokument - Kunnskap for implementering av ny rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver» var at den skulle brukes i implementeringen av den nye rammeplanen. Prosjektet undersøkte to hovedproblemstillinger. Den første omhandlet i stor grad styringssystemet utenfor barnehagen, mens den andre omhandlet hvordan barnehagene jobbet med rammeplanen. Problemstillingene ble belyst ved hjelp av ulike metoder og data: en litteraturstudie av tidligere forskning på implementering av rammeplanen, en telefonintervjustudie til styringsnivået (fylkesmenn, lokal barnehagemyndighet, eiere og styrere), samt casestudier i seks ulike barnehager der styrer, pedagogiske ledere og assistenter ble intervjuet. Det teoretiske utgangspunktet for studien var ulike perspektiv på styring og institusjonalisering.

Undersøkelsen viste til at få tidligere studier hadde behandlet rammeplanens funksjon som styringsdokument, men at de eksisterende studiene dokumenterte stor oppslutning om rammeplanen i sektoren. Videre viste undersøkelsen at få kommuner hadde utarbeidet kriterier for å utøve tilsyn. Både manglende kompetanse og kapasitet hemmet barnehagemyndighetens arbeid med rammeplanimplementering, ifølge litteraturstudien. En utfordring for barnehagemyndigheten var få sanksjonsmuligheter for å håndheve rammeplanen. Få studier omhandlet hvordan eiere implementerte rammeplanen, men det var likevel dokumentert at eiere var mer opptatt enn foreldre av at rammeplanen skulle oppfylles. Intervjuundersøkelsen viste at nettverk var helt sentrale for å implementere rammeplanen, men at implementeringsarbeidet så ut til å ha dabbet av over tid. Særlig barnehagemyndighetene, men også enkelte styrere, jobbet mer eksplisitt med innholdet i rammeplanen da den var ny, og at den over tid fungerer mest som et dokument de støttet seg på ved behov. Undersøkelsen viste at eiernes håndtering av deres rolle i rammeplanimplementering hang sammen med eiers kapasitet (tid og ressurser) og at styrerne brukte rammeplanen spesielt i arbeid med dokumentasjon og planarbeid. Fylkesmennene betraktet rammeplanen ulikt. Noen så rammeplanen som viktig i arbeidet som omhandler juridiske problemstillinger i tilsyn og klagebehandling, mens andre brukte rammeplanen i arbeidet med å veilede og informere både lokal barnehagemyndighet og barnehageeiere.

I denne evalueringen er også rammeplanens funksjon som styringsredskap aktualisert gjennom de to overordnede problemstillingene der vi undersøker sentrale aktørers tolkinger av mål og intensjoner med rammeplanen og hvordan de erfarer iverksettingsprosessen (problemstilling A), og hvordan aktører på ulike nivå arbeider for å iverksette rammeplanen (problemstilling B). Med utgangspunkt i Ljunggren et al.s kunnskapsstatus har vi i denne evalueringen mulighet til å utforske i hvilken grad den reviderte rammeplanen synes å svare på utfordringene som ble avdekket knyttet til rammeplanens funksjon som styringsredskap.

## 1.4. Perspektiver på implementering

I denne evalueringen legger vi vekt på å identifisere fortolkninger av rammeplanen og erfaringer fra den praktiske iverksettingen og bruken av planen, og skal peke på hva som hemmer og fremmer implementeringen. Vår tilnærming til evalueringsoppdraget bygger på en forståelse av at politikk formes på flere og ulike nivåer, noe som i statsvitenskapelig litteratur betegnes som «flernivåstyring». Barnehagen formes på ulike arenaer, både vertikalt og horisontalt, gjennom hierarkiske styringsstrukturer og gjennom innflytelse fra sentrale aktører/interessenter i samfunnet. I begrepet flernivåstyring antas det at involverte aktører i ulik grad er gjensidig avhengige av hverandre (Bache og Flinders, 2004). Ved å se utformingen av barnehagen som en prosess preget av flernivåstyring, legger vi i evalueringen opp til analyser av hvordan rammeplanen forstås og tas i bruk av ulike aktører: barnehageassistenter, fagarbeidere, barnehagelærere, styrere/daglige ledere og eiere, samt kommunale, fylkesmannsembeter og andre statlige myndigheter over tid (Ogden og Fixsen, 2014; Roland, 2015).

Ulike perspektiver på implementering vektlegger ulike faktorer. Et tradisjonelt og instrumentelt perspektiv på implementering er det såkalte top-down-perspektivet. Det vil si at etter at politikken er vedtatt, settes den ut i livet, slik den var forutsatt av beslutningstakerne (Offerdal, 2014). Nyere perspektiver tar inn over seg at verden er mer komplisert, og at politikkutformingen skjer i møtet med eksisterende praksiser og verdier der politikken skal virke (ibid.; Helgøy og Homme, 2013; 2014).

Fixsen, Naom, Blase, Friedman og Wallace (2005) har gjennomført en kunnskapsoppsummering av forskning som viser betingelser for vellykket implementering. De understreker at implementering ikke er en engangsforeteelse, men en pågående prosess fra utvikling til full og bærekraftig iverksetting. Vellykket iverksetting kjennetegnes av ulike faser: utforskning og adopsjon (1), program/prosjektinstallasjon (2), innledende iverksetting (3), full gjennomføring (4), innovasjon (5) og bærekraftig videreføring (6) (ibid.). En slik faseinndeling kan være et nyttig redskap i planleggingen av en prosess der konkrete tiltak skal iverksettes og for å identifisere stadier i et forløp. For å forklare den type endring rammeplanen representerer, trenger vi derimot å støtte oss på teorier som vektlegger kompleksiteten når offentlig politikk skal settes ut i livet.

Vi vil benytte bidrag som ser politikkutforming som en pågående prosess der innholdet kan endres kontinuerlig (se for eksempel Ingraham, 1987). I denne evalueringen innebærer det en forståelse av at rammeplanen gjøres til gjenstand for fortolkning og gjennomføres på ulike måter i ulike kontekster. Slike endringer kan skje som følge av bevisst planlegging eller ved at aktørene har ulik forståelse for verdiene som er innebakt i den (Schneider og Ingram, 1997). Dette betyr ikke at implementeringen nødvendigvis er mislykket. Tvert imot kan det betyr at tiltakene justeres mer i tråd med behovene i sektoren. Hvordan sentrale aktører vurderer utbyttet av endringene som iverksettingsprosessen krever, vil her få betydning for graden av suksess (O'Toole og Montjoy, 1984).

Vi har som nevnt valgt å bruke teorier som retter oppmerksomheten mot kompleksiteten i å sette politikk ut i livet. Offentlig politikk er ofte tvetydig og motstridende. Selv om politiske mål ikke er motstridende i seg selv, blir de altså tolket av ulike aktører som er involvert i implementeringen av målene. Prosjektets ambisjon er å utforske hva som skjer når rammeplanen settes ut i livet, ved å analysere verdier, tradisjoner, interesser og aktører som påvirker praksis i barnehager med ulike ledelses- og styringsstrukturer.



Inspirert av *Winters integrerte implementeringsmodell* (Winter, 2003), vil vi undersøke to kategorier uavhengige variabler, det vil si forklarende variabler: *policydesign-variabler* og *implementeringsprosess-variabler*. Policydesign-variablene omfatter forholdet mellom mål og midler, og mellom politikk og handling. Man forventer at disse forholdene er i kontinuerlig endring. Samspillet mellom den organisatoriske konteksten for politikken og tolkningen av politiske mål på ulike myndighetsnivåer er avgjørende. I undersøkelsen av rammeplanens policydesign, vil vi altså vektlegge at relasjonen mellom tiltakets mål og virkemidler er dynamisk. Ved å rette oppmerksomheten mot implementering som både struktur og prosess er vi også opptatt av de prosessene som etablerer, vedlikeholder og endrer politikk og praksis (Bardach, 1977).

De sentrale implementeringsprosess-variablene vi undersøker er: *mellomorganisatorisk implementeringsatferd* og *organisatorisk implementeringsatferd*. *Mellomorganisatorisk implementeringsatferd* inkluderer forholdet mellom barnehager, mellom barnehage og eier og kommunale barnehagemyndigheter, og mellom lokale og nasjonale – offentlige og private - aktører i barnehagesektoren. *Organisatorisk implementeringsatferd* omfatter de interne justeringene barnehagene gjør som følge av rammeplanen den daglige praksisen i barnehagen i møte med barnehagebarna og foreldrene.

Rammeplanen for barnehagen kan sammenlignes med nasjonale læreplaner for skolen. For å gripe kompleksiteten i rammeplanen som den sentrale variabelen i policydesignet, tar vi i bruk *Goodlads begreper om læreplanpraksiser* (Goodlad, 1979). Goodlad skiller mellom fem ulike *læreplaner*. Den *ideelle læreplanen* representerer ideene og verdiene som ligger til grunn for rammeplanen. Den *formelle læreplanen* representerer rammeplanens tekst og veiledninger knyttet til denne, mens den *oppfattede læreplanen* viser til hvordan barnehagens aktører eller interessenter på ulike nivåer forstår og fortolker rammeplanen. Den *operasjonelle læreplanen* er rammeplanen uttrykt i den daglige praksisen i barnehager, og sist, men ikke minst, er den *erfarte læreplanen* slik barnehagebarn, foreldre og barnehagepersonale opplever rammeplanen, og hvordan rammeplanen gir mening i det daglige samspillet i barnehagen. Goodlads læreplanteori begrepsfester hvordan rammeplanen forstås på ulike måter. Dermed er det sentralt å vurdere hvordan viktige aktører/interessenter fortolker og praktiserer rammeplanen ut fra de ideologiske, samfunnsmessige og politiske sammenhengene som påvirker barnehageområdet.

Selv om både den ideelle og formelle rammeplanen bygger på bestemte pedagogiske ideer og perspektiver på barnas utvikling, lek og læring, kan andre ideer og perspektiver vektlegges når det kommer til praksisnivået. Ifølge Winters perspektiv på implementering og Goodlads begreper om den oppfattede og operasjonelle læreplanen, vil det avgjørende være å undersøke hvordan rammeplanen blir tatt i bruk og hvilke argumentasjoner som benyttes i valg av virkemidler og tiltak. Vår analytiske tilnærming danner grunnlaget for hvordan evalueringen er strukturert og for de undersøkelsene som inngår. Vi retter størst oppmerksomhet mot implementeringsprosessen, men også policydesign. Prosjektet tar opp hvordan rammeplanen er utformet og hvordan aktører i og utenfor barnehagen har fortolket og implementert rammeplanen.

## 1.5. Problemstillingene i et implementeringsperspektiv

Problemstillingene for denne evalueringen retter oppmerksomheten mot ulike deler av iverksettingsprosessen. Hovedtyngden handler om hvordan aktører på ulike nivå fortolker og setter politikken ut i livet. Goodlad skiller analytisk mellom ulike læreplanpraksiser, og skillet mellom fortolkning og praksis kan i tråd med Goodlad forstås som om skillet mellom den oppfattede og den operasjonelle læreplanen. I praksis kan det være vanskelig å skille mellom fortolkning av rammeplanen og iverksettingsprosessen, og arbeidet med iverksettingen. De ulike arbeidspakkene ser i ulik grad fortolkning og praksis i sammenheng (Østrem et al., 2009, s. 189). Hvordan rammeplanen blir fortolket av ulike aktører i ulike posisjoner og på ulike nivå, blir synlig gjennom hvilke aspekter ved rammeplanen de vektlegger og hvordan de arbeider med rammeplanen.

De fire problemstillingene *Hvordan tolker sentrale aktører målene og intensjonene i den reviderte rammeplanen, og hvordan erfarer de iverksettingsprosessen? (A), Hvordan arbeider aktører på ulike nivå for å iverksette rammeplanen? (B) Hvordan arbeider sentrale aktører og barnehager for å inkludere og sikre de samiske rettighetene som er inkludert i rammeplanen? (C), og Hvordan tilrettelegger og sikrer sentrale aktører og barnehager barns overgang til barnehagen, internt i barnehagen og fra barnehagen til skolen? (D)* danner grunnlag for seks arbeidspakker i prosjektet, men arbeidspakkene har vektlagt og operasjonalisert problemstillingene noe forskjellig.

Prosjektets arbeidspakker er:

1. Hvordan oppfatter barnehagestyrere implementeringsprosessen? (*Styrerundersøkelsen*, se kapittel 5)
2. Hvordan iverksettes rammeplanen i barnehagen? (*Barnehagestudien*, se kapittel 6)
3. Ulikhet i kvalitet mellom barnehager: brukerundersøkelser før og etter implementeringen av ny rammeplan for barnehagen (*Brukerundersøkelsene*)
4. Policydesign – mål og virkemidler (*Policystudien*, se kapittel 2)
5. Barnehageeieres rolle i implementeringsprosessen (*Eierstudien*, se kapittel 4)
6. Kommunens rolle som barnehagemyndighet (*Kommuneundersøkelsen*, se kapittel 3)

Rapporten er strukturert på den måten at de første tre undersøkelsene som presenteres, undersøker rammeplanens mål og virkemidler og relasjonen mellom aktører i barnehagesektoren utenfor barnehagene. Her er det rammeplanens policydesign og mellomorganisatorisk iverksettingsatferd (Winter, 2003) som undersøkes (*Policystudien* i kapittel 2, *Kommuneundersøkelsen* i kapittel 3 og *Eierstudien* i kapittel 4). De to siste undersøkelsene omhandler implementeringen av rammeplanen i barnehagen, den intraorganisatoriske iverksettingsatferden (ibid.), *Styrerundersøkelsen* (kapittel 5) og *Barnehagestudien* (kapittel 6). Arbeidspakke 3 presenteres i en egen rapport: *Foreldrevurderingar og ny rammeplan. Brukerundersøkingar før og etter implementeringa av ny rammeplan for barnehagen* (Rydland og Christensen, 2021).

## 1.6. Metodisk tilnærming

Det er utarbeidet en grundig oversikt over det metodiske arbeidet som ligger til grunn for undersøkelsene. En kort metodebeskrivelse for hver undersøkelse er gjengitt i hvert enkelt kapittel. I tillegg gis en grundig metodeoversikt og nødvendige vedlegg i Appendiks.

For å få bred kunnskap om implementeringen av rammeplanen har vi gjennomført to nasjonale kvantitative elektroniske spørreundersøkelser. Den første undersøkelsen, *Kommuneundersøkelsen* (arbeidspakke 6, se kapittel 3), ble sendt til alle kommuner (lokal barnehagemyndighet) i Norge. Kommunene har ansvar for barnehagekvaliteten til alle barnehager i kommunen, både offentlige og private. Den andre undersøkelsen, *Styrerundersøkelsen* (arbeidspakke 1, se kapittel 5), ble sendt til alle barnehagestyrere i landet. Undersøkelsene ble sendt ut i årsskiftet 2019/2020. Begge undersøkelsene skal gjentas i 2021/2022. De kvantitative analysene vil gi evalueringen representative oversikter over generelle forhold knyttet til implementeringen av rammeplanen for kommuner og barnehagestyrere. For nærmere utdyping av metode og datagrunnlag for *Kommuneundersøkelsen* viser vi til kapittel 3, for *Styrerundersøkelsen* viser vi til kapittel 5, og til Appendiks.

Denne underveisrapporten inneholder også resultater fra tre kvalitative undersøkelser: *Barnehagestudien*, *Policystudien* og *Eierstudien*. Siktepunktet med de kvalitative undersøkelsene er å komme fram til en helhetlig forståelse av implementeringsprosessen, det vil si fortolkninger og praksis, i barnehagene som inngår i studien. De kvalitative undersøkelsene har også som formål å bidra til en helhetlig forståelse av betydningen av relasjonen mellom nasjonale myndigheter, lokale barnehagemyndigheter, barnehageeiere og barnehagen for hvordan rammeplanen forstås og praktiseres. *Barnehagestudien* (arbeidspakke 2, se kapittel 6) er den mest omfattende arbeidspakken i evalueringsprosjektet. *Barnehagestudien* omfatter casestudier i 19 barnehager. Her er det fortolkninger og praksis i barnehagen som er prosjektets viktigste oppgave å undersøke: selve implementeringsprosessen, men også ivaretagelsen av rammeplanen i det daglige arbeidet. Hensikten med analyse av policydokumenter og intervjuer med nøkkelinformanter i *Policystudien* (arbeidspakke 4, se kapittel 2) og *Eierstudien* (arbeidspakke 5, se kapittel 4) er å undersøke konteksten rammeplanen blir iverksatt innenfor for å forstå sammenhengen mellom nivåene i barnehagefeltet, jf. barnehagen som et flernivåsystem. Vi har også analysert et utvalg kommunale tilsynsrapporter på barnehagenes arbeid med rammeplanen. De tre kvalitative undersøkelsene startet opp parallelt med at de elektroniske spørreundersøkelsene, *Kommuneundersøkelsen* og *Styrerundersøkelsen*, ble utformet og gjennomført. Men datainnsamlingen i de kvalitative undersøkelsene ble forsinket grunnet koronapandemien, og ble først ferdigstilt høsten 2020.

Evalueringsprosjektet har et *convergent mixed methods research design* (Creswell, 2015), med samtidige kvalitative og kvantitative datainnsamlinger. For nærmere utdyping av metodisk tilnærming og datagrunnlag, viser vi til kapittel 6 for *Barnehagestudien*, kapittel 2 for *Policystudien* og kapittel 4 for *Eierstudien*. I tillegg gir vi mer detaljerte metodebeskrivelser for både de kvantitative og kvalitative undersøkelsene i Appendiks.

Implementeringen av rammeplanen skjer ikke i et vakuum, men er avhengig av barnehagens relasjoner til andre barnehager, til eier og til barnehagemyndighet. Ambisjonen er at evalueringen skal gi oppdragsgiver og de ulike aktørene i barnehagefeltet innsikt i hvordan rammeplanen fortolkes, operasjonaliseres og settes ut i livet. Oppdragets kompleksitet tilsier at det er hensiktsmessig å kombinere forskjellige metoder for å få allsidig informasjon om

implementeringsprosessen i barnehagefeltet. Gjennom metodetriangulering kan vi si noe generelt om implementeringsprosessen på nasjonalt nivå. Dessuten kan vi utdype den generelle kunnskapen med grundige analyser på barnehagenivå som kan belyse og forklare hva som hemmer og fremmer implementeringen av rammeplanen eller enkelte deler av den. Det gir grunnlag for antakelser om betingelser som må være til stede for at rammeplanen skal tas i bruk etter intensjonene. Metodetriangulering gir oss også muligheter til å sette delundersøkelser opp mot hverandre, og dette vil være spesielt viktig i det videre arbeidet med evalueringen fram mot sluttrapporteringen i 2023.

## 1.7. Presentasjon av rapportens innhold

Denne delrapporten presenterer resultater fra fem av prosjektets arbeidspakker. Rapporten er disponert med utgangspunkt i prosjektets forskningsdesign, og rekkefølgen på kapitlene har et analytisk siktemål. Den første delen er viet rammeplanens policydesign og mellomorganisatorisk iverksetting. Kapittel 2, 3 og 4 utforsker hvordan staten og sentrale aktører på nasjonalt nivå, eiere og lokale myndigheter har satt rammeplanen ut i livet med analyser fra *Policystudien*, *Kommuneundersøkelsen* og *Eierstudien*. Den andre delen retter oppmerksomheten mot den intraorganisatoriske iverksettingen. Kapittel 5 og 6 omhandler gjennomføringen av rammeplanen i det daglige arbeidet i barnehagen basert på ulike datakilder, *Styrerundersøkelsen* og *Barnehagestudien*. Rapporten presenterer dermed også analyser fra arbeidspakkene 1 og 2 som undersøker hvordan barnehagestyrere/daglig ledere og personale fortolker rammeplanen og hva de anser som viktige og relevante endringer i deres arbeid. Rapporten viser hvordan ledere og ansatte i barnehagen arbeider for å iverksette rammeplanen gjennom organisering og planlegging av daglige aktiviteter, ikke minst med hensyn til overganger og ivaretagelse av samiske perspektiver. De ulike kapitlene presenterer selvstendige analyser og kan leses uavhengig av hverandre. En diskusjon som samler trådene fra kapitlene, er å finne i kapittel 7. Den videre gangen i rapporten er som følger:

### *Kapittel 2: Policystudien*

Kapittel 2 presenterer *Policystudien* (arbeidspakke 4), der temaet er rammeplanens mål og virkemidler, altså rammeplanens policydesign. I dette kapitlet undersøker vi rammeplanens rolle i barnehagepolitikken, det historiske bakteppet for utforming av dagens rammeplan og målformuleringer og virkemidler som ble bygget inn i rammeplanen. Videre er fokuset på formelle nasjonale aktørers rolle i og erfaring med prosessen da rammeplanen ble utformet og planlagt iverksatt, samt hva disse aktørene gjør for å følge opp, og hvordan de vurderer iverksettingsprosessen så langt. *Policystudien* bygger på dokumentanalyser og kvalitative intervjuer med sentrale aktører i barnehagesektoren på nasjonalt nivå. Kapitlet tar opp rammeplanens policydesign, det vil si rammeplanens mål og virkemidler. Hensikten er å vise det historiske bakteppet for utforming av dagens rammeplan, undersøke rammeplanens rolle i barnehagepolitikken, og hvordan målformuleringer og virkemidler i rammeplanen ble til. Kildene for kapitlet er intervjuer med sentrale aktører og analyser av offentlige dokumenter, som offentlige utredninger (NOU), meldinger til stortinget, høringsbrev og –uttalelser og stortingsforhandlinger. *Policystudien* viser at rammeplanen ble utformet i dialog mellom nasjonale myndigheter, fagekspertise og barnehageansattes organisasjoner. I tillegg var eierorganisasjonene og andre berørte parter involverte i arbeidet. Et viktig hensyn rammeplanen skulle ivareta var å sikre barnas rettigheter ved å bidra til kvalitetsutjevning i sektoren. Hensikten med rammeplanen var å tydeliggjøre barnehager og barnehageeieres oppgaver og ansvar på en måte som bygget på

omforente verdier i barnehagesektoren. Dermed fikk den reviderte rammeplanen fra 2017 preg av å være en bredt forankret rammeplan som videreførte og tydeliggjorde tidligere rammeplaner, mer enn å representere noe helt nytt. Nasjonale aktører som blant andre Utdanningsforbundet, Fagforbundet, KS og Sametinget, gir i stor grad uttrykk for at de slutter opp om rammeplanen. I forhold til tidligere rammeplaner, var det et ønske om å bidra til at rammeplanen skulle fungere bedre som et styringsredskap. Her er det imidlertid mer delte oppfatninger om dette har lyktes, for eksempel har fylkesmannsembetene noe ulike tolkninger av sitt oppdrag og en varierende praksis for hvordan de følger opp kommunene.

### *Kapittel 3: Kommuneundersøkelsen*

Kapittel 3 presenterer funn og analyser av *Kommuneundersøkelsen*, en spørreundersøkelse sendt til barnehagemyndigheten i alle landets kommuner høsten 2019 - vinteren 2020. Her vektlegges hvordan kommunen som barnehagemyndighet oppfatter og fortolker rammeplanen, hvilke tiltak de setter i verk for å realisere den, og hva som kan forklare variasjoner i tolkning og tiltak, særlig når det gjelder overganger og samisk språk og kultur. Kommunene som barnehagemyndighet er viktige både når det gjelder hvordan de fortolker rammeplanen og hvilke tiltak de setter inn mot alle barnehager i kommunen.

Kommunene i undersøkelsen er overveldende positive til den nye rammeplanen som de ser som realistisk og overkommelig, men også i stor grad som en videreføring og klargjøring av den forrige rammeplanen. Kommunene oppfatter at barnehagene og foreldre til barnehagebarna er positive til planen, at de er informert om planen og kompetente til å sette den ut i livet, men de er også urolige for om sektoren har nok kapasitet til å implementere planen. Kommunene oppfatter planen som en klargjøring av planlagt læring med vekt på progresjon, så vel som av barns medvirkning og frie lek. Kommunene ser videre planen som en klargjøring av at barnehagen er knyttet til grunnskolen. Den forsterker behovene for samarbeid i sektoren og med foreldrene.

Noen kommuner overlater implementeringen i all hovedsak til barnehagene, men flertallet har ambisjoner om å ha en mer faglig ledende og samordnende rolle. En del følger rammeplanen opp ved tilsyn, men rammeplanen har ikke gitt kommunene et klart bedre grunnlag for tilsyn. De fleste kommunene har iverksatt ulike kapasitetsbyggende tiltak for implementering av rammeplanen. Det vil si tiltak som bygger samarbeid, faglig kompetanse, organisering og ledelse i barnehagene. De private barnehagene er invitert med, og det store flertallet kommuner svarer at de private barnehagene deltar. Men det varierer hvor godt samarbeidet med de private barnehagene fungerer.

Kommunene har i svært stor grad tatt tak i arbeidet med overganger i barnehagen og særlig mellom barnehage og skole. Det ser ut til at arbeidet med overganger først og fremst dreier seg om informasjonsoverføring og å skape trygghet for barna. Mange kommuner vektlegger også systematiske vurderinger av behovet for tidlig innsats. Et relativt stort mindretall av kommunene legger dessuten vekt på allmennpedagogisk progresjon ved overgangen fra barnehage til skole. Kommunene som opplever etterspørsel etter samisk barnehagetilbud, melder at de har utfordringer med å realisere et slikt tilbud, spesielt på grunn av manglende kompetanse. De som ikke har et samisk barnehagetilbud gjør enten ikke noe spesielt for å sikre de samiske rettighetene i rammeplanen, eller de sikrer at alle barnehager markerer samisk kultur.

Kommunene har ulike forutsetninger i implementeringen av rammeplanen, ulik organisatorisk og faglig kapasitet og har i forskjellig grad utviklet en egen barnehagepolitikk. Forskjellene kan bare

delvis forklare variasjonen i det kommunale implementeringsarbeidet. Utvikling av lokal barnehagepolitikk henger særlig sammen med ambisjonene kommunene har for sin egen rolle i implementeringen og hvordan de har brukt ulike kapasitetsbyggende tiltak.

#### *Kapittel 4: Eierstudien*

Funn fra *Eierstudien* er tema i kapittel 4. Kapitlet drøfter hvordan et utvalg på 14 eiere fortolker rammeplanen, eget ansvar for rammeplanen og hvilke tiltak de har benyttet for å støtte implementeringen i sine barnehager. Det er lagt vekt på hvilken pedagogisk og tematisk profil tolkningene og tiltakene har, hvilke organisatoriske former som er brukt, og hvilken forståelse av overganger og formidling av samisk kultur som er lagt til grunn. I kapitlet drøftes også hvordan ulike organisatoriske forutsetninger påvirker fortolkninger og tiltak. Hovedfunnene er at eierne oppfatter at de har et hovedansvar for implementeringen av rammeplanen og at de har en betydelig styringskapasitet til å ivareta dette ansvaret. Inkorporeringen av barnehager i større formelle organisasjonsstrukturer som eier har styring med, blir på denne måten bekreftet. Men her avdekker *Eierstudien* en variasjon ved at de minste eierne overlater ansvaret for rammeplanimplementeringen til styreren. Eierne er positive til den nye rammeplanen som de ser som en etterlengtet klargjøring av hva barnehagen skal være. Derimot mener de at innholdsmessig er rammeplanen i stor grad en videreføring av tidligere rammeplan. Eierne peker likevel på ulike tema de oppfatter må styrkes, men det varierer hvilke tema eierne vektlegger.

Eierne har ulike forutsetninger i den betydning at de har ulik tilgang til organisatoriske og faglige ressurser. Særlig kan små private eiere ha lite ressurser å trekke på. De kommunale eierne kan trekke på den større kommuneorganisasjonen og, ikke minst, har de en annen plattform og dermed mulighet til å se barnehagen i en større sammenheng. Så å si alle eierne i undersøkelsen er opptatt av og har satt i gang tiltak for å styrke overganger, spesielt mellom barnehage og skole. Eierne som har barnehager med tilbud til samiske barn, varierer med hensyn til hvor aktive de er for å fremme tilbudet, og peker på føringer knyttet til krav om kompetent personale, spesielt når det gjelder samisk språk. Et interessant funn er én stor kommunal eier som vektlegger hvordan samiske elementer kan inkluderes i tilbudet til alle barnehagebarna, og at det finnes mellomløsninger mellom samiske barnehager og barnehager uten spesifikt samisk barnehagetilbud. Eiernes innsats for å fremme formidling av samisk språk og kultur i barnehager uten samisk barnehagetilbud, ser ut til å være svak.

#### *Kapittel 5: Styrerundersøkelsen*

Kapittel 5, *Styrerundersøkelsen*, handler om gjennomføringen av rammeplanen på barnehagenivå, gjennom en landsomfattende surveyundersøkelse sendt til alle landets barnehagestyrere. Den organisatoriske iverksettingsatferden belyses gjennom styrernes erfaringer med implementeringsprosessen, og hvordan man lokalt har arbeidet med rammeplanen. Basert på funn fra tidligere forskning undersøkes utvalgte forklaringsvariabler basert på trekk ved barnehagestyrerne, barnehageorganisasjonen og barnehagenes omgivelser. Styrerne selv ser på tydelig ledelse som den viktigste betingelsen for at rammeplanen skal bli implementert etter intensjonen. I tråd med deres helhetlige ansvar sier styrerne at de vektlegger alle deler av rammeplanen i stor grad, men det er store forskjeller i hvilke fagområder de prioriter. Områder som er tydelig fornyet og områder som har fått stor oppmerksomhet politisk rangeres høyest. Tid, økonomi og organisasjonsmessige rammer utgjør de tydelige begrensningene for styrerne i arbeidet med rammeplanen. Ved siden av styrerne oppgir de at eiere og pedagogiske ledere er involvert i

størst grad i initiering og planlegging av arbeidet med rammeplanen. Det er i stor grad etablert rutiner for å ivareta rammeplanarbeidet. Barnehager uten samiske barn arbeider først og fremst med samisk kultur og tradisjon i tilknytning til Samisk nasjonaldag mens barnehager som oppgir at de kjenner til å ha samiske barn arbeider med dette gjennom hele året og innenfor flere fagområder.

Styrernes fortolkninger, erfaringer og arbeid med rammeplanen varierer til en viss grad med individuelle faktorer som styrerens kjønn, alder og ansiennitet i den stillingen de har nå. Eldre styrere rapporterer i mindre grad enn deres yngre kolleger at organisasjonsmessige rammer er en begrensning i rammeplanarbeidet. De eldre opplever også betydelig mindre tidspress enn de yngre. Når det gjelder omfanget av styrernes arbeid med samisk kultur og tradisjon ser vi imidlertid at det er de yngste styrerne som oppgir å arbeide mer med det. Videre er det en tendens til at styrerne med lengst ansiennitet er den gruppen som oppgir at de i minst utstrekning jobber med overganger.

Også organisasjonsmessige faktorer som størrelse og om barnehagen er kommunalt eller privat eiet, forklarer variasjon. Jo større barnehage, jo større innslag av at rammeplanarbeidet er formalisert i form av skriftlige rutiner og planer. Det er også de største barnehagene som i størst utstrekning jobber for å styrke samarbeidet med skolen. Mens barnehagenes størrelse har hatt størst betydning for ledelses- og organisasjonsforhold i tidligere studier, er eierskap offentlig – privat og konkurransesituasjonen vel så viktig som størrelse. Når det gjelder eierskap, kan funnene tyde på at kommunale barnehager i større grad har styrket det skoleforberedende arbeidet enn de private barnehagene. Generelt rapporterer de private barnehagene mindre begrensninger for implementeringen av rammeplanen. Graden av opplevd konkurranse for å rekruttere barn og kompetent personale, virker blant annet inn på i hvilken utstrekning barnehagene arbeider med å styrke overganger inn til barnehagen, i løpet av barnehagetiden og mellom barnehage og skole: Jo mer konkurranse, jo større sannsynlighet for at en jobber med å styrke disse overgangene.

### *Kapittel 6: Barnehagestudien*

I dette kapittelet presenteres resultater fra de kvalitative undersøkelsene i barnehagene gjennomført i 2019 og 2020. Funnene viser at de ansatte i barnehagen i hovedsak ser den reviderte rammeplanen som en videreføring og tydeliggjøring av tidligere rammeplaner. Ansatte har derfor vansker med å peke på klare endringer som følge av den reviderte rammeplanen, utover at sentrale oppgaver har gått fra bør til må og at eiernes rolle har blitt tydeliggjort. Samtidig peker de på noen områder som oppfattes som relativt nye for barnehagene å arbeide med; f.eks. barnehagens digitale praksis, bærekraftig utvikling, demokrati og mangfold, og livsmestring og helse. Alle ansattgrupper legger vekt på at planen har et layout og en språkform, som gjør den mer tilgjengelig og anvendbar enn tidligere rammeplaner. Den oppfattes også som tydeligere styringsverktøy enn tidligere planer, samtidig som ansatte opplever at de har stort rom for faglige fortolkninger av hvordan oppgaver skal løses. For eksempel legger barnehagene til dels ulikt innhold i det sentrale begrepet progresjon og i hvordan de skal jobbe med barns medvirkning.

Planlagt implementeringsarbeid ble særlig vektlagt det første året etter at den reviderte rammeplanen kom. Det varierer i hvilken grad styrerne kan sies å ha tilstrekkelig kompetanse til å planlegge og drive implementeringsarbeid. Mens rammeplanen brukes aktivt i daglig planleggingsarbeid i mange barnehager, brukes den mer for å legitimere egen praksis i andre

barnehager. Det varierer også i hvilken grad rammeplanen forankres mest hos styrer og pedagogiske ledere eller mer helhetlig i hele personalgruppen.

Barnehagenes arbeid med samisk språk og kultur varierer ut fra hvorvidt barnehagene er definert som samiske barnehager, barnehager med samisk avdeling/base eller norske barnehager. I de norske barnehagene knyttes arbeidet med samisk språk og kultur til markering av samisk nasjonaldag. Ansatte i norske barnehager forstår arbeidet med samisk språk og kultur ut fra en mangfolds og inkluderingsdiskurs. Utfordringen med å ivareta temaet kan forklares ut fra manglende kompetanse og store utfordringer med rekruttering av kvalifisert personale. I de samiske barnehagene oppleves større utfordringer i arbeidet med samisk språk enn med samisk kultur. Barnehagene har i lengre tid arbeidet systematisk med overganger og knytter derfor i liten grad arbeidet med overganger til innføringen av ny rammeplan. Oppstart i barnehagen har vært og er fremdeles et viktig utviklingsområde for barnehagene. I barnehager hvor barna skifter avdeling eller barnegruppe er det økt oppmerksomhet mot interne overganger de seneste årene. Overgangen fra barnehage til skole og eventuell skolefritidsordning, er i økende grad blitt rutinefestet i barnehagen gjennom eierstrategier blant private barnehageeiere, eller i form av felles kommunale strategier.

En diskusjon av underveisrapportens samlede hovedfunn og innspill til oppdragsgiver er rapportens siste kapittel, kapittel 7.



## Referanser

Bache, I. og M. Flinders (2004) *Multi-level Governance*. Oxford University Press.

Bardach, E. (1977) *The Implementation Game*. Cambridge: MIT Press.

Creswell, J. W. (2015). *A concise introduction to mixed methods research*. Thousand Oaks, CA: Sage.

DMMH (u.å.) *Forskning og utvikling*. <https://dmmh.no/forskning-og-utvikling> (Hentet 29.10.2020.)

Engel, A., Barnett, W.S., Anders, Y., Taguma, M (2015) *Early Childhood Education and Care Policy Review*. Norway. OECD.  
[https://www.regjeringen.no/contentassets/6372d4f3c219436e990a5b980447192e/oeed\\_norway\\_ecec\\_review\\_final\\_web.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/6372d4f3c219436e990a5b980447192e/oeed_norway_ecec_review_final_web.pdf) (Hentet 05.10.2020.)

Fixsen, D.L., Naoom, S.F., Blase, K.A., Friedman, R.M., Wallace, F. (2005) *Implementation Research: A Synthesis of the Literature*. Tampa, FL: University of South Florida, Louis de la Parte Florida Mental Health Institute, The National Implementation Research Network (FMHI Publication #231). (20) (PDF) *Implementation Research: A Synthesis of the Literature*.  
[https://www.researchgate.net/publication/283997783\\_Implementation\\_Research\\_A\\_Synthesis\\_of\\_the\\_Literature](https://www.researchgate.net/publication/283997783_Implementation_Research_A_Synthesis_of_the_Literature) (Hentet 17.09.2020.)

GoBaN (u.d.) *GoBaN – Gode barnehager for barn i Norge*. <https://goban.no> (Hentet 29.10.2020.)

Goodlad, J. I. (1979). *Curriculum Inquiry. The Study of Curriculum Practice*. McGraw-Hill Inc.

Helgøy, I. og Homme, A. (2013) *Ny GIV Overgangsprosjektet – konsekvenser for skolen Evaluering av Ny GIV Overgangsprosjektet. Sluttrapport. Rapport 3 – 2013*. Uni Rokkansenteret.

Helgøy, I. og Homme, A. (2014) *Økt innsats for læringsmiljøet Evaluering av den nasjonale satsingen Bedre læringsmiljø. Delrapport 5. Rapport 5 – 2014*. Uni Research Rokkansenteret.

Høgskulen på Vestlandet (u.d.) *BARNkunne -Senter for barnehageforskning*.  
<https://www.hvl.no/om/barnkunne/> (Hentet 29.10.2020.)

Ingraham, P.W. (1987). *Toward more systematic consideration of policy design. Policy Studies Journal*, 15:4.

Kunnskapsdepartementet (2012) *Forskrift om rammeplan for barnehagelærerutdanning*. Rundskriv.  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/rundskriv/2012/forskrift\\_rammeplan\\_barnehagelaererutdanning.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/rundskriv/2012/forskrift_rammeplan_barnehagelaererutdanning.pdf) (Hentet 01.11.2020.)

Kunnskapsdepartementet (2017) *Kompetanse for fremtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022*.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/437c8d37eb3d48719efcb9d22b99408c/kompetansestrategi-for-barnehage-2018---2022.pdf> (Hentet 01.11.2020.)

Kunnskapsdepartementet (2017-2018) *Prop. 67 L*.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/b3c38791419a48d4a85527cb15111710/no/pdfs/prp201720180067000dddpdfs.pdf> (Hentet 01.11.2020.)

Kunnskapsdepartementet (2018a). *Barnehagelærerrollen i et profesjonsperspektiv – et kunnskapsgrunnlag*. Ekspertgruppen om barnehagelærerrollen. Kunnskapsdepartementet.

<https://nettsteder.regjeringen.no/barnehagelarerrollen/files/2018/12/Barnehagel%C3%A6rrolle%20n-i-et-profesjonsperspektiv-et-kunnskapsgrunnlag.pdf> (Hentet 15.5.2019.)

Kunnskapsdepartementet (2018b) *Forskrift om endring i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager*. FOR-2017-12-19-2418

<https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2017-12-19-2418> (Hentet 01.11.2020.)

Ljunggren, B., Leirset, E., Moen, K.H., Naper, L., Fagerholt, R.A., Seland, M., Gotvassli, K-Å. (2017): *Barnehagens rammeplan- en kunnskapsstatus om implementering og gjennomføring med videre anbefalinger*. DMMH-rapport 2017:02 <https://tfou.no/wp-content/uploads/2017/10/dmmh-rapport-2-2017.pdf> (Hentet 05.10.2020.)

OECD (u.å.a) *Early Childhood Education and Care*

<http://www.oecd.org/education/school/earlychildhoodeducationandcare.htm> (Hentet 29.10.2020.)

OECD (u.å.b) *OECD Starting Strong Teaching and Learning International Survey*.

<http://www.oecd.org/education/school/oecd-starting-strong-teaching-and-learning-international-survey.htm> (Hentet 29.10.2020.)

Offerdal, A. (2014) «Iverksettingsteori - resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?» I H. Baldersheim, & L. E. Rose, *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Fagbokforlaget.

Ogden, T. & Fixsen, D. L. (2014) *Implementation Science. A Brief Overview and a Look Ahead*. In: *Zeitschrift für Psychologie IV*. Vol 222(1): 4-11.

O'Toole, L., & Montjoy, R. (1984). *Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective*. *Public Administration Review*, 44(6), 491-503. doi:10.2307/3110411.

Roland, P. (2015). *Hva er implementering?* I Roland, P. & E. Westergård, (eds.). *Implementering. Å omsette teorier, aktiviteter og struktur i praksis*. Oslo, Universitetsforlaget.

Rydland, H.T. & Christensen, D.A. (2021) *Foreldrevurderingar og ny rammeplan. Brukarundersøkingar før og etter implementeringa av ny rammeplan for barnehagen*. Underveisrapportering fra Evaluering av implementering av rammeplan for barnehagen. NORCE Rapport 2021. Under utgivelse.

Schneider, A.L. & Ingram, H. (1997) *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.

Universitetet i Stavanger (u.å.) *FILIORUM Senter for barnehageforskning*.

<https://www.uis.no/forskning-og-ph-d/forskningsentre/filiorum-senter-for-barnehageforskning/> (Hentet 29.10.2020)

Universitetet i Sørøst-Norge (u.å.) *Senter for barnehageforskning, utvikling og innovasjon – SEBUTI*. <https://www.usn.no/forskning/hva-forsker-vi-pa/barnehage-skole-og-hoyere-utdanning/senter-for-barnehageforskning-utvikling-og-innovasjon-sebuti/> (Hentet 29.10.2020)

Winter, S. (2003) "Implementation Perspectives: Status and Reconsideration" s. 212-221 i Peters, B.G. & Pierre, J. (red.) *Handbook of Public Administration*. New York/London: Sage Publications.

Østrem, S., Bjar, H., Føsker, L.R., Hogsnes, H.D., Jansen, T.T., Nordtømme, S. og Tholin, K.R. (2009) *Alle teller mer. En evaluering av hvordan Rammepplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført og erfart*. Rapport 1/2009, Høgskolen i Vestfold.

Kari Ludvigsen og Anne Homme

## 2. Utformingen av rammeplanens mål og virkemidler

### 2.1. Innledning

I dette kapitlet er temaet rammeplanens policydesign, det vil si rammeplanens mål og virkemidler (se Winter, 2003). Hensikten er å undersøke rammeplanens rolle i barnehagepolitikken, det historiske bakteppet for utforming av dagens rammeplan og målformuleringer og virkemidler i rammeplanen. Videre diskuteres formelle nasjonale aktørers rolle i og erfaring med prosessen da rammeplanen ble utformet og planlagt iverksatt, hva disse aktørene gjør for å følge opp og hvordan de vurderer iverksettelsesprosessen så langt.

Rammeplanen ble utformet i dialog mellom nasjonale myndigheter, fagekspertise og barnehageansattes organisasjoner. I tillegg har eierorganisasjonene og andre berørte parter, som fylkesmannsembetene, vært involvert i arbeidet. I undersøkelsen som presenteres her bidrar et betydelig utvalg av disse aktørene gjennom intervju. I tillegg baserer undersøkelsen seg på analyser av offentlige dokumenter som offentlige utredninger (NOU), meldinger til stortinget, høringsbrev og –uttalelser og stortingsforhandlinger.

Rammeplanen ble utformet i dialog mellom nasjonale myndigheter, fagekspertise og barnehageansattes organisasjoner. I tillegg var eierorganisasjonene og andre berørte parter involverte i arbeidet. Hensikten med rammeplanen var å tydeliggjøre barnehager og barnehageeieres oppgaver og ansvar på en måte som bygget på omforente verdier i sektoren. Dermed fikk den reviderte rammeplanen fra 2017 preg av å være en videreføring av tidligere rammeplaner, mer enn å presentere noe helt nytt. De nasjonale aktørene som blant andre Utdanningsforbundet, Fagforbundet, KS og Sametinget gir i stor grad uttrykk for at de slutter opp om rammeplanen. Et viktig hensyn den reviderte rammeplanen skulle ivareta var å sikre barnas rettigheter ved å bidra til kvalitetsutjevning i sektoren. I forhold til tidligere rammeplanen var det også et ønske om å bidra til at rammeplanen skulle fungere bedre som et styringsredskap. Her er det imidlertid mer delte oppfatninger om dette har lyktes, da fylkesmannsembetene strever noe med hvordan de skal tolke sitt oppdrag og har en varierende praksis for hvordan de følger opp kommunene.

#### 2.1.1. Teoretisk tilnærming: policydesign og iverksetting på nasjonalt nivå

Rammeplanens policydesign dreier seg om sentrale trekk ved rammeplanens utforming: rammeplanens målsettinger og virkemidler for iverksetting, samt relasjonen mellom disse. Sentrale aktører, iverksettingsstrukturer, målgrupper, reguleringer og virkemidler er omfattet av policydesignet (Schneider og Ingram, 1997). Slik sett omfatter policydesignet både karakteristika ved rammeplanens mål og forholdet mellom mål og virkemidler for iverksettingen av rammeplanen (se Howlett, 2014). Relasjonen mellom mål og virkemidler forstår vi som dynamisk og kontinuerlig. Med dette teoretiske utgangspunktet, blir det viktig å undersøke konteksten rammeplanen er utformet innenfor, endringer i politikkenes omgivelser, i mandatet, verdier som ligger til grunn for rammeplanen, samt tolkninger av rammeplanen. Ved å analysere rammeplanens policydesign får vi fram hvilke verdier og tradisjoner som former planen og om disse er i samsvar eller konflikt med etablerte normer og praksiser i barnehagefeltet. Et paradoks er at denne evalueringen i seg selv er et virkemiddel for iverksettingen av rammeplanen ved at Utdanningsdirektoratet (Udir) som er evalueringens oppdragsgiver, ønsker at analysene skal

kunne bidra til å påvirke relasjonen mellom mål og virkemidler og føre til endring i rammeplanens policydesign.

I tråd med Goodlads begreper om læreplanpraksiser (Goodlad, 1979), vil vi i dette kapittelet rette oppmerksomheten mot den *ideelle læreplanen* og, den *formelle læreplanen* og den *oppfattede læreplanen*. Ved å undersøke ideene og verdiene som ligger til grunn for rammeplanen, er det den *ideelle læreplanen* vi vektlegger. Analysen i dette kapittelet berører også den *formelle læreplanen*, gjennom fokuset på rammeplanteksten og veiledningene som er utarbeidet på bakgrunn av denne. Til sist tar vi opp den *oppfattede læreplanen*, ved å spørre etter hvordan nasjonale aktører forstår og fortolker rammeplanen. I kapittelet er vi også opptatt av hvordan iverksettelsesprosessen ble organisert, og hva som har vært de viktigste virkemidlene. Hvordan rammeplanen fortolkes, *den oppfattede læreplanen*, har betydning for hvordan rammeplanen iverksettes på nasjonalt nivå. Iverksettelse av rammeplanen forutsetter samordning mellom gjensidig avhengige aktører (Koop og Lodge, 2014). De sentrale aktørene på nasjonalt nivå inngår som en del av den *mellomorganisatoriske iverksettelsesatferden* (jf. Winter, 2003).

I kapittelet tar vi først et skritt tilbake og undersøker prosessen som ledet fram til rammeplanen og utforming av tiltak for iverksettelse fra nasjonale aktører i perioden før og rundt august 2017, da rammeplanen trådte i kraft. Deretter undersøker vi sentrale aktørers erfaringer med gjennomføringen av rammeplanen fram til i dag. Slik vil analysen kunne bidra til den videre utviklingen av rammeplanens policydesign.

## 2.2. Nasjonale aktører

Vi ser utformingen av rammeplanens mål og virkemidler som resultat av samstyring (Røiseland og Vabo, 2016). Med samstyring forstår vi at politikken utmeisles innenfor et politisk system som omfatter nettverk av sosiale, politiske og administrative aktører, for eksempel offentlige institusjoner, profesjoner, frivillige organisasjoner og brukere. I utformingen av rammeplanen har, for eksempel, Stortinget, Kunnskapsdepartementet (KD) og Udir vært sentrale offentlige institusjoner. KS og Private barnehagers landsforbund representerer henholdsvis offentlige og private barnehageeiere. Utdanningsforbundet og Fagforbundet representerer yrkesgruppene i barnehagen, Foreldreutvalget for barnehager representerer brukerne og Sametinget representerer samenes interesser osv. I tillegg er institusjonene som utdanner barnehagelærere og fagarbeidere sentrale aktører. De ulike aktørene har ulike ressurser med seg inn i nettverket og dermed ulik kapasitet og ulike muligheter for gjennomslag for sine interesser. Innenfor et samstyringsperspektiv kan vi forvente at aktører allierer seg med hverandre eller søker støtte utenfor styringsnettverket for å få påvirke politikken.

Analysen er basert på forsknings- og utredningsrapporter, sentrale policydokument samt intervju med følgende aktører: *Kunnskapsdepartementet* som har det overordnede ansvaret for barnehagesektoren og *Utdanningsdirektoratet* som har ansvar for å gi faglige innspill til og iverksette vedtatt nasjonal politikk. Her inngår dokumentasjon og analyse av tilstanden i barnehagene, kvalitets- og kompetanseutvikling for barnehagesektoren, tilskudds- og regelverksforvaltning, tilsynsoppgaver, samt veiledning til sektoren. *Fylkesmannen* iverksetter barnehagepolitikken i det enkelte fylke gjennom forvaltning av statlige tilskudd, oppgaver etter barnehage\_loven og veiledning av kommuner (Kunnskapsdepartementet, 2019). Fylkesmannen er

statens representant i fylket og har oppgaver som er knyttet til forvaltning av barnehageloven. Etter barnehageloven § 9 a har fylkesmannen et generelt veiledningsansvar overfor kommuner og eiere av virksomheter etter barnehageloven. Fylkesmannen er klageinstans for en rekke vedtak fattet av kommunen som barnehagemyndighet og det er fylkesmannen som fører tilsyn med at kommunen utfører de oppgavene den som barnehagemyndighet er pålagt etter barnehageloven. Fylkesmannen fører tilsyn direkte med den enkelte barnehage kun i særlige tilfeller (Utdanningsdirektoratet 2018). Det er altså kommunene som fører tilsyn med barnehagene. Fylkesmannen har en viktig rolle i implementeringen av rammeplan for barnehagen. Fylkesmannen skal informere og veilede lokal barnehagemyndighet, barnehageeiere og andre målgrupper om innhold, prinsipper og mål i den nasjonale barnehagepolitikken. Fylkesmannen skal også motivere til deltakelse i kompetansetiltak, initiere, koordinere og delta i nettverk i fylket og legge til rette for erfaringsdeling og kompetansespredning (Fylkesmannen i Rogaland, 2019).

*Sametinget* er et folkevalgt organ for samene i Norge. Sametinget skal styrke samenes politiske stilling og fremme samenes interesser, bidra til en likeverdig og rettferdig behandling av det samiske folket og arbeide med å legge til rette for at samene kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv ([sametinget.no](http://sametinget.no)). Sametinget har ansvar for politikktutvikling også innenfor barnehagefeltet, og forvalter virkemidler og tilskuddsordninger til samiske barnehager og samisk avdeling i norske barnehager, samisk språkopplæring, tilskudd til prosjekter og utviklingsarbeid, samt tilskudd til utvikling av pedagogisk materiell i barnehager. Sametinget driver også prosjektet *Sámi mánát ođđa searvelanjain* (SáMOS) (2018-2023) som arbeider for å skape en endring i den samiske barnehagestrukturen, som utgår fra samisk filosofi og tradisjonell kunnskap (Sametinget, u.å.)

*Foreldreutvalget for barnehage (FUB)* er et nasjonalt utvalg for foreldre med barn i barnehage. Utvalgsmedlemmene er oppnevnt av kunnskapsministeren. FUB er et selvstendig rådgivende organ og en høringsinstans for KD og Udir i saker som omhandler samarbeid mellom hjem og barnehage. FUB har som oppgave å informere og veilede foreldre for å styrke foreldreengasjementet og foreldreinnflytelsen i barnehagen (FUB, u.å.). Mandatet omfatter samarbeid med aktuelle aktører, helst nasjonalt, men man kan ta kontakt med FUB for å få råd. FUB skal representere foreldre fra hele landet og ett av medlemmene er til enhver tid utnevnt av Sametinget. Det samiske perspektivet skal ivaretas og intensjonen er at det samiske perspektivet er en rød tråd i arbeidet.

Det er to store eieraktører på barnehagefeltet i Norge, *KS*, kommunesektorens organisasjon, som representerer kommunene som barnehageeier, og *PBL* (Private Barnehagers Landsforbund) som er en landsomfattende interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for private barnehager. Det er 48.000 ansatte i kommunale barnehager i Norge (ks.no, tall per 23.09.2020). PBL har 1932 medlemsbarnehager i 211 kommuner, med i alt 32.000 ansatte (pbl.no, tall per 23.09.2020).

*Utdanningsforbundet* organiserer flest barnehagelærere i Norge. Utdanningsforbundet er det største forbundet i Unio med over 180.000 medlemmer, og er den neststørste fagorganisasjonen i Norge. Utdanningsforbundet er partipolitisk uavhengig og organiserer størsteparten av det pedagogiske personalet på alle utdanningsnivå, inkludert barnehage ([Unio.no](http://Unio.no))

*Fagforbundet* er Norges største fagorganisasjon med 395.000 medlemmer. I barnehagesektoren organiserer forbundet først og fremst fagarbeidere og assistenter, men også barnehagelærere og

styrere. Forbundet har fire yrkesseksjoner, hvorav seksjon for kirke, kultur og oppvekst inkluderer ansatte i barnehager.

### 2.3. Datagrunnlag og metodisk tilnærming

Datagrunnlaget for *Polycystudien* er policydokumenter, planer og rapporter og kvalitative semistrukturerte intervju med nøkkelinformanter. For å få en oversikt over rammeplanens policydesign, har vi gjennomført kvalitative innholdsanalyser av relevante skriftlige kilder. Vi har for det første nøstet bakover i tid fra rammeplanen kom i 2017, for å analysere utformingen av selve rammeplanen og målsettingene som er innbakt i planen. For det andre har vi nøstet i skriftlige kilder framover i tid etter at rammeplanen var vedtatt, for å identifisere sentrale virkemidler for å implementere rammeplanen. Skriftlige kilder er nasjonale policydokumenter som offentlige utredninger, meldinger og innstillinger til Stortinget, høringsuttalelser og tilgjengelig veiledningsmateriell fra Udir, samt tidligere evalueringsrapporter.

Intervjudata fra nøkkelinformanter, det vil si meget informative informanter, er delvis basert på et strategisk utvalg av informanter, men også på snøballutvelging, der aktører som blir intervjuet bes om å foreslå andre aktører til utvalget. Her har ikke antall informanter vært det sentrale, men at informantene har nær kjennskap til prosessene der rammeplanen ble utformet, og har hatt en sentral rolle i utformingen og arbeidet med implementeringsvirkemidler. Vi har derfor inkludert informanter som vi antok ville gi viktig informasjon om utforming og implementering av rammeplanen ut fra deres rolle i barnehagefeltet nasjonalt og regionalt. Informantene representerer for det første aktører som var sentrale i prosessen der rammeplanen ble utformet, gjennom myndighetsrolle eller deltakelse i referansegruppen nedsatt av KD. For det andre har vi intervjuet aktører som har vært sentrale i implementeringsprosessen. Vi har intervjuet representanter for tre fylkesmannsembeter. Alle de tre fylkesembetene er nye i den forstand at de er sammenslått av flere tidligere selvstendige fylkesmannsembeter: Fylkesmannen i Troms og Finnmark (tidligere Fylkesmannen i Troms og Fylkesmannen i Finnmark), Fylkesmannen i Vestland (tidligere Fylkesmannen i Hordaland og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane) samt Fylkesmannen i Oslo og Viken (tidligere Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Østfold samt Fylkesmannen i Buskerud).

Vi har foretatt til sammen 11 intervju, i perioden november 2019 til september 2020. Vi gjorde 6 gruppeintervju og 4 individuelle intervju. Disse intervjuene ble utført digitalt, via telefon og ansikt-til-ansikt. I tillegg ble ett intervju besvart skriftlig. Sametinget, valgte å svare skriftlig ved hjelp av intervjuguiden som var utformet. Hvert intervju omfattet 1-4 personer. Til sammen 20 enkeltinformanter inngår. Åtte av ti intervju ble tatt opp på bånd og transkribert. De øvrige ble transkribert umiddelbart på bakgrunn av notater. Første del av kapittelet bygger i hovedsak på analyser av offentlige dokumenter, delvis supplert av intervjudata, men siste del trekker større veksler på intervjumaterialet. For en mer detaljert beskrivelse av metodisk tilnærming og datagrunnlag, se Vedlegg 1 i Appendiks.

## 2.4. Rammeplanenes rolle i barnehagepolitikken

De siste tiårene har vi sett økt interesse for barnehagen både fra politisk hold, nasjonalt og internasjonalt, og innenfor forskning. Både politikken på feltet og forskning vektlegger barnehagens betydning som grunnlag for livslang læring, sosial utjevning og barns muligheter for personlig utvikling (Hordern, 2014; OECD, 2006; European Commission, 2011).

Siden 1996 har norske barnehager vært regulert gjennom Barnehageloven og en nasjonal rammeplan. Ambisjonen for nasjonale myndigheter har vært å sikre barn et likeverdig og kvalitativt godt barnehagetilbud og samtidig gi barnehagens ansatte et felles styringsdokument.

I dette avsnittet redegjør vi for rammeplanenes rolle i den norske barnehagepolitikken, som en bakgrunn for analysen av den aktuelle revisjonens mål og virkemidler. For å kunne se den pågående implementeringen av Rammeplanen fra 2017 i en sammenheng, vil vi først kort se på barnehageloven og de tidligere forskriftene til denne. Hvilke mål og virkemidler har disse representert? Deretter går vi nærmere inn på hva som kjennetegnet prosessen der den nye rammeplanen ble utformet: hva var bakgrunnen for revisjonen, hvordan ble prosessen organisert, og hva var de viktigste grepene i den nye planen?

### 2.4.1. Barnehageloven og rammeplanen av 1996

Den første norske loven om barnehager ble vedtatt i 1975. Formålet med loven var «å sikre barn gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem» (§ 1). I barnehagen har formålsparagrafen tradisjonelt hatt en viktig funksjon som uttrykk for samfunnets normer og verdier (Ot.prp. nr. 47 (2007-2008) Om lov om endringer i barnehagen). I 1995 ble ny barnehagelov vedtatt med ikrafttredelse fra 1996. Det ble da tatt inn en ny bestemmelse i loven som ga departementet adgang til å fastsette en egen rammeplan for barnehagen. Lovendringene ble begrunnet med den sterke utviklingen i sektoren (Ot.prp. nr. 68 (1993–94) Om lov om barnehager). Man ønsket å tilpasse barnehagesektoren til samfunnsutviklingen gjennom et hensiktsmessig lovverk. Det var videre et ønske om å tydeliggjøre barnehagens oppgaver overfor barna, foreldrene og samfunnet generelt.

Til grunn for rammeplanen lå en innstilling fra Barnehageutvalget (Rammeplan for barnehagen NOU 1992:17). Utvalget hadde et omfattende mandat. Det skulle utarbeide en plan for barnehagens innhold ut fra regjeringens mål om barnehagen «som lærings- og utviklingsarena som omsorgsinstitusjon for alle førskolebarn» (NOU 1992:17, s. 7). Planforslaget skulle fokusere på utviklingen fram mot år 2000, men også ha videre visjoner, legge vekt på erfaringer med årsplaner og lokalt utviklingsarbeid, samt skape kontinuitet mellom barnehage og skole. Utvalget skulle dessuten legge vekt på utviklingstrekk i andre nordiske og europeiske land. Ved utformingen av planen skulle utvalget ta hensyn til tre sentrale målgrupper: framtidens brukere av barnehagen, kommunene og allmennheten, den enkelte barnehage og dets personale.

Den første rammeplanen for barnehagen inneholdt forpliktende mål for arbeidet, kvalitetskrav til det sosiale samspillet, samt fem fagområder som alle barn skulle møte i løpet av barnehageåret. Rammeplanen innførte også begreper om basiskompetanse og delkompetanse som barna skulle utvikle. Rammeplanen beskrev barns utbytte av å gå i barnehagen bredt, der både den gode barndom, basiskompetanse og grunnleggende kunnskaper, ferdigheter og holdninger inngikk. Det het at «Barndommen er en livsfase med egenverdi i menneskets livsløp». Rammeplanen av 1996



hadde en del 3 som handlet om bruk av planen og de ulike aktørenes ansvar og oppgaver. Den inneholdt også et eget kapittel om samisk språk og kultur. Rammeplanen hadde i tillegg en relativt omfattende omtale av vurdering i barnehagen.

Ved årtusenskiftet ble det rettet økt politisk oppmerksomhet mot barnehagefeltet, med en omfattende tverrpolitisk satsing som resultat. Første steg var et bredt politisk forlik om endringer i økonomiske og juridiske virkemidler i sektoren (Ot.prp. nr. 76 (2002-2003) Om endringer i barnehageloven), og satsing på et barnehagetilbud til alle (St.meld. nr. 24 (2002-2003)). Hovedmålene i forliket var lavere foreldrebetaling og utbygging av sektoren. Virkemidlene var økt statlig satsing og et forsterket kommunalt ansvar for barnehagesektoren. Som følge av Stortingsvedtakene inngikk KD og KS en avtale der partene blant annet forpliktet seg til å få etablert et tilstrekkelig antall barnehageplasser, klargjøre kommunenes rolle som lokal barnehagemyndighet og gå over til rammefinansiering av sektoren når full barnehagedekning var oppnådd (St.meld. nr. 24 (2002-2003), s.7).

Denne satsingen på utbygging av barnehager ble fulgt opp med gjennomgang av de juridiske virkemidlene og økende oppmerksomhet om innhold og kvalitet. I 2004 ble det gjort en helhetlig gjennomgang av barnehageloven, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) Om lov om barnehager (barnehageloven).

En ny barnehagelov trådte i kraft i 2006. Målet var å styrke forutsetningene for at barnehagen kunne gi barna omsorg og et godt pedagogisk tilbud (Ot.prp. nr. 72 (2004–2005)). Innspill fra en arbeidsgruppe nedsatt av det daværende Barne- og familiedepartementet foreslo hvordan kvaliteten i barnehagetilbudet kunne sikres. Arbeidsgruppens innspill utgjorde en viktig del av bakgrunnen for lovforslaget (St.meld. nr. 19 (2005-06)). Barnehageloven fikk en egen bestemmelse om barnehagens innhold og en ny bestemmelse om barns rett til medvirkning i barnehagen. Ny innholdsbestemmelse og ny bestemmelse om barns medvirkning i barnehageloven av 2005 bygget blant annet på rammeplanen av 1996.

#### **2.4.2. Rammeplanen av 2006 og ny formålsbestemmelse**

For å skape helhet og sammenheng, ble barnehageområdet formelt en del av utdanningsløpet gjennom flytting av ansvaret fra daværende Barne- og familiedepartementet til KD ved regjeringsskiftet i 2005. En ny forskrift til rammeplan for barnehagene trådte i kraft i 2006. Bakgrunnen var at den eksisterende rammeplanen var svært omfangsrik. Man ønsket nå en plan som ivaretok de sentrale prinsippene i den eksisterende planen, men som var mer kortfattet og klar, og som utdypet lovens bestemmelser (Ot.prp. nr. 72 (2004–2005)).

Det ble nedsatt en ekstern arbeidsgruppe som skulle utarbeidet forslag til revidert rammeplan. Sametinget var representert i denne arbeidsgruppen. Det samiske innholdet ble en integrert del av rammeplanen av 2006. Den reviderte rammeplanen av 2006 var betydelig kortere, men fikk samme inndeling som rammeplanen av 1996.

Revideringene av barnehageloven og rammeplanen tydeliggjorde myndighetenes prioriteringer for å øke kvaliteten i barnehagen. Loven og rammeplanen økte spesifiseringen av oppgaver og innhold i barnehagen og tydeliggjorde ansvaret til barnehagens personale. I tillegg vektla rammeplanen nå barns rett til medvirkning og understrekte barnehagens koplinger til barneskolen og utdanningssystemet. Rammeplanens mål og metoder for læring ble tydeliggjort. Barns sentrale utviklingsområder ble definert som omsorg, formativ utvikling, lek, læring, sosiale ferdigheter og

språkferdigheter. I tillegg ble barnehagen definert som en kulturell arena. Et sentralt virkemiddel i implementeringen av rammeplanen fra 2006 var utarbeidningen av veiledningsmaterieell i form av temahefter som tok for seg fagområdene og andre sentrale tema i rammeplanen. Disse ble utviklet av universitets- og høgskolemiljøer (St.meld. nr. 19 (2015-16)).

Regjeringen Stoltenberg II<sup>1</sup> videreførte satsingen på innhold og kvalitet i barnehagetilbudet. Målet var å sikre alle barn et barnehagetilbud med høy kvalitet og lav pris. Barnehagen skulle være et sted for lek, læring og omsorg. Regjeringen ville utvikle en likeverdig og høy kvalitet i barnehagetilbudet og styrke barnehagen som læringsarena gjennom et helhetlig syn på barn og læring (St.meld. nr. 41 (2008-2009)).

Arbeidet med å integrere barnehagen i utdanningsløpet ble videreført gjennom vedtak om ny formålsbestemmelse i 2008 (NOU 2007: 6 *Formål for framtida. Om formål for barnehagen og opplæringen*). Den nye formålsbestemmelsen trådte i kraft 1. august 2010. Hensikten var å forme et samlende formål for hele utdanningsløpet (St.meld. nr. 41 (2008-2009)). Bestemmelsen omhandlet barnehagens samfunnsmandat og presiserte hvilke verdier og tradisjoner virksomheten skal bygge på. Formålsbestemmelsen ble nå samsvarende med skolens formål, og ble basert på felles verdier som understreker helhet og sammenheng i barn og unges læring og utvikling. Det økende antallet ett- og toåringer i barnehagen var også en begrunnelse for revideringsarbeidet.

Formålsbestemmelsen er på et overordnet nivå, omfatter helheten i virksomheten og uttrykker tre perspektiver: samfunnsperspektivet, individperspektivet og institusjonsperspektivet. Formålsbestemmelsen er retningsgivende for øvrige lovbestemmelser og styringsdokumenter for barnehagen, og fungerer som mandat for alle som har et ansvar for virksomheten. Økt kunnskap om barnehagens betydning for barns utvikling og økt vektlegging av barnehagen som et pedagogisk tilbud, ble gjenspeilet i formuleringen av formålet for barnehagen (Meld. St. 19 (2015-16)). Det ble foretatt følgeendringer i rammeplanen på bakgrunn av den nye formålsbestemmelsen og endringene i innholdsbestemmelsen i barnehageloven. Blant annet ble begrepet «danning» erstattet begrepet «oppdragelse». Endringene trådte i kraft i 2011.

### 2.4.3. Nytt revideringsforslag

En grundig vurdering og endring av barnehagens formåls- og innholdsbestemmelser i 2010 skulle danne grunnlag for en prosess med revidering av forskriften (St.meld. nr. 24 (2012-13), s. 68). Hensikten var å sikre at rammeplanens innhold samsvarte med formålsjusteringene og sektorens behov. I Stortingsmelding 24 (2012-13) ble grunnlaget lagt for en bredere revidering av barnehagens rammeplan. I 2013 ble målene videreutviklet med utgangspunkt i de eksisterende verdiene. I tillegg tok man opp retten til barnehageplass og kostnader til barnehageplass.

Stortingsmeldingen signaliserte videre at Regjeringen ville nedsette en rammeplangruppe med oppdrag å komme med forslag til revidert rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Gruppens mandat skulle utarbeides i samsvar med drøftinger og vurderinger i meldingen. I St.meld. nr. 41 (2008-2009) ble det varslet at departementet ville følge med på hvordan de ulike fagområdene ble vektlagt i barnehagene. Og St.meld. nr. 24 tar opp at det var en positiv

---

<sup>1</sup> Stoltenbergs andre regjering (2005-2013) var en flertallsregjering bestående av Arbeiderpartiet (A), Senterpartiet (Sp) og Sosialistisk Venstreparti (SV).

utvikling når det gjaldt allsidig bruk av rammeplanen i barnehagen (Gulbrandsen og Eliassen, 2013; St.meld. nr. 24 (2012-13), s. 75).

I 2013 fikk en ekstern arbeidsgruppe i oppdrag av regjeringen å lage et utkast til revidering av deler av rammeplanen. Revidering av delen som omfattet dokumentasjon og vurdering og tverrfaglig samarbeid, var ikke omfattet av mandatet, fordi man ventet på forslag om lovendringer om dokumentasjon og vurdering (Meld. St. nr. 19 (2015-16)). Arbeidsgruppen ble blant annet bedt om å vurdere og fremme forslag om rammeplanens bruk av begrepet danning, vurdere endringer i antall fagområder og beskrivelsen av disse. Videre gjaldt oppdraget hvordan rammeplanen kunne legge bedre føringer for arbeidet med de yngste og de eldste barna, herunder skoleforberedende aktiviteter på barnehagens premisser, samt hvordan krav til progresjon i tilbudet bør uttrykkes. Rammeplangruppen ble bedt om å ta hensyn til nyere forskning om barn, barndom og barnehager. Gruppen ble videre bedt om å foreslå hvordan samiske barn skal få et tilpasset barnehagetilbud. Utvalget utarbeidet flere utkast som ble lagt fram til diskusjon. Utvalgets tredjeutkast forelå i februar 2014. Det inneholdt fire kapitler: Barnehagens formål og verdigrunnlag, barnehagen som pedagogisk virksomhet, omsorg, lek og læring, samt fagområdene (Aukland et al. 2014).

Barnehagens egenart og syn på barn og barndom ble understreket i forslaget, som bygget opp under tidligere rammeplaners formuleringer om barnehagens innhold og arbeidsmåter. Antall målformuleringer ble begrenset og gjort mer overordnet, og barnehagelærerens rolle ble understreket. Gruppen fremhevet områder som barnehagens arbeid med et godt psykososialt miljø, bærekraftig utvikling og demokrati og medborgerskap. Gruppen foreslo en ny struktur på rammeplanen, blant annet et nytt kapittel 2, som omhandlet barnehagen som pedagogisk virksomhet. I et nytt kapittel 3 om omsorg, lek og læring og i kapittel 4 om fagområdene definerte gruppen mål for hva barn skal oppleve og erfare i barnehagen, mål for barnehagelærerens særlige ansvar og hele personalets oppgaver. For øvrig foreslo ikke gruppen substansielle endringer i fagområdene, men gjennomgikk målformuleringene med tanke på at disse skulle gjelde både de yngste og de eldste barna. Gruppen foreslo også i større grad å harmonisere målbeskrivelsene på tvers av fagområdene (ibid.).

Rammeplangruppens ulike delutkast til ny rammeplan ble offentliggjort på Udires hjemmeside. En rekke organisasjoner og institusjoner kom med innspill til utkastene. For å få på plass nødvendige lovendringer og kunne se lov og rammeplan bedre i sammenheng, vedtok regjeringen å utsette revideringsarbeidet (barnehage.no, 2014).

## 2.5. Fornyet barnehagepolitikk og en mer helhetlig revisjon 2015-17

Erna Solbergs mindretallsregjering<sup>2</sup> overtok etter Stoltenberg II i 2013. Året etter signaliserte statsråd Røe Isaksen at arbeidet med den nye rammeplanen for barnehagen nå skulle samkjøres med en planlagt gjennomgang av barnehageloven (Kunnskapsdepartementet, 2014). Man ønsket et opphold i rammeplanarbeidet for å sikre den nevnte sammenhengen med lovforslaget. Nå skulle hele rammeplanen omformes. Før prosessen ble satt i gang igjen, ble det utarbeidet en ny

---

<sup>2</sup> Erna Solbergs første regjering besto av partiene Høyre (H) og Fremskrittspartiet (Frp) fram til 2018, da partiet Venstre kom inn.

stortingsmelding (Meld. St. 19 (2015-2016) Tid for lek og læring), og en rapport fra OECD om norsk barnehage (Engel et al. 2015). Regjeringens forslag til barnehagepolitikk kom til uttrykk i den nye stortingsmeldingen.

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) har siden 1998 gjennomført tematiske gjennomganger av barnehagepolitikken i medlemslandene. OECD rapportene danner et kunnskapsgrunnlag for barnehagepolitikken. Den første rapporten som omhandlet norsk barnehagepolitikk kom i 1999 (OECD, 1999). OECD-undersøkelsen fra 2015 (Engel et al., 2015) inneholder en analyse av barnehagepolitikken etter den tidligere undersøkelsen publisert i 1999, samt anbefalinger til norske myndigheter om hvordan tilgjengelighet og kvalitet i barnehagen kan sikres. Rapporten påpeker at det norske systemet skiller seg ut i internasjonal sammenheng. Spesielt trekker rapporten fram rammeplanens sterke regulering av strukturelle standarder for kvalitet, slik som forholdet mellom antallet barn per barnehagelærere. Rapporten er likevel klar på at ikke alle standardene er tilstrekkelige eller presise nok, spesielt når det gjelder den generelle bemanningsnormen og minimumskvalifikasjoner for ansatte som er involvert i det direkte pedagogiske arbeidet med barn. Rapporten er også tydelig på at tilsynet med barnehagene ikke er klart nok definert og at rollene til de ulike aktørene ikke er tilstrekkelig avklart. For eksempel trekkes kommunene fram ved at deres dobbeltrolle som både eier og tilsynsmyndighet kan føre til interessekonflikt. Kommunene mangler dessuten kapasitet til å sikre uavhengig tilsyn som kan sikre at barnehagene får regelmessig rådgivning som styrker kvaliteten. Disse påpekningene søkte KD å inkludere i revisjonene av rammeplanen.

### **2.5.1. Regjeringens forslag til rammeplanendringer (Meld. St. 19 (2015-16))**

I Stortingsmelding 19 presenterte regjeringen hovedutfordringene som måtte løses for å realisere en barnehagesektor med høy kvalitet og mindre kvalitetsforskjeller: ikke alle barn opplevde et trygt og inkluderende omsorgs- og læringsmiljø i barnehagen; det var for store variasjoner i det allmenpedagogiske tilbudet; mange barn manglet tilstrekkelig norskspråklig kompetanse ved skolestart; tilbudet til barn med behov for særlig støtte og tilrettelegging var ikke godt nok; og overgangen mellom barnehage og skole kunne bli bedre. På bakgrunn av denne problembeskrivelsen kom Regjeringen med en rekke forslag som burde inngå i ny rammeplan for barnehagene.

Når det gjaldt det allmenpedagogiske tilbudet ønsket man tydeligere føringer for hvordan eier og ansatte skal sikre et kvalitetsmessig godt barnehagetilbud. Rammeplanen skulle tydeliggjøre kravet til at alle barnehager skal ha en systematisk pedagogisk praksis, og krav til lokal praksis. Videre skulle rammeplanen ha tydelige krav til barnehagens arbeid for et godt omsorgs- og læringsmiljø, inkludert forebygging, avdekking og håndtering av mobbing. Regjeringen vektla også daglig fysisk aktivitet og et sunt kosthold i barnehagen, samt utvikling av toleranse for et mangfoldig samfunn. Krav til progresjon og til det språklige og sosiale utbyttet, skulle bli tydeligere. Regjeringen ønsket at rammeplanen skulle gjøre støtte til språkutvikling tydeligere. Ny rammeplan skulle også tydeliggjøre tilbudet til de yngste barna, og definere barnehagens ansvar for barn med særlige behov på en klarere måte. Regjeringen foreslo videre å se rammeplanen i sammenheng med læreplanverket for grunnopplæringen. Fagområdene skulle oppdateres, og et rammeplanen skulle ha tydeligere skoleforberedende innhold.

Regjeringen foreslo at ny rammeplan skulle fremheve og tydeliggjøre kommunenes forpliktelse til at samiske barn får et barnehagetilbud bygd på samisk språk og kultur, og at man i samarbeid med

Sametinget skulle stimulere til ulike tiltak for å styrke arbeidet med utvikling av samisk språk i barnehagen.

Videre foreslo regjeringen en revidert kompetansestrategi, med bedre muligheter for faglig oppdatering og spisskompetanse, barnehagebaserte kompetansetiltak, styrking av kvaliteten i barnehagelærerutdanningen og fagskoletilbudet, og tilrettelegging for nødvendig kompetanse for å skape et godt og trygt omsorgs- og læringsmiljø og bekjempe mobbing i barnehagen. Kompetansetiltakene omfattet også samarbeid med Sametinget om kompetanse- og rekrutteringstiltak rettet mot ansatte i den samiske barnehagesektoren. Regjeringen foreslo i tillegg å utvikle en nettressurs til støtte for barnehagens arbeid for et godt omsorgs- og læringsmiljø. Flere tiltak omfattet språk, blant annet tok man sikte på å lovfeste krav til norskspråklig kompetanse hos ansatte i barnehagen, og utarbeide en veiledende norm for det språklige grunnlaget barn bør ha med seg fra barnehagen.

Viktige premisser for det videre arbeidet med revidering av rammeplanen ble gitt gjennom debatten om stortingsmeldingen i Stortingets familie- og kulturkomite i juni 2016 (Stortinget - Møte tirsdag den 7. juni 2016 kl. 10/Innst. 348 L (2015-2016); Innst. 348 S (2015–2016)). Flere av opposisjonens representanter var kritiske til deler av innholdet. Enkelte viste til motstanden som var mobilisert i sektoren mot sentrale punkt i stortingsmeldingen.<sup>3</sup> Opposisjonen påpekte at regjeringens proposisjoner og meldingen hadde et helt annet utgangspunkt enn det stortingsflertallet sto for. Det ble også pekt på at planene for revisjon av rammeplanen ikke sikret forankring i barnehagelærerprofesjonen. Mye av diskusjonen dreide seg om å følge opp bemanningsnormen for barnehagene.

Familie- og kulturkomiteen i Stortinget fattet en rekke vedtak som regjeringen ble bedt om å følge opp (Innst. 348 S (2015-2016) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Tid for lek og læring. Bedre innhold i barnehagen). En samlet komité ba regjeringen fremme forslag om en egen lovhjemmel om et trygt omsorgs- og læringsmiljø etter modell av opplæringsloven § 9 a. Det var dessuten store kontroverser knyttet til forslagene som omhandlet barnehagens arbeid med språk.

## 2.6. Utforming av den nye rammeplanen 2016-17<sup>4</sup>

Parallelt med at regjeringen Solberg la fram en ny Stortingsmelding om barnehagene, satte KD i 2016 i gang prosessen med skriving av ny rammeplan. Stortingsmeldingen og den politiske debatten om denne dannet grunnlag for revideringen, sammen med rammeplanen fra 2006 og forslaget fra den eksterne rammeplangruppen som hadde levert sitt forslag til Udir våren 2014. I tillegg bygget høringsutkastet på offentlige utredninger om fremtidens skole (NOU 2014: 7, NOU 2015: 8). Dette innebar at rammeplanarbeidet ble mer integrert i utdanningspolitikken.

---

<sup>3</sup> For eksempel «Barnehageopprøret» som oppsto i februar 2016 som en reaksjon på regjeringens mål for barnehagen. Blant annet protesterte Barnehageopprøret mot forslag til læringsmål for alle barnehagebarn, som innebar at alle femåringer skulle språktestes og kartlegges, samt innføring av språknorm (se Barnehageopprøret (2018)).

<sup>4</sup> Kapittel 2.6 er basert både på intervjuer og skriftlige dokumenter.

Målet med revideringen var å utforme et forslag til ny rammeplan med et kunnskapsbasert, fremtidsrettet og relevant innhold, som skulle bli både et godt pedagogisk verktøy og et tydelig styringsdokument for sektoren. Arbeidet med å skrive den nye rammeplanen lå hos KD, der en arbeidsgruppe utformet tre utkast til ny rammeplan. Den samme avdelingen hadde hatt ansvar for å skrive stortingsmeldingen som beredte grunnen for revideringen. Stortingets behandling av meldingen ga noen nye føringer for rammeplanarbeidet, og man måtte konsultere politisk ledelse.

I arbeidet var det et nært samarbeid mellom barnehageavdelingen og jurister i departementet, for å forme teksten klarere i tråd med kravene til en forskrift (jf. intervju, KD). Man la stor vekt på selve tekstutformingen, og at utkastet skulle ha en begrepsbruk som ga gjenkjennelse i sektoren. I løpet av utviklingsperioden arrangerte departementet møter og fagseminarer med fagpersoner, fagmiljøer og sektorrepresentanter som bistod med kvalitetssikring av tekst og innhold generelt. Arbeidsgruppen hadde en rekke møter med fagspesialister, og en egen lesegruppe fikk tilsendt tekstutkast for gjennomlesing og kommentarer.

Departementet oppnevnte en egen referansegruppe som besto av representanter fra: Utdanningsforbundet, KS, PBL, Fagforbundet, Foreldreutvalget for barnehagen, Storbymnettverket og Nasjonalt råd for lærerutdanning (NRLU). I tillegg ble utkastene lest og kommentert av Sametinget og fagavdelinger i Udir og KD.

For KD var det viktig at rammeplanens forskriftsform skulle styrkes, slik at den kunne fungere som et styringsinstrument og som et tydeligere redskap for barnehageansatte. Samtidig var det sentralt å oppnå eierskap til rammeplanen blant barnehageansatte ved at rammeplanen innholdsmessig og språklig bygget på verdier og tradisjoner som barnehageansatte kunne kjenne seg igjen i. Informanter fra KD antydte i intervju at enkelte tema var følsomme, og at det store engasjementet i sektoren både var inspirerende og fikk følger for prosessen. Ekstern deltakelse i utformingen og grundige tilbakemeldingsprosesser var grep som forankret prosessen i barnehagefeltet.

### **2.6.1. Høring om rammeplanens innhold og oppgaver**

Utkastet til rammeplan ble presentert av statsråd Røe Isaksen i oktober 2016. Her ble rammeplanprosessens brede faglige forankring understreket, samt forslaget til norsk barnehagetradisjon (Kunnskapsdepartementet, 2016a). Det ble også begrunnet hvorfor en ny rammeplan var nødvendig, og de sentrale endringsforslagene ble presentert. Statsråden viste til samfunnsutvikling og ny kunnskap om barn og barnehager. Rammeplanen skulle være forskningsbasert, oppdatert og relevant (Kunnskapsdepartementet, 2016d).

Utkast til rammeplan ble sendt på høring i oktober 2016. Høringsprosessen ble beregnet til å vare i tre måneder. Høringsfristen var 20.01.2017 (Kunnskapsdepartementet 2016b). Høringsbrevet gjorde rede for prosessen og for hovedpunktene i utkastets innhold (Høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet, ref.: 16/7240, se Kunnskapsdepartementet 2016c). Departementet understreket at Barnehagelovens formåls- og innholdsbestemmelser skulle ligge fast som de viktigste premissene for den nye rammeplanen. Den nye rammeplanen skulle bygge på den nordiske barnehagetradisjonen, og gi rom for ulike eiere og ulike barnehageprofiler. Nå var det viktig for regjeringen å understreke at de sentrale prinsippene fra tidligere rammeplaner skulle videreføres: synet på barn og barndom, et helhetlig læringsbegrep og barnehagen som arena for omsorg, lek, læring og danning. Samtidig ble endringene begrunnet med hensyn til

samfunnsutviklingen og ny kunnskap. Departementet beskrev følgende punkt som representerte eksempler på endringer i forhold til tidligere rammeplan:

Tydeligere føringer for hvordan eier, styrer, pedagogisk leder og øvrig personale skal arbeide for å sikre at alle barn får et kvalitetsmessig godt barnehagetilbud

Formålsparagrafen fra 2010 er konkretisert i rammeplanens omtale av verdigrunnlag og formål

Temaer som demokrati, mangfold, likeverd og bærekraftig utvikling og helse er tydeliggjort som en del av barnehagens verdigrunnlag

Barnehagens helhetlige oppdrag er gjort mer forpliktende ved at det er formulert mål for personalets arbeid med omsorg, lek, danning, læring, sosial kompetanse, kommunikasjon og språk

Rammeplanen er bedre tilpasset også de yngste barnas behov

Tydeligere føringer for barnehagens arbeid for å forebygge, avdekke og håndtere krenkelser og mobbing

Tydeligere krav til at barn skal ha daglig fysisk aktivitet og at barnehagen skal fremme barns fysiske og psykiske helse

Tydeligere føringer for barnehagens ansvar for å utvikle barns interesse og forståelse for et mangfoldig samfunn

Tydeligere krav til progresjon i barnehagens innhold

Fagområdene er justert for å sikre at innholdet er faglig oppdatert / relevant

Tydeligere føringer for barnehagens ansvar for å sikre at barn med et annet morsmål enn norsk får god oppfølging i utviklingen av norsk som andrespråk

Tydeligere føringer for barnehagens arbeid med planlegging, gjennomføring, dokumentasjon og vurdering

Tydeligere føringer for tilrettelegging av tilbudet for barn som trenger ekstra støtte. (Kunnskapsdepartementet 2016c)

I forbindelse med høringen foretok KD en fortolkning ved at de i høringsbrevet framhever en rekke innholdsmessige endringer i forslaget til ny rammeplan og ønsket tilbakemeldinger fra sektoren på om forslaget var egnet som styringsdokument og arbeidsdokument. Ivaretagelsen av barnehagens brede samfunnsmandat ble også framhevet her. Departementet framhevet dermed klargjøring av ansvar, roller og forpliktelser, et breiere forankret og tydeligere verdigrunnlag, samt en tydeliggjøring av innholdsmessige føringer. Progresjon og vekten på de yngste barnehagebarna er i tillegg til forebygging av mobbing og helsefremmende arbeid, nye elementer i forslaget.

Høringsinstansene ble invitert til å uttale seg om hele eller deler av forslaget. Særlig ba man om vurderinger av hvorvidt forslaget kunne fungere som et tydeligere styringsdokument, som et

velegnet arbeidsdokument for barnehagepersonalet, ivareta barnehagens brede samfunnsmandat, samt hvilke deler av rammeplanen som burde utdypes i veiledningsmaterieell (ibid.).

Høringsbrevet ble sendt ut til en rekke instanser, blant annet alle landets fylkesmenn, kommuner, høyskoler og universitet, interesseorganisasjoner for ansatte, foreldre, barnehageeiere, minoritetsgrupper og urfolksorganisasjoner. Det kom inn om lag 600 hørings svar, fra organisasjoner, offentlige instanser, barnehager og enkeltpersoner. Det ble også arrangert høringskonferanser rundt i landet, i regi av fylkesmennene. I alt 15 slike konferanser ble avholdt i perioden oktober 2016 - januar 2017. Nesten 4000 deltakere kom med innspill på høringskonferansene (Kunnskapsdepartementet 2017b).

Mobiliseringen av barnehageansatte kom tydelig til uttrykk i høringsprosessen. Deler av innholdet i høringsutkastet møtte motstand. Kritikken ble blant annet rettet mot rammeplanutkastets forslag om innføring av språktesting og individuelle læringsmål for barnehagebarn. Barnehageaksjonen var opptatt av å ivareta lekens rolle i norske barnehager. En annen sentral sak var å bevare det man oppfattet som pedagogenes metodefrihet. Man mente at det framlagte forslaget overførte faglig- pedagogisk ansvar til eiernivået.

Utkastet til ny rammeplan for barnehagene vakte altså stort engasjement i sektoren. I tillegg til kritiske høringsuttalelser, kom kritikken til uttrykk gjennom politisk mobilisering. Det ble motstand mot deler av innholdet i utkastet. Særlig ble mange barnehageansatte mobilisert gjennom det såkalte «Barnehageopprøret» (barnehageoppror.com), som rettet kritikk mot rammeplanutkastets forslag om innføring av språktesting og individuelle læringsmål for barnehagebarn. Aksjonen var opptatt av å ivareta lekens rolle i norske barnehager. En annen sentral sak var å bevare pedagogenes metodefrihet. Man mente at det framlagte forslaget overførte faglig- pedagogisk ansvar til eiernivået. Barnehageaksjonen så på den endelige rammeplanteksten som en seier i spørsmålene om tydelige læringsmål og innføring av språknorm og språktesting oppnådd gjennom mobilisering som førte til støtte fra majoriteten på Stortinget. Bestemmelsene om språknorm ble fjernet og leken ble framhevet som en kjerneaktivitet (Barnehageopprøret, 2018).

## 2.7. De nasjonale aktørenes erfaringer med utformingen av rammeplanen

I dette delkapittelet tar vi opp erfaringer med utformingen av rammeplanen (se problemstilling A<sup>5</sup>) og bygger i hovedsak på intervjuer. I intervjuene spurte vi representantene for de ulike aktørene om deres erfaring med prosessen der rammeplanen ble utformet, høringen og hvorvidt de opplevde å ha fått gjennomslag for sine synspunkt. Flere av de intervjuete aktørene uttrykte liknende synspunkt i intervjuene som i de gjorde i sine høringsuttalelser til rammeplanutkastet.

Sametinget fikk anledning til å gi innspill til utformingen av rammeplanen gjennom lesing og konsultasjoner. Sametinget var skuffet over høringsutkastet, fordi det ikke omtalte samiske barns rettigheter. I konsultasjonene med departementet ønsket Sametinget å synliggjøre tre viktige prinsipper i som angikk loven og ikke rammeplanen: lovendring om individuell rett til samisk

---

<sup>5</sup> Problemstilling A: *Hvordan tolker sentrale aktører målene og intensjonene i den reviderte rammeplanen, og hvordan erfarer de iverksettingsprosessen?*



barnehage tilbud, ønske om egen samisk rammeplan og at skille mellom i og utenfor samiske distrikt skal oppheves. Konsultasjonene ble avsluttet den 19.04.2017 med enighet om den samiske dimensjonen i ny rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Sametinget har fortsatt som ett av sine prinsipper at samiske barnehager i fremtiden skal ha samisk rammeplan som styringsdokument.

FUB har spesielt vært opptatt av å synliggjøre foreldrerollen og gi den større plass i den reviderte rammeplanen. Foreldres medvirkning er dermed et sentralt punkt i rammeplanen for FUB. FUB har også arbeidet for at rammeplanen skal inkludere konkrete forpliktelser for barnehagen med hensyn til å forebygge og iverksette tiltak dersom det forekommer mobbing. FUB uttrykker at de er tilfredse med den reviderte rammeplanen og at de har fått gjennomslag for sine saker, og trekker i tillegg fram betydningen av rammeplanens første kapittel om livsmestring og helse. Overganger er også et sentralt tema for FUB.

KS som eierorganisasjon har ingen spesielle synspunkter på det innholdsmessige, men formidler at inntrykket er at sektoren har tatt imot rammeplanen med åpne armer og ser på den som et positivt bidrag til å styrke innholdet i barnehagen. Inntrykket er at den brukes som grunnlag for refleksjon og planlegging, mer «learning by using» enn rene implementeringsopplegg. KS er positiv til en kortere og mer presis rammeplan. Den nye rammeplanen fungerer som verktøy for kommunenes myndighetsoppgaver; den er enklere å bruke og en tydeligere forskrift. Teksten i forskriften er tydeligere både om fagområdene og de overgripende områdene, og har mindre «lærebokform» enn tidligere rammeplaner. Det vurderer KS som en styrke. KS er imidlertid opptatt av at det er arbeidsgivers ansvar å legge rammene for personalet i barnehagen, og mener derfor at det er for mange «skal»-bestemmelser for personalet i rammeplanen. KS er kritisk til for mange krav til den enkelte barnehageansattes jobb:

«[J]uridisk sett så er (...) spørsmålet hvor mye man skal definere i en forskrift at en ansatt har et ansvar for, når man likevel ikke har et juridisk ansvar. Det er bakgrunnen for den holdningen. Det er ikke motstand mot at ansatte skal ta ansvar.»  
(Informant KS)

På spørsmålet om KS' vurdering av rammeplanens omtale av overganger, er svaret at KS bruker begrepet «sammenhenger», som understreker betydningen av at barn og unge får en sammenheng i tjenestetilbudet. Slik bidrar den nye rammeplanen til å tydeliggjøre sammenheng og helhet. KS understreker at det ikke bør være en mal for samarbeidet mellom barnehage og skole, men at samarbeidet tilpasses lokale behov.

For PBL er den viktigste endringen med den nye rammeplanen at den er tydelig og lett å etterleve for barnehagene, og at planen er mer juridisk bindende. Rammeplanen gir et godt grunnlag for at barnehage tilbudet skal være det samme overalt, ved at barnehagenes oppgaver kommer tydeligere fram. PBLs inntrykk er at dette også er barnehagenes syn, men at ikke alle nødvendigvis forstår den som forpliktende og driver barnehagene i tråd med rammeplanen:

«De som jobbet godt med den forrige planen, jobber godt med den nye.»  
(Informant PBL)

PBL er opptatt av at overganger handler om mer enn skolestart, og kan være et inntak til andre tema i barnehagen, hvordan man arbeider med for eksempel tilvenning og medvirkning. Også samiske perspektiver kommer tydeligere fram i den nye rammeplanen, men dette temaet har ikke hatt mye oppmerksomhet i PBL.

Vi ser av intervjuene at de to store organisasjonene som representerer barnehageeierne, ikke er spesielt orientert mot innholdet i rammeplanen, men opptatt av klarere rolle- og ansvarsdeling i sektoren. Overganger – eller sammenhenger i KS – blir vurdert som sentralt, men mens KS er opptatt av overganger mellom ulike tjenestetilbud for barn og unge, er PBL opptatt av at overganger internt i barnehagen og tilvenning, for eksempel knyttet til barns medvirkning.

De to fagorganisasjonene er begge fornøyde med store deler av rammeplanen, men har noe ulike vurderinger på noen punkt. Utdanningsforbundets vurdering er at den viktigste endringen med den nye rammeplanen er den tydeligere defineringen av styrer og pedagogisk leder sin rolle. Det var, ifølge Utdanningsforbundet, et klart behov for tydeligere roller, fordi det ikke alltid har vært klart hvem som har ansvar for hva. Selv om eier har styringsrett, har styrer og pedagogisk leder gjennom den nye rammeplanen fått et mandat som det er viktig at de kan utføre i overensstemmelse med kunnskap og etiske overveielser. For Utdanningsforbundet er det også viktig at den nye rammeplanen presiserer hva som er barnehagelærernes særlige ansvar og oppgaver og ikke bare betegne hva personalet skal gjøre:

På den ene siden ønsker man å videreutvikle, legge ansvar på, ansvarliggjøre, på den andre siden usynliggjøre det helt at det faktisk er forskjell på de som jobber i barnehage. I dette ønsket om profesjonalisering, må man i hvert fall sette ord på, beskrive og si at det er ulike yrkesgrupper. Nå er det tydeligere (i rammeplanen).

(Informant Utdanningsforbundet)

Det er viktig for Utdanningsforbundet at rammeplanen er blitt tydeligere og at den henger sammen med loven. Mindre «bokprosa» gjør at den kan oppfattes som mer bindende. Utdanningsforbundet hadde ønsket en mer eksplisitt kopling mellom de ulike kapitlene i rammeplanen og lovparagrafene, slik som i forrige rammeplan, men understreker samtidig at den nye rammeplanen er tydeligere som forskrift. Den får tydelig fram at man trenger kompetanse i barnehagen.

En av de viktigste prioriteringene for Utdanningsforbundet, med hensyn til barnehagens innhold, var å beholde den nordiske barnehagetradisjonen i den nye rammeplanen: en didaktisk, åpen forståelse som ikke er knyttet til læringsmål for barn, men til prosesser som er mer danningsorientert og ikke kompetanseorientert. Dette kommer spesielt godt fram i det nye kapittelet om arbeidsformer. Utdanningsforbundet har ikke spesielt løftet overganger som tema, men har bidratt til utformingen av dette punktet i rammeplanen og har videre vært opptatt av at det også skal inn i skolens mandat. Rammeplanen er ikke nødvendigvis blitt bedre på overganger, men man har fått øynene opp for at det har skjedd endringer ute i barnegruppene, med flere yngre barn. For Utdanningsforbundet handler denne endringen mer om kompetanse og organisering av grupper i barnehagen, ikke så mye om rammeplanen. Det er viktig for Utdanningsforbundet at samiske perspektiver er integrert i hele planen.

Det som står om dokumentasjon er det mest uklare i rammeplanen, ifølge Utdanningsforbundet. For eksempel er det problematisk med tanke på personvern når det står at en av grunnene til at man skal dokumentere hva barn erfarer og opplever i barnehagen, skal være grunnlag for at eiere og foreldre skal få innsyn. Utdanningsforbundet understreker at den pedagogiske virksomheten er det viktigste vurderingstemaet i rammeplanen, mens dokumentasjonspresset må tones ned.

Fagforbundet opplever at de har blitt inkludert i prosessen med utformingen av rammeplanen og er stolt av rammeplanen. Fagforbundet har vært opptatt av at formuleringene som angikk ansatte i barnehagen skulle gjelde alle: ikke bare styrere og pedagogiske ledere, men også fagarbeidere og assistenter. Dette erfarer forbundet å ha fått gjennomslag for. Fagforbundet er kritisk til et par punkter i utformingen av rammeplanen. For eksempel ønsket forbundet at temaet barnehagens digitale praksis skulle inkluderes i kapittel 3, Barnehagens formål og innhold (i kapittel 3), og noen fagområder er tvetydig formulert. Her trekker Fagforbundet fram Nærmiljø og samfunn, hvor det mangler en kopling mellom leker i barnehagen og nærmiljø og lokal kultur.

Både Utdanningsforbundet og Fagforbundet er fornøyd med rammeplanen og opplever at de har fått gjennomslag for sine hjertesaker. De to fagforeningene etterlyser større grad av medvirkning regionalt og lokalt, for eksempel i forhold til kompetansestrategien. Men de har begge fått innpass i fylkesmennes samarbeidsorganer for ordning i etterkant, etter anbefaling fra Udir. Når det gjelder implementeringen av rammeplanen, ser organisasjonene sine oppgaver som å støtte medlemmenes kompetansebehov på den ene siden, men først og fremst å skape gode arbeidsbetingelser og rammer for å kunne realisere målene i rammeplanen.

## 2.8. Arbeidet med implementeringen

I det følgende delkapittelet vil vi gå nærmere inn på hvordan selve implementeringsprosessen ble organisert fra myndighetenes side og hva som var de sentrale virkemidlene (se problemstilling B<sup>6</sup>). Delkapittelet bygger i hovedsak på intervju med representanter for Utdanningsdirektoratet.

Udir fikk i 2017 som en særskilt prioritert oppgave å bidra til implementeringen av ny rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (Kunnskapsdepartementet, 2017a). Rammeplanen var i KDs eie fram til den var ferdig utarbeidet og oversatt til de aktuelle språkene. Når dette var utført og rammeplanen ble endelig, og lastet opp i Lovdata, ble den Udirs ansvar som fagmyndighet (Intervju Udir 28.11.19). Det var Udir sitt ansvar å gi ut rammeplanen og formidle det faglige innholdet. Direktoratets implementering av rammeplanen omfatter pedagogisk støtte, veiledning, kompetanseutvikling og innhenting av kunnskap som utgangspunkt for det videre arbeidet. Arbeidet inkluderte tilpasning av en rekke virkemidler, og involverte samarbeid med ulike aktører nasjonalt og regionalt.

I samråd mellom Udir og KD ble det avtalt at implementering og utvikling skulle foregå parallelt. Det var en glidende overgang gjennom samarbeid om høringskonferansene. Disse ble sett på som en innledning til implementeringen av planen. Samtidig arbeidet man med et kunnskapsgrunnlag om implementeringen av den da gjeldende rammeplanen (Intervju Udir 28.11.19, se også Ljunggren et al., 2017). Ifølge intervjuer med involverte parter, ble høringskonferansene arrangert

---

<sup>6</sup> Problemstilling B: *Hvordan arbeider aktører på ulike nivå for å iverksette rammeplanen?*

i et samarbeid mellom departementet, direktoratet og fylkesmennene. Disse høringskonferansene markerte også starten på implementeringsprosessen. De var et bindeledd, der den nye rammeplanens bestemmelser ble gjort kjent for de sentrale aktørene i barnehagefeltet i hele landet.

Udir utformet en plan for implementeringen av rammeplanen, som ble delt inn i fem faser over en periode på vel fire år, fra mars 2016 til august 2020. Det var et viktig grep fra Udirs side at implementeringen av rammeplanen skulle starte allerede før den var ferdig utformet. Faseinndelingen er i tråd med Fixsen et al. (2005), ved at implementeringen foregår i ulike stadier. Ifølge implementeringsplanen avsluttet Udir den formelle implementeringsprosessen 1. august 2020. Det videre arbeidet vil med Fixsen et al.s forståelse av vellykket implementering, handle om innovasjon og bærekraftig videreføring i sektoren.

Udir arbeidet i 2017, i det som ble kalt forberedelses- og oppdateringsfasene, for å samordne styringssignalene til kommuner og barnehager gjennom å knytte eksisterende satsinger og strategier til den nye rammeplanen. Dette foregikk gjennom innlegg fra Udir på samlinger for slike satsinger. Videre ble satsingenes grunnlagsdokument og nettressursene oppdatert i tråd med den nye rammeplanen. Udir ba også eksisterende nasjonale sentre på barnehageområdet om å oppdatere sine nettsider og ressurser i tråd med ny rammeplan. Gjennom fagsamlinger la man til rette for erfarings- og kunnskapsdeling i dialog med Udir.

Udir fulgte opp ønsker fra sektoren ved å trykke og sende ut ny rammeplan til alle landets barnehager, på bokmål, nynorsk og tre samiske språk, samt engelsk. Det ble vektlagt at den trykte utgaven skulle fungere som et arbeidsredskap for de ansatte og utformingen var i tråd med dette. Den trykte utgaven inneholdt også informasjon om støtteressurser på Udir sine nettsider.

Basert på tilbakemeldinger fra Sametinget og fylkesmenn (FM), ble det utarbeidet en egen implementeringsplan i samarbeid med FM og Sametinget for perioden 2017-2020. Målet var å bidra til implementering av rammeplanen for samiske barnehager og barnehager med samiske avdelinger, andre barnehager med samiske barn og for alle barnehager. En arbeidsgruppe med representanter for seks fylkesmannsembeter og to representanter fra Udir ble satt ned for å arbeide med dette. Sametinget ble styrket med midler fra og med revidert nasjonalbudsjett 2017 til barnehagetilbud for samiske barn. Sametinget har blant annet prioritert å bruke midler til pilotprosjektet SáMOS - Sámi mánát ođđa searvelanjain (Samiske barn i nye pedagogisk rom), som skal gå over fem år og omfatter fire pilotbarnehager (Barnehage.no, 2020)

Evalueringer og rapporter fra blant annet OECD (se for eksempel Engel et al., 2015) påpekte, før revideringen ble satt i gang, at det var stort behov for kompetanseløft i barnehagesektoren. De sentrale myndighetene har lagt stor vekt på å styrke kompetansen i sektoren gjennom satsingen på regional kompetanseutvikling (REKOMP). Denne satsingen har blitt gjenstand for en egen evaluering, og det ligger utenfor dette oppdraget å gå i dybden på innholdet og virkningen av denne ordningen (Haugset et al., 2019; Haugset et al., 2016; Haugum et al., 2017; Naper et al., 2018). For å analysere rammeplanreformens policydesign, er det likevel viktig å påpeke Udirs bestrebelser på å oppnå en sammenheng mellom implementeringen av rammeplanen og gjennomføringen av REKOMP. I begge prosessene står fylkesmannsembetene sentralt. En felles referansegruppe for rammeplanen og kompetansestrategien understreker denne koplingen. Flere sentrale informanter ser også ut til å betrakte disse to elementene som del av samme prosess.

[E]t grep som (...) ble gjort for å støtte dette med kompetanseheving i lys av ny rammeplan, er at kompetansestrategien ble revidert med utgangspunkt i ny rammeplan (...). Det (...) ble gjort som et grep for å støtte implementeringen (...). Så vi har gjort kobling mellom REKOMP og rammeplan for barnehagen, prøvd å gjøre den tett i ulike sammenhenger egentlig, sånn at både kompetansestrategien, den nye rammeplanen og andre tiltak som nasjonale myndigheter har hatt, kan støtte opp om hverandre (Informant, Udir).

Et sekretariat og et programstyre for evaluering av implementering av ny rammeplan ble nedsatt, med en egen plan for arbeidet. Programmet skulle bl.a. undersøke hvordan rammeplanen iverksettes i praksis, vurderinger av hvordan rammeplanen fungerer som styringsdokument, sektorens kompetansebehov m.m. Programmet skal være et bidrag til å videreføre det kunnskapsgrunnlaget som vi har i dag om den forrige rammeplanen. I tillegg til å lyse ut egne prosjekt skal programmet bruke funn fra andre relevante evalueringer. Formidling av resultater inngår som en sentral oppgave for programmet, og ulike formidlingsformer og kanaler skal vurderes. Det evalueringsprosjektet som denne rapporten er del av, inngår altså i denne delen av implementeringsarbeidet.

## 2.9. Arbeidet med støtteressurser for implementeringen

Som del av utforskningen av hvordan aktører på ulike nivå arbeider for å iverksette rammeplanen (problemstilling B), er det relevant å se på materiell som er produsert av nasjonale myndigheter og gjort tilgjengelig for barnehagene via offentlige nettsider (se Utdanningsdirektoratet u.å.). Nettbasert veiledningsmateriell var et sentralt grep i implementeringsprosessen fra Udir sin side, og innebærer en prioritering og fortolkning av rammeplanens innhold. Vi finner også i andre deler av denne evalueringen at mange i barnehagefeltet ser positivt på disse støtteressursene. I *Styrerundersøkelsen* finner vi at 89 % av styrerne mener at man har benyttet disse ressursene i arbeidet med implementeringen i barnehagene. Utarbeidningen av det internettbaserte støttematerialet til barnehagenes arbeid med implementering av rammeplanen ble utformet i samarbeid med enkelte miljø i universitets- og høgskolesektoren på bakgrunn av tilbakemeldinger fra høringsrunden, høringskonferanser og analyser av nettbruk. Gjennom dette arbeidet bidrar Udir til en fortolkning av rammeplanen som er tilgjengelig for barnehagene.

Fram til den reviderte rammeplanen ble fastsatt, i april 2017, ble direktoratets nettsider for rammeplanen oppdatert. Man utformet en ny visning av rammeplanen, og videreutviklet nettbasert støttemateriell til fri bruk for barnehagene. Man tok sikte på at støttematerialet skulle dekke alle kapitlene i rammeplanen. Et viktig ledd i arbeidet var å oppdatere eksisterende ressurser slik at informasjonen var i tråd med den nye forskriften (Intervju Udir). Direktoratet sammenstilte og analyserte informasjon fra ulike kunnskapskilder. Barnehagesektorens behov for støtteressurser ble kartlagt gjennom workshops, høringsuttalelser til rammeplanforslaget, undersøkelsen Spørsmål til Barnehage-Norge, samt analyser av nettstatistikk og innspill fra møter med fylkesmennene. Videre bygget Udir på funn og anbefalinger fra en evalueringsrapport fra DMMH og Trøndelagsforskning i 2017 (Ljunggren et al., 2017). Den sistnevnte rapporten påpekte at støttematerialet som ble utviklet i tilknytning til rammeplanen fra 2006, bidro til en mobilisering og skapte grunnlag for felles oversetting av bestemmelsene blant barnehageansatte.

I august 2017, samtidig som den reviderte rammeplanen ble gjeldende, lanserte Udir ny visning av rammeplanen med kobling til de oppdaterte støtteressursene tilgjengelig på [udir.no](http://udir.no). Videre oppdatering foregikk i løpet av 2018.

Støttmateriellet til Udir er tilgjengelig på direktoratets nettsider (Utdanningsdirektoratet u.å.), Direktoratet har prioritert å dekke store deler av innholdet i rammeplanen med det nettbaserte veiledningsmaterialet. I samråd med representanter for barnehagesektoren og i nært samarbeid med en rekke fagpersoner på området har materialet fått ulik form og er utviklet for ulik bruk i barnehagene. Direktoratet bruker varierte nettressurser som webinarer, filmer, plakatgeneratorer, refleksjonsspørsmål og temasider. Udir er tydelig på at direktoratet ikke skal gi detaljerte råd og eksempler for å styre praksis, men heller bidra med inspirasjons- og refleksjonsmaterieell. Det kan samtidig påpekes at både utvalget av tema, form og innhold alltid vil måtte representere en fortolkning og prioritering (Intervju Udir). Slik kan man også se på vektleggingen av dette virkemidlet som en form for myk styring av barnehagenes fortolkning og bruk av rammeplanen.

### 2.9.1. Respons på og bruken av støtteressursene

I intervjuene med involverte interessegrupper og fylkesmenn spurte vi om respons på støtteressursene som er utarbeidet: Hvordan har de inntrykk av at disse blir brukt og mottatt av barnehagene, eierne og kommunene? Avsnittet belyser dermed delvis hvordan aktører erfarer iverksettingsprosessen (jf. problemstilling A), men også hvordan aktørene arbeider for å iverksette rammeplanen (jf. problemstilling B).

Når det gjelder fylkesmennene, var spesielt to av de tre i undersøkelsen opptatt av disse og stimulerte barnehagene til å bruke ressursene. De hadde også en opplevelse av at nettressursene ble tatt godt imot. KS påpekte at de tidlig hadde tatt opp spørsmålet om å få på plass slike ressurser. De kjenner til at ressursene benyttes mye av kommunene. På eiersiden var også PBL positive til støtteressursene, og mente det var god informasjon basert på «gode fagfolks kompetanse». PBL har benyttet seg av ressursene i egne arrangement, og oppfordrer til bruk i personalgrupper. Støtteressursene kan fungere som et godt verktøy for barnehagene.

Når det gjelder yrkesorganisasjonene sa Utdanningsforbundet at de har fått tilbakemeldinger fra medlemmer om at de opplever at det er god støtte i Udirs nettressurser. Fagforbundet påpekte at det er svært ulikt i hvilken grad og hvordan støtteressursene brukes: «De som fikk til å bruke det før, får det til nå». Fagforbundet peker slik på at det ikke er sikkert at nettressursene når ut til alle. De har lagt vekt på å framsnakke ressursene overfor sine medlemmer, og har gjort dette til del av et «kvalitetshjul» de arbeider ut fra. Flere informanter fra de ulike aktørgruppene understreket at de hadde lite faktagrunnlag for å uttale seg bastant om omfanget av bruken av nettressursene. Samtlige av de vi intervjuet påpekte likevel at ressursene representerer god støtte, at det er forståelig lagt opp og tar opp sentrale tema.

## 2.10. Regional implementering - rollen til fylkesmennene

Udir har i sitt arbeid med implementeringen lagt opp til tett samarbeid med fylkesmennene. Dette delkapittelet belyser fylkesmannens fortolkning av rammeplanen og erfaringer av iverksettingsprosessen (jf. problemstilling A), og deres rolle i iverksettingen (jf. problemstilling B),

hovedsakelig basert på intervjuer med representanter for tre fylkesmannsembeter. Her berører vi også fylkesmannens arbeid for å inkludere og sikre de samiske rettighetene som er inkludert i rammeplanen (jf. problemstilling C) og spørsmålet om tilrettelegging for overganger til barnehagen, internt i barnehagen og fra barnehage til skole (jf. problemstilling D).

Som nevnt over var den regionale stat som fylkesmannen representerer delaktig i høringsprosessen, gjennom høringskonferansene som KD og Udir initierte og arrangerte i samarbeid med de ulike fylkesmannsembetene. Høringskonferansene ble sett på som en innledning til implementeringen av planen. I 2017 ble det arrangert to fagsamlinger der implementering av ny rammeplan og revidert kompetansestrategi var tema. Samarbeidet mellom Udir og fylkesmennene vektlegger sammenhengen mellom rammeplanen og kompetansestrategien, og den sentrale rollen til det regionale nivået (Regjeringen, 2017). Udir tilbød seg å presentere den nye rammeplanen og støtte til implementeringen på møter ved hvert embete. Vi har spurt representanter fra tre fylkesmannsembeter om deres fortolkning av rammeplanen og erfaringen med implementeringen i de tre regionene. I det videre benevnes disse informantene etter fylkesmannsembetet de representerer: Troms og Finnmark, Vestland, samt Oslo og Viken.

Representantene fra de tre fylkesmennene er samstemte i sin fortolkning av rammeplanen som en tydeligere forskrift som henger bedre sammen med barnehageloven enn den tidligere rammeplanen. Rammeplanen er blitt tydeligere som styringsredskap på flere nivåer. En tydeligere forskrift gjør det enklere for barnehagemyndigheten å føre tilsyn med barnehagene, men, som Vestland påpeker, kunne den gjerne vært enda tydeligere, for den er fortsatt en uvanlig forskrift som det ikke er enkelt å føre tilsyn med. Selv om rammeplanen er tydeligere på hva barnehagen skal gjøre, kan det være vanskelig å føre tilsyn med om barnehagene etterlever kravene.

Det er altså først og fremst fordelingen av ansvar og forventninger til de ulike aktørene i sektorene som trekkes fram som tydeligere i den nye rammeplanen. Særlig trekker Vestland og Oslo og Viken fram presiseringen av eiers rolle, som er bedre balansert enn tidligere og avlaster barnehagestyrerne, spesielt i små barnehager. Fylkesmennene framhever ellers litt ulike sider ved Rammeplanen som viktig, og påpeker at Rammeplanen er i forkant av revideringer i barnehageloven på en rekke punkter. Vestland nevner betydningen av den delen av rammeplanen som handler om barnehagemiljø. De er opptatt av at denne nå blir fulgt opp i barnehageloven, ved at barn har rett til et godt barnehagemiljø. Dette er også et tema Oslo og Viken er opptatt av, ved at rammeplanen som forskrift er forpliktende med hensyn til mobbing og krenkelser. Troms og Finnmark vektlegger betydningen av et tilpasset barnehagemiljø, men også rammeplanens tydeligere krav til progresjon i planarbeidet til barnehagene og bærekraft som viktig og nytt tema.

Implementeringsprosessen har variert fra fylke til fylke. De tre fylkesmennene som er intervjuet, representerer sju ulike embeter da rammeplanen kom i 2017. Alle informantene trekker fram at ulike fylkesembeter arbeider på ulike måter på barnehagefeltet, etter hvordan de fortolker oppdraget sitt og ut fra regionale behov. Vi går ikke i detalj inn på prosessen i alle sju fylkene, men gir et overblikk over hva som har kjennetegnet implementeringen. Fylkesmannsembetene har arrangert høringskonferanse, kursrekker og kick-off med barnehageeiere og barnehagemyndigheter for å forberede implementeringen av rammeplanen. Noen har også bidratt i etableringen av en etterutdanning på universitetsnivå om barnehagemyndighetens rolle i implementeringen av reformer. Mens noen fylkesmenn har prioritert konferanser for alle barnehager og alle barnehageansatte, har andre prioritert barnehageeiere og/eller myndigheter.

Tema på samlinger og konferanser har vært implementering, utviklings- og endringsarbeid, vurderingsarbeid i barnehagen, lokalforskning, forebygging av mobbing samt relasjoner i barnehagen. De initierende implementeringstiltakene fylkene har blitt fulgt opp med utarbeidelse av veiledningsmateriell i noen fylker og videre i koordinering av *Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage* (REKOMP). Kompetanseutviklingen skal skje i samarbeid mellom barnehage/barnehageeier og universitets-/høgskolemiljø. Det er ikke fylkesmannens oppgave å utvikle veiledningsmateriell, men å gjøre det kjent for alle barnehagene. To av fylkesmennene vektlegger samarbeidet med universitets- og høgskolesektoren i iverksettingsarbeidet.

Et av embetene ser oppdraget sitt først og fremst som veiledning i lov og regelverk. En fast framgangsmåte benyttes ved formidling av nytt regelverk ut mot sektoren i kommunene, og denne er benyttet også i forbindelse med implementeringen av rammeplanen i dette fylket. Her er målgruppen kommunen som barnehagemyndighet. Fylkesmannen har utformet presentasjoner/forelesninger som brukes på regionale og kommunale samlinger hvor fokus er på regelverkforståelse. Embetene har fulgt opp implementeringen gjennom faste samlinger, og gjennom koordinering av arbeidet med fordeling av midler for regional kompetanseutvikling. Spesielt et av embetene trekker fram at de har støtteressurser til barnehager som ikke deltar i REKOMP.

Enkelte embeter er tydelige på at det er eierne fylkesmannen først og fremst henvender seg til, og at offentlige og private eiere likebehandles. Andre vektlegger kontakten med og veiledning av barnehagemyndigheten, mens noen også veileder barnehager.

Dette evalueringsoppdraget skal rette spesielt fokus mot overganger og ivaretagelsen av samiske perspektiver. Fylkesmannsembetene som er intervjuet i undersøkelsen, har ikke arbeidet spesielt med overganger i tilknytning til den nye rammeplanen, men understreker betydningen av overganger. Troms og Finnmark og Oslo og Viken har spesielle oppgaver i arbeidet med den nasjonale implementeringen av de samiske perspektivene i rammeplanen. Begge embetene er representert i en nasjonal gruppe som har utviklet en presentasjon med et sett lysark alle fylkesmenn kan bruke i formidlingen av samiske perspektiver i rammeplanen. Disse har også et spesielt ansvar for å veilede eiere og barnehager på dette feltet. Når det gjelder det samiske innholdet i rammeplanen, vurderes det som en viktig endring, spesielt av Troms og Finnmark og Oslo og Viken. For disse er det avgjørende at temaet er gjennomgående i rammeplanen, og kan løfte fram kunnskap om et norsk urfolk, ikke bare den 6. februar, på samisk nasjonaldag,<sup>7</sup> men gjennom hele året.

## 2.11. Andre aktørers rolle i og erfaring med implementeringen

I det følgende delkapittelet tar vi opp hvordan aktører som har vært involvert i utformingen og implementeringen av rammeplanen har erfart dette arbeidet (jf. problemstillingene B og A). Også her tar vi opp hvordan aktørene arbeider for å inkludere og sikre de samiske rettighetene inkludert i rammeplanen (jf. problemstilling C) og deres tilrettelegging for overganger til barnehagen, internt

---

<sup>7</sup> Samisk nasjonaldag, se <https://sametinget.no/om-sametinget/nasjonaldag-og-nasjonale-symboler/> (hentet 15.12.2020).



i barnehagen og fra barnehagen til skolen (jf. problemstilling D). Delkapittelet bygger i hovedsak på intervjudata.

*Sametingets* rolle i implementeringsprosessen er i samarbeid med Udir å sørge for implementeringen av rammeplanen for samiske barnehager, for å sikre arbeidet med samisk språk og kultur. For Sametinget var det i arbeidet med rammeplan viktig å få styrket samiske barns rettigheter, demokrati, mangfold og gjensidig respekt og bærekraftig utvikling i rammeplanen. Det var også viktig å få frem den samiske dimensjonen som gjennomgående tema. Samiske dimensjoner knyttet til språk, tradisjonskunnskap, naturforståelse, verdier og tenke- og handlingsmåter var viktig å tydeliggjøre. Det var videre viktig å synliggjøre at det finnes flere ulike samiske barnehage tilbud: samiske barnehager og andre barnehager med samiske barn. I tillegg var det viktig å få inn at alle barn i Norge skulle få lære om samisk språk og kultur. Sametinget vant fram med mange av sine innspill i høringsrunden, og fikk en sentral rolle i å følge opp arbeidet med samiske perspektiv i rammeplanen.

Sametinget deltar i den nasjonale referansegruppen for implementering av rammeplanen, og i arbeidsgruppen for samisk innhold i implementeringsprosessen, der også Udir og et knippe fylkesmenn er representert. Arbeidsgruppen ble opprettet på initiativ fra Sametinget, fordi man mente at det var behov for å en egen implementeringsprosess for samiske barnehager. Begrunnelsen var at man tidlig i prosessen så at den samiske og den ordinære norske barnehagen hadde to ulike utgangspunkt for arbeidet.

Sametingets eget implementeringsarbeid er blant annet knyttet til prosjektet SáMOS - Sámi mánát ođđa searvelanjain (Samiske barn i nye pedagogiske rom). Prosjektet skal i løpet av fem år skape en endring i den samiske barnehagestrukturen. Målet er å utvikle samisk barnehagefilosofi og barnehagepedagogikk, og man arbeider for å etablere sterke modeller for å arbeide med språk i samiske barnehager. SáMOS har valgt ut pilotbarnehager hvor utviklingsarbeidet skal foregå. Utviklingsarbeidet har implementering av rammeplanen og kompetanseutvikling som utgangspunkt. Sametinget får tilbakemeldinger om rammeplanen via dialog med samiske barnehager og samiskspråklige barnehageansatte. De har fått signaler om at samiskspråklige barnehager og ansatte ikke føler eierskap til rammeplanen, og opplever at den ikke er tilpasset deres hverdag. De opplever at utgangspunktet for innholdet i rammeplanen er utformet og tilpasset innholdet i norske barnehager. Samiskspråklige barnehageansatte uttrykker ønske om en egen samisk rammeplan som tar utgangspunkt fra samiskspråklige barnehager der samisk språk, verdier, kultur og samfunnsliv er grunnlaget, ifølge Sametinget. Samiske barnehager og andre barnehager med samiske barn kan bruke Sametingets læremiddelsentral og den samiske læremiddelportalen *Ovttas/Aktan/Aktesne* (Ovttas u.å.) når de arbeider med ulike temaer om samisk språk og kultur.

Foreldreutvalget for barnehager (FUB) uttrykker bekymring for at foreldresamarbeid er kommet i bakgrunnen i implementeringen av rammeplanen. Det understrekes ved at det, ifølge informantene, ikke har vært tilgjengelig støttmateriell om foreldresamarbeid på Udirs nettsider. FUB har etterlyst dette hos Udir som har lovet å inkludere støttmateriell om foreldresamarbeid. Rammeplanen er ganske tydelig om rådsorgan i barnehagen, men barnehagene glemmer ofte å fokusere på samarbeid på kollektivt nivå, som foreldreråd og samarbeidsutvalg. Mange vet lite om dette, men det er barnehagens sitt ansvar å lære bort til foreldrene om dette. FUB presenterer et opplegg der de jobber med kommunen på dagtid, og så møter foreldre om kvelden. Barnehagene er mer opptatt av individuelt samarbeid om enkeltbarn, og det er det de er best på, mener FUB.

Mange barnehager er ikke bevisste på bruken av rådsorgan, og dette gjenspeiles i arbeidet med foreldrerepresentasjon ved at foreldre ikke involveres i diskusjon om det pedagogiske arbeidet. FUB mener denne nedprioriteringen av foreldrerepresentasjon handler både om at barnehagene mangler kunnskap om lovpålagte rådsorganer, og om at de har mange oppgaver og stort ansvar. Dermed kan foreldresamarbeidet bli satt på et sidespor så lenge dialogen generelt er god. I fortsettelsen ser FUB det som sin oppgave å bidra til at foreldresamarbeid kommer inn i både i barnehagelærerutdanningen og i styrerutdanningen. FUB fikk et rush av henvendelser like etter at rammeplanen trådte i kraft. Barnehager og foreldre ønsket innlegg og foredrag på personalmøter og foreldremøter, fortrinnsvis om mobbing i barnehagen. På temaet overganger, har FUB bidratt til en dokumentarfilm, med vekt på hvordan overganger oppleves for barna, særlig med fokus på oppstart. Filmen er fortsatt under arbeid. I tillegg har FUB utarbeidet en egen brosjyre for foreldre om overgang barnehage-skole.

Et av medlemmene i FUB er utnevnt av Sametinget. Dette medlemmet skal målbære det samiske interesseområdet og sikre at det samiske perspektivet ivaretas i arbeidet, og informantene framhever at de har med seg et samisk perspektiv som en rød tråd i arbeidet sitt. En del av utvalgets skriftlige materiell er oversatt til samiske språk.

KS har ikke tatt en aktiv rolle overfor kommunene på nasjonalt plan i implementeringen av rammeplanen. KS har derfor heller ingen egne spesifikke tiltak for implementeringen av rammeplanen, deres involvering er mer på det prinsipielle plan, og slik som å legge til rette for samarbeid etc. Men rammeplanen har vært tema i KS sine regionale nettverk og i «Absoluttprogrammet» som retter seg mot kommunens helhetlige ansvar for barn og unges utdanning og oppvekst. Innholdet formes lokalet, men KS setter fokus på helheten og sammenhengen i utdanningsløpet, og der har rammeplanen en viktig rolle. KS har et nasjonalt barnehage- og grunnskolenettverk hvor det er jevnlig nettverkssamlinger som bidrar til å ivareta helhetsperspektivet på barns oppvekst. KS understreker at det ikke bør være en mål for samarbeidet mellom barnehage og skole, men at samarbeidet tilpasses lokale behov. Samiske perspektiver har ikke vært et tema i KS.

PBL har kanalisert arbeidet med rammeplanen via sitt datterselskap *Nasjonalt kunnskapssenter for barnehager AS*. Kunnskapssenteret har tilbudt kurs for barnehagene om den nye rammeplanen der det særlig vært lagt vekt på prosessrettet arbeid med endringer i praksis og endringsledelse. Kursene har vært rettet både mot offentlige og private barnehager. For øvrig har PBLs rolle i implementeringen mer dreid seg om rådgivning til medlemmene i ulike kanaler. I forbindelse med rammeplanen har flest henvendelser handlet om tolkning av progresjonsplan. Spørsmål om endringer i rammeplanen vært tema på medlemsmøter lokalt, men aktivitetenes omfang og innhold varierer lokalt. PBL-nytt, nyhetsbrev rettet mot medlemmene, og nettstedet pbl.no har publisert saker om rammeplanen og forskningsnytt. Samiske perspektiver har kommet tydeligere fram i barnehagene, ifølge intervju med representant for PBL, men har samtidig ikke hatt et stort fokus i PBL. Overganger har kommet bedre fram i rammeplanen, og omfatter nå også interne overganger, ikke bare skolestart. Dette har kunnskapssenteret lagt vekt på i sine kurs. Overganger er viktig som inntak til å ta opp andre tema i rammeplanen, for eksempel barns medvirkning.

*Utdanningsforbundet* understreker at det viktigste i den statlige implementeringen, er den nye kompetansestrategien for barnehagen. Her har Utdanningsforbundet vært delaktig i utformingen på nasjonalt nivå, men i starten ble de ikke inkludert overalt på det regionale nivået som har ansvar for koordinering av prosjekter og fordeling av kompetansemidler. Utdanningsforbundets

erfaring er at barnehageeiere og styrere vet lite om kompetansestrategien og om kompetansemidlene, og beklager at Utdanningsforbundet ikke fra starten var inkludert som en formell aktør på alle nivå. Udir har i etterkant oppfordret fylkesmennene til å inkludere Utdanningsforbundet som nå har blitt invitert med i regionale fora. I noen fylker har det vært selvfølgelig, i andre ikke. Utdanningsforbundet forstår organiseringen av kompetansestrategien som en bevisst styringsstrategi, der nasjonale myndigheter vil bruke den formelle styringslinjen i større grad og kompetanseutvikling som del av strategien. Utdanningsforbundet ønsker at barnehagelærerne og styrerne som er de som skal realisere planen i praksis får mer innflytelse på kompetansebehovet. Utdanningsforbundets erfaring er at den regionale ordningen har ført til at tillitsvalgte på kommunenivå har fått redusert innflytelse over kompetanseutviklingen i barnehagen. Barnehagene er dessuten presset på tid til planlegging. Presset har blitt forsterket, for eksempel ved at noen kommuner fjerner barnehagens ressurser til personalmøter så de sparer penger, eller at barnehagene må delta i flere ulike satsinger. Utdanningsforbundet bruker også sine egne kanaler, kurs og kompetanseressurser, for å støtte implementeringen av rammeplanen, og oppfatter at de har et ansvar for å støtte opp om medlemmenes arbeid ned realisere rammeplanen og bidra til å gjøre kompetansestrategien og tiltakene i den kjent. Utdanningsforbundet jobber gjennom tillitsvalgt systemet, fylkeslag og lokallag i kommuner.

Det er særlig tre punkter Utdanningsforbundet har vært opptatt av å følge opp i implementeringen: roller og ansvar for styrer og pedagogisk leder, å ivareta nordisk barnehagetradisjon, og barnehagens arbeid med vurdering og dokumentasjon. Utdanningsforbundet er i sitt arbeid opptatt av å koble på barnehagestyrerne. Forbundet har arrangert en nasjonal styrerkonferanse og arbeidet aktivt med mer tid til pedagogisk ledelse, blant annet ved å gi ut dokumentet «Mer tid til pedagogisk ledelse» for styrere:

... hvis man vil endre praksis i barnehagen, så må man faktisk starte med de som fortolker og har ansvar og utøver praksisen der ute. (Informant Utdanningsforbundet)

Før den nye rammeplanen kom, ga Utdanningsforbundet ut en brosjyre om god overgang mellom barnehage og skole i samarbeid med Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) og FUB. Med hensyn til å ivareta de samiske perspektivene i barnehagen i tråd med rammeplanen, peker Utdanningsforbundet på at det er et behov for samiske læremidler og samiske barnehagelærere.

*Fagforbundet* erfarer at de har blitt inkludert i prosessen med utformingen av rammeplanen, de er stolte av den og har tatt den opp på arrangementer med medlemmer. *Fagforbundet* erfarer at mange har lest rammeplanen, men at det er behov for refleksjon rundt innholdet. Barnehagelærere har etterlyst mer kunnskap om veiledning, for samtidig som de skulle bli kjent med rammeplanen, har de også hatt som oppgave å veilede fagarbeidere og assistenter i den.

Også *Fagforbundet* har arbeidet for å bli inkludert i fylkesmennes samarbeidsfora for den regionale kompetansestrategien, for å få innflytelse over implementeringen som skjer via REKOMP. *Fagforbundet* understreker at det er viktig at alle aktørene er inkludert i REKOMP og at lokal involvering er viktig for å styrke kompetansen til alle ansatte.

*Fagforbundet* har deltatt i en referansegruppe som har sett på hvilket tilbud som finnes for de ansatte som trenger barnefaglig grunnkompetanse, og hvordan dette tilbudet kan organiseres i framtiden. Forbundet er også opptatt av å synliggjøre betydningen av videreutdanningstilbud i

fagskole for barnehageansatte. Konferansen Digital arena barnehager er også eksempel på et tiltak i implementeringen. Her har formålet vært å vise hvordan digitale verktøy kan brukes i barnehagen, noe som vil være en viktig forberedelse til skolen. Fagforbundet har diskutert hvordan de kan gi medlemmene kunnskap om samisk kultur som rammeplanen forventer at personalet i barnehagen skal ha, og har satt ned en gruppe som innhenter kompetanse og formidler ut til medlemmene. Det er en utfordring å få samisktalende til å ta utdanning som barnehagelærer eller barne- og ungdomsarbeider og jobbe i barnehage.

## 2.12. En bredt forankret rammeplan

I dette kapittelet har vi undersøkt bakgrunnen for og utformingen av rammeplanens målsettinger og virkemidler, og hvordan sentrale aktører på nasjonalt nivå har bidratt i prosessen. Rammeplanen fra 2017 er blitt til i forlengelsen av tidligere rammeplaner og i en prosess der målet var å lage en tydelig rammeplan som var bredt forankret i sektoren. Dette kan ha bidratt til at den reviderte rammeplanen fra 2017 bærer preg av å videreføre tidligere rammeplaner, mens den i mindre grad representerer radikalt nye grep. Utfordringene med rammeplanen fra 2006, var at den var bred og vag og hadde en tvetydig status både som læreplan og forskrift. Som juridisk dokument var den utydelig, i en sektor med svak juridisk kompetanse og kapasitet (Ljunggren et al., 2017). Evalueringen som undersøkte rammeplanen som styringsredskap (ibid.) fant også at forventningene fra Udir til fylkesmennene var uklare, samt at de økonomiske insentiver knyttet til implementeringen var for svake. Disse utfordringene skulle den nye rammeplanen bøte på: den skulle bli et tydeligere styringsredskap. Et viktig grep i implementeringen ble å sikre sammenheng mellom barnehageloven, forskriften og veiledningsmateriellet som Udir tilbyr.

Tidligere forskning peker på to sentrale betingelser for implementering av nasjonal utdanningspolitikk: for det første betydningen av policy design, det vil si samsvar mellom målsettinger og virkemidler i politikken og, for det andre, politiske virkemidler og verdier og normer i praksisfeltet, der politikken skal settes ut i livet (Helgøy og Homme, 2013; 2014). Evalueringen av *Ny Giv Overgangsprosjektet* viser at samsvar mellom mål og virkemidler samt at politikken har oppslutning blant aktørene som skal iverksette politikken, er avgjørende (se Helgøy og Homme, 2013). En viktig konklusjon fra evalueringen av satsingen *Bedre læringsmiljø*, var at virkemidlene må være tilpasset verdier og normer i praksisfeltet for å få gjennomslag (Helgøy og Homme, 2014). I arbeidet med den nye rammeplanen synes det som om de nevnte betingelsene er forsøkt ivaretatt.

Revideringen av rammeplanen var planlagt allerede fra 2012, og i 2016 kom dette arbeidet i gang. Revideringsens mål var til dels en oppdatering av innholdet og delvis en tilpasning til de siste årenes endringer i samfunnet og i barnehageloven. Initiativet kom altså fra de sentrale myndighetene, det var ikke et krav i sektoren. Den økende oppmerksomheten om kvalitet i barnehagen etter den massive utbyggingen i sektoren, var et viktig utgangspunkt for å gjøre rammeplanen tydeligere. Bekymring for stor variasjonen, gjorde det særlig viktig å utforme en rammeplan som kunne bidra til å utjevne kvalitetsforskjeller og sikre barns rettigheter. Revideringsarbeidet handlet derfor om å utforme en rammeplan som både var tydeligere som forskrift og dermed et klarere styringsredskap, men også et arbeidsredskap for sektoren, både for eiere og barnehager. Vi kan

dermed si at revideringen hadde en dobbel hensikt. Resultatet ble en slags hybrid: en rammeplan som har tydeligere forskriftspreg, men også en klarere tilnærming til læreplan-sjangeren.

Revideringsprosessen foregikk parallelt med behandlingen av Meld St. 19 (2015-2016) *Tid for lek og læring – Bedre innhold i barnehagen*. I kjølvannet av stortingsmeldingen ble det en offentlig debatt om barnehagens innhold og verdigrunnlag, og en betydelig mobilisering av sektoren. Den påfølgende stortingsdebatten førte til justeringer som fikk følger for det videre arbeidet med rammeplanen. Tilslutningen til den nordiske barnehagemodellen ble befestet i denne prosessen. I arbeidet med utformingen av forslaget til rammeplan, ble det viktig for KD å sikre oppslutning om rammeplanen gjennom rådføring, konsultasjon og ulike former for høringer. Både pedagogisk og juridisk fagekspertise ble trukket inn, og hele barnehagesektoren ble inkludert i høringsprosessen. I den endelige rammeplanen ble mange innspill tatt hensyn til. Samtidig er det viktig å få fram at det var noen kontroverser underveis, som ble uttrykt gjennom Barnehageopprøret som spesielt motsatte seg utkastet til rammeplan som ville trekke barnehagens innhold i større grad mot læring, testing og skoleforberedelser. Opposisjonen på Stortinget fulgte opp denne motstanden og sørget for at rammeplanen ble rettet mot læring i mindre grad enn opprinnelig foreslått.

Den bredt sammensatte referansegruppen for rammeplanen var en viktig plattform for å ivareta ulike interesser i arbeidet med rammeplanen. Alle aktørene vi har intervjuet gir uttrykk for at de i stor grad er fornøyd med rammeplanen. Slik kan vi si at KD oppnådde stor grad av tilslutning fra de nasjonale aktørene. Det blir understreket i intervjuene at de nasjonale aktørene opplevde å få gjennomslag for mange av sine fanesaker. Likevel påpeker noen av aktørene utfordringer med rammeplanen. For eksempel er rammeplanen tross tilpasninger fortsatt en uvanlig forskrift som det kan være vanskelig å føre tilsyn med. Vår analyse av policydesignet for rammeplanen for barnehagen kan tyde på at man i utformingen og valg av virkemidler har forsøkt å ivareta både en standardisering for kvalitetsutjevning og et grunnlag for at sektoren skal oppleve eierskap og engasjement. Disse ulike hensynene kan ha skapt grunnlag for spenninger i rammeplanen, som skaper et fortolkningsrom i implementeringen av planen.

Alt i alt gir våre analyser grunnlag for å hevde at rammeplanen framstår som et samlende dokument der ulike aktører knyttet til barnehagen har fått sine interesser ivaretatt.

## Referanser

Aukland, S., Gjems, L., Pålerud, T., Seland, M., Røys, H.G. og Ødegaard, E.E. (2014) *Tekstforslag til revidert rammeplan for barnehagen*. <http://prosjekt.hib.no/barnehagepionerene/wp-content/uploads/2015/09/tredjeutkast-rammeplan-19-02-2014.pdf> (Hentet 01.11.2020.)

Barne- og familiedepartementet (1996) *Rammeplan for barnehagen*.

Barnehage.no (2014) Barnehagebarn skal ikke lenger bli skoleklar. <https://www.barnehage.no/artikler/barnehagebarn-skal-ikke-lenger-bli-skoleklar/428525> (Hentet 05.10.2020.)

Barnehage.no (2020) Fire barnehager skal bidra til å forme framtida til samiske barnehager. <https://www.barnehage.no/artikler/fire-barnehager-skal-bidra-til-a-forme-framtida-til-samiske-barnehager/491631> (Hentet 28.09.2020.)

Barnehageopprøret (2018) <https://barnehageoppror.com/om-barnehageoppror-2018/> (Hentet 17.09.2020.)

Engel, A., Barnett, W.S., Anders, Y., Taguma, M (2015) Early Childhood Education and Care Policy Review. Norway. OECD. [https://www.regjeringen.no/contentassets/6372d4f3c219436e990a5b980447192e/oecd\\_norway\\_ecec\\_review\\_final\\_web.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/6372d4f3c219436e990a5b980447192e/oecd_norway_ecec_review_final_web.pdf) (Hentet 05.10.2020.)

European Commission. 2011. "Communication from the Commission. Early Childhood Education and Care: Providing all our Children with the Best Start for the World of Tomorrow." <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0066:FIN:EN:PDF>. (Hentet 02.11.2020.)

Fixsen, D.L., Naoom, S.F., Blase, K.A., Friedman, R.M., Wallace, F. (2005) Implementation Research: A Synthesis of the Literature. Tampa, FL: University of South Florida, Louis de la Parte Florida Mental Health Institute, The National Implementation Research Network (FMHI Publication #231). (20) (PDF) *Implementation Research: A Synthesis of the Literature*. [https://www.researchgate.net/publication/283997783\\_Implementation\\_Research\\_A\\_Synthesis\\_of\\_the\\_Literature](https://www.researchgate.net/publication/283997783_Implementation_Research_A_Synthesis_of_the_Literature) (Hentet 17.09.2020.)

FUB (u.d.) Foreldreutvalget for barnehager. <https://www.fubhg.no/> (Hentet 05.10.2020.)

Fylkesmannen i Rogaland 2019, Plan for implementering av rammeplan for barnehagen sitt innhold og oppgaver - Fylkesmannen i Rogaland. Revidert 01.04.2019. [https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-rogaland/dokument-fmro/utdanning/planar/2019--implementering-av-rammeplan-for-barnehage-i-rogaland\\_.pdf](https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-rogaland/dokument-fmro/utdanning/planar/2019--implementering-av-rammeplan-for-barnehage-i-rogaland_.pdf) (Hentet 22.09.2020.)

Goodlad, J.I. (1979) *Curriculum Inquiry. The Study of Curriculum Practice*. McGraw-Hill Inc.

Gulbrandsen, L.E. og Elisassen, E. (2013) *Kvalitet i barnehager*. NOVA rapport 1/13. Oslo: NOVA.

Haugset, A.S., Ljunggren, E.B., Caspersen, J., Fagerholt, R.A., Franck, K., Lorentzen, R., Løe, I.C., Mordal, S., Sivertsen, H. (2019) *Følgeevaluering av Kompetanse for fremtidens barnehage*.

*Delrapport 4*. TFOU-rapport

2019:5. [https://www.udir.no/contentassets/2a129a3749354df4a8a0ea4d7d12ea07/evaluering-kompetansestrategi-tfou-rapport2019\\_5.pdf](https://www.udir.no/contentassets/2a129a3749354df4a8a0ea4d7d12ea07/evaluering-kompetansestrategi-tfou-rapport2019_5.pdf) (Hentet 05.10.2020.)

Haugset, A.S., Osmundsen, T., Caspersen, J., Ljunggren, B., Haugum, M. (2016) *Følgeevaluering av strategien Kompetanse for framtidens barnehage Delrapport 1: Implementering av strategien*

TFOU-rapport 2016:9 <https://evalueringsportalen.no/evaluering/folgeevaluering-av-strategien-kompetanse-for-framtidens-barnehage-delrapport-1-implementering-av-strategien/TFOU-rapport%202016%209.pdf/@@inline> (Hentet 05.10.2020.)

Haugum, M., Ljunggren, B., Osmundsen, T., Caspersen, J., Franck, K., Lorentzen, R., Haugset, A.S. (2017) *Evaluering av Kompetanse for framtidens barnehage. Delrapport 2*. TFOU-rapport 2017:09

<https://evalueringsportalen.no/evaluering/evaluering-av-kompetanse-for-framtidens-barnehage-delrapport-2/Evaluering%20av%20Kompetanse%20for%20framtidens%20barnehage.%20Delrapport%202%200-%20TFOU-rapport%202017-9.pdf/@@inline> (Hentet 05.10.2020.)

Helgøy, I. og Homme, A. (2013) Ny GIV Overgangsprosjektet – konsekvenser for skolen Evaluering av Ny GIV Overgangsprosjektet. Sluttrapport. Rapport 3 – 2013. Uni Rokkansenteret.

Helgøy, I. og Homme, A. (2014) Økt innsats for læringsmiljøet Evaluering av den nasjonale satsingen Bedre læringsmiljø. Delrapport 5. Rapport 5 – 2014. Uni Research Rokkansenteret.

Hordern, Jim. 2014. "Knowledge, Practice, and the Shaping of Early Childhood Professionalism." *European Early Childhood Education Research Journal* 24 (4): 508–520.

doi: 10.1080/1350293X.2014.

Howlett, M. (2014) "From the 'Old' to the 'New' Policy Design: Design Thinking Beyond Markets and Collaborative Governance." *Policy Sciences* 47 (3): 187–207.

Innst. S 344 L (2015-2016) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Endringer i barnehageloven (tilsyn m.m.) <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-344/?lvi=0> (Hentet 05.10.2020.)

Innst. 348 L (2015-2016) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Endringer i barnehageloven og opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.) Stortinget - Møte tirsdag den 7. juni 2016 kl. 10. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-338/> (Hentet 30.11.2020.)

Innst. 348 S (2015-2016) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Tid for lek og læring. Bedre innhold i barnehagen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-348/?lvi=0> (Hentet 05.10.2020.)

Koop, C., & Lodge, M. (2014). Exploring the co-ordination of economic regulation. *Journal of European Public Policy*, 21(9), 1311-1329. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.923023>

Kunnskapsdepartementet (2014) *Vil arbeide heilskapleg med kvalitet i barnehagen*. Pressemelding 17.02.2014 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/rammeplan-for-barnehagen-vil-arbeide-vei/id751325/> (Hentet 17.09.2020.)

Kunnskapsdepartementet (2016a) *Arbeidet med ny rammeplan* <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/arbeidet-med-ny-rammeplan-for-barnehage/id2482009/> (Hentet 15.09.2020.)

Kunnskapsdepartementet (2016b) *Høring om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-rammeplan-for-barnehagens-innhold-og-oppgaver/id2514761/>. (Hentet 15.09.2020.)

Kunnskapsdepartementet (2016c) *Høring – forslag til ny forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. Høringsbrev, ref. 16/7240. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-rammeplan-for-barnehagens-innhold-og-oppgaver/id2514761/?expand=horingsbrev> (Hentet 05.10.2020.)

Kunnskapsdepartementet (2016d) *Løfter barnehagens arbeid med mangfold og de yngste*. Pressemelding nr 98-16, 20.10.2016. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/lofter-barnehagens-arbeid-med-mangfold-og-de-yngste/id2516571/> (Hentet 15.09.2020.)

Kunnskapsdepartementet (2017a) *Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for 2017*. [https://nsd.no/polsys/data/filer/tildelingsbrev/utdanningsdirektoratet\\_2017.pdf](https://nsd.no/polsys/data/filer/tildelingsbrev/utdanningsdirektoratet_2017.pdf) (Hentet 05.10.2020.)

Kunnskapsdepartementet (2017b) *Ny rammeplan for fremtidens barnehager*. Pressemelding. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-rammeplan-for-fremtidens-barnehager/id2550263/> (Hentet 14.10.2020.)

Kunnskapsdepartementet (2019) *Hvem har ansvar for hva i barnehagesektoren*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnehager/artikler/ansvarsniva-i-barnehagesektoren-/id115294/> (Hentet 19.10.2020.)

Ljunggren, B., Leirset, E., Moen, K.H., Naper, L., Fagerholt, R.A., Seland, M., Gotvassli, K-Å. (2017): *Barnehagens rammeplan- en kunnskapsstatus om implementering og gjennomføring med videre anbefalinger*. DMMH-rapport 2017:02 <https://tfou.no/wp-content/uploads/2017/10/dmmh-rapport-2-2017.pdf> (Hentet 05.10.2020.)

Meld. St. 24 (2012-2013) *Framtidens barnehage*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-24-20122013/id720200/sec1?q=tilvenning> (Hentet 05.10.2020.)

Meld. St. 19 (2015-2016) *Tid for lek og læring – Bedre innhold i barnehagen* <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-20152016/id2479078/sec3> (Hentet 05.10.2020.)

Naper, L.R., Haugset, A.S., Ljunggren, B., Caspersen, J., Franck, K., Osmundsen T., Lorentzen, R. (2018) *Følgeevaluering av Kompetanse for fremtidens barnehage Delrapport 3*. TFOU-rapport 2018:11. <https://evalueringsportalen.no/evaluering/folgeevaluering-av-kompetanse-for->



[fremtidens-barnehage-delrapport-3/F%C3%B8lgeevaluering%20av%20Kompetanse%20for%20fremtidens%20barnehage.%20Delrapport%203%20-%20TFOU-rapport%20201811.pdf/@@inline](#) (Hentet 05.10.2020.)

NOU 2007: 6, *Formål for framtida. Om formål for barnehagen og opplæringen*

NOU 2014: 7, *Elevenes læring i fremtidens skole*

NOU 2015: 8, *Fremtidens skole – Fornyelse av fag og kompetanser*

Nygård, Mette (2015) Kvalitet i læring i barnehagen: En analyse av styringsdokumenter fra OECD og Norge. Nordisk barnehageforskning Vol 11/2015.

OECD (1999) OECD Country Note. Early Childhood Education and Care Policy in Norway. Paris: OECD.

OECD (2006): Starting Strong II: Early Childhood Education and Care. Publication: 11/9/2006. OECD.

Ot.prp. nr. 68 (1993–94) *Om lov om barnehager.*

Ot.prp. nr. 76 (2002-2003) *Om endringer i barnehageloven*

Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) *Om lov om barnehager (barnehageloven)*

Ot.prp. nr 47 (2007-2008) *Om lov om endringer i barnehagen*

Ovttas, (u.å.) *Ovttas/Aktan/Aktesne*. Samiske læringsressurser på nett. <https://ovttas.no/> (Hentet 08.12.2020.)

Prop. 33L (2015-2016) *Endringer i barnehageloven (tilsyn mm)*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-33-l-20152016/id2464120/> (Hentet 05.10.2020.)

Regjeringen (2017) Tildelingsbrev. Det elektroniske embetsoppdraget for 2017. Styringsportalen for fylkesmannen 2017. <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/globalassets/arkiv/2017/styringsdokumenter/tildelingsbrev.pdf> (Hentet 05.10.2020.)

Røiseland, A. og Vabo, S. (2016) *Styring og samstyring. Governance på norsk*. 2. utgave. Fagbokforlaget.

Sametinget (u.å.) *Barnehageprosjektet Sámi mánát odda searvelanjain (SámOS)* <https://sametinget.no/barnehage/barnehageprosjektet-sami-manat-odda-searvelanjain-samos/> (Hentet 19.10.2020.)

Schneider, A.L. & Ingram, H. (1997) *Policy Design for Democracy*. University of Kansas Press

St.meld. nr. 24 (2002-2003) *Barnehagetilbud til alle - økonomi, mangfold og valgfrihet*.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-24-2002-2003-/id135490/> (Hentet 05.10.2020.)

*St.meld. nr. 41 (2008-2009). Kvalitet i barnehagen*.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-41-2008-2009-/id563868/> (Hentet 05.10.2020.)

Utdanningsdirektoratet (2018) *Veileder: Kommunens rolle som barnehagemyndighet*.  
<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/barnehagemyndigheten/veileder-om-barnehagemyndighetens-virkemiddelbruk/> (Hentet 22.09.2020.)

Utdanningsdirektoratet (u.å.): *Støttmateriell til rammeplanen* <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/stottemateriell-til-rammeplanen/> (Hentet 22.09.2020.)

Winter, S. (2003) "Implementation Perspectives: Status and Reconsideration" s. 212-221 i Peters, B.G. og Pierre, J. (red.) *Handbook of Public Administration*. New York/London: Sage Publications.

Østrem, S., Bjar, H. Føsker, L.R., Hogsnes, H.D., Jansen, T.T., Nordtømme, S. og Tholin, K.R. (2009) *Alle teller mer. En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført og erfart*. Rapport 1/2009, Høgskolen i Vestfold.

Kjetil Børhaug og Åsta Dyrnes Nordø

## 3. Kommunen som barnehagestyresmakt i implementeringa av den nye rammeplanen

### 3.1. Innleiing og bakgrunn

*Kommuneundersøkinga* som vert presentert her, er ein viktig del i analysen av korleis ulike styrings- og leiingsnivå i barnehagesektoren oppfattar og fortolkar den nye rammeplanen for barnehagen, kva tiltak dei set i verk for å realisera den, og kva som kan forklara variasjonar i fortolkingar og tiltak, med særleg vekt på overgangar og samisk språk og kultur. Kommunane som barnehagestyresmakt skal kartleggjast i to omgangar ved hjelp av ei spørjeskjemaundersøking. Nedanfor er den fyrste kartlegginga analysert og drøfta.<sup>8</sup>

Kommunane som barnehagestyresmakt inngår i ei kompleks implementeringskjede, og skal gjennom interorganisatorisk implementering leggja til rette for og følgja opp det som skal skje på grunnplanet i barnehagane (Winter, 2003). Det vil sei at det både er av interesse korleis kommunane oppfattar læreplanen og korleis dei bidreg til å utforme den operasjonelle læreplanen i barnehagen (Goodlad, 1979). Desse fortolkingane og tiltaka kan variera når det gjeld pedagogisk vektlegging og organisatorisk form, variera kor stort ansvar kommunen som styremakt meiner å ha i implementeringa.

Implementering er kontekstsensitive prosessar. Både trekk ved saksfeltet, dei implementerande organisasjonane og omgivnadene deira vil verka inn på det som skjer (Winter, 2003; Schneider og Ingram, 1997). Ei rekkje slike særtrekk ved kommunane som barnehagestyresmakt og ved den konteksten som omgir kommunen, må difor vera ein del av utgangspunktet for evalueringa. Kan slike trekk forklara ulik fortolking og ulike tiltak?

I dette kapitlet vil det først bli gjort greie for nokre forskingsfunn om utviklinga av kommunane som barnehagestyresmakt, før analysemodell og metodisk tilnærming vert presentert. Deretter vil dei uavhengige forklaringsvariablane bli analysert, det vil sei trekk ved kommunane og konteksten dei står i. Vidare vil data om kommunane si fortolking av rammeplanen og tiltak for å fremja den bli analysert, med vekt på variasjon og korleis trekk ved kommunen kan forklara slik variasjon. Siste del vil sjå meir utdjupande på kommunen si oppfølging av overgangar og samisk språk og kultur.

---

<sup>8</sup> Det er ei utfordring at den fyrste undersøkinga (undersøking 1) skjer like før mange kommunar vert slått saman, medan undersøking nummer to (undersøking 2) vil koma etter samanslåingar. Dels har dette nok verka inn på svarprosenten fordi skjema 1 kom i ei vanskeleg overgangstid, dels vil ein måtta ta omsyn til dette i seinare samanlikningar. Vonleg kan ein samanlikna utviklinga frå undersøking 1 til 2 i kommunar med og utan samanslåing og sjå om samanslåinga har ein sjølvstendig effekt.

### 3.1.1. Det juridiske rammeverket

Ein sentral del av konteksten for implementeringa av den nye rammeplanen er det juridiske rammeverket. Kommunen sitt ansvar heng saman med at Barnehagelova i § 8 definerer kommunen sitt ansvar som barnehagestyresmakt.

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.<sup>9</sup>

Dette er presisert med at kommunen skal godkjenne alle barnehagar (§§10-11). Kommunen har også ansvaret for at alle barn får eit tilbod (§8-2). Dette kommunale ansvaret er avgrensa ved at den same lova gir eigar vide fullmakter. §7 gjev eigarane ei nokså generell fullmakt når den seier at «Barnehageeieren skal drive virksomheten i samsvar med gjeldande lover og regelverk.», og dette eigaransvaret for å driva er også nedfelt i rammeplanen.<sup>10</sup> Overfor eigarane har kommunen ei rettleiingsplikt etter §8, og ein tilsynsrett etter § 16, som er avgrensa til å kontrollere at verksemda er lovleg etter barnehagelova.<sup>11</sup>

Kommunen skal samordna opptaket for samtlege barnehagar (§12), og §2a pålegg (eit) samarbeid mellom skule og barnehage. Andre samordningsheimlar gjev ikkje lova, men den pålegg alle barnehagar opplysningsplikt til barnevern, sosialtenesta og helsetenesta (§§21-22). Kommunen er etter §19a pliktig til å yta spesialpedagogisk hjelp til alle barn. Kommunen har også heimel til å etablere felles samarbeidsutval for skule og barnehage etter §5, men dette er frivillig for private barnehagar.

Implementeringa av rammeplanen kan difor skje i samband med det kommunale tilsynet, som skal sikra lovleg drift i samband med ulike tiltak for fagleg utvikling og samordning som i stor grad vil vera frivillige for dei private å vera med på. Eit særleg viktig spørsmål er om den nye rammeplanen, som forskrift, har utvida feltet for tilsynet, som er nedfelt i §8 og 16.

Dette lovgrunnlaget kan truleg tolkast restriktivt eller vidt. Styresmaktoppgåvene kan vera å sikra tilbod til alle, minstekrav til lovleg verksemd, og minstekrav til samordning. Men den kommunale barnehagepolitikken kan gå utover å sikra minstekrav om lovleg drift, og kan dreia seg om fagleg utvikling og/eller samordning av barnehageverksemda internt og mot andre politikkkfelt. Dersom den går utover ei restriktiv tolking, støyter kommunen mot at her kan kommunen berre gje råd og tilbod i møte med dei private barnehagane.

### 3.1.2. Ei ekspanderande kommunal barnehagestyresmakt

Kommunane kan tenkjast å utforma implementeringsoppåva si på ulike måtar innanfor dette rammeverket då det er nokså generelt formulert, og det inneheld spenningar mellom store fullmakter til private eigarar og generelt kommunalt ansvar for sektoren. Det er ikkje gitt at alle kommunar oppfattar at dei har ansvar for noko meir enn at barnehagane driv innanfor lova.

---

<sup>9</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>. 20.10.2020

<sup>10</sup> <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/rammeplan/ansvar-og-roller/barnehageeier/>. 20.10.2020.

<sup>11</sup> Kommunane har også heimel til økonomisk tilsyn, og fylkesmannen har eit tilsynsansvar for kommunane, men i samband med implementering av rammeplanen er tilsyn etter §16 det viktigaste.

Undersøkingar frå rundt 1990 og tidlegare viser svakt kommunalt engasjement i barnehagesektoren. Sjå til dømes Korsvold (2005), Børhaug og Moen (2014) samt Sataøen (1990) for oppsummering. Ei side ved det lave kommunale engasjementet var at den kommunale barnehagepolitikken var lite utvikla, i mange kommunar fantes det lenge knapt mål, planar og tiltak for innhaldet i barnehagen.

Ein konsekvens av dette var lav kommunal innsats for utbygging, og stort behov for private barnehagar. Den private delen av sektoren nådde difor ein topp på 57 prosent i 2001. Sidan er den gått ned til rundt 50 prosent etter at kommunen fekk ansvar for å sikra barnehagetilbod til alle (Kunnskapsdepartementet, 2018). Den er framleis høg fordi dei private aktørane vart oppmoda til å delta i utbygging av sektoren som kom med pålegget om full dekning. Med full dekning og fritt brukarval har dette ført til at kommunane møter konkurranse frå private barnehagar mange stader (Børhaug og Lotsberg, 2012).

Det kommunale engasjementet har endra seg, av ulike årsaker. Kommunane har ansvaret for barnehage til alle barn under 6 år, og sektoren er ein av dei største kommunale velferdssektorane og dermed politisk viktig. Etter full dekning har kvalitet og innhald vorte viktig, ikkje berre kvantitet. Det heng også saman med at kommunen ikkje er funksjonelt avgrensa, men etter Kommunelova §1-1 forvaltar ideal om lokal styring av samfunnsutvikling og velferd.

Østrem et al. (2009) finn difor ikkje uventa at kommunane var ambisiøse om eiga rolle i implementeringa av rammeplanen. Dei jobba gjennom satsingar, kursdagar, nettverk, rettleiing, etterutdanning, samarbeid med høgskulane og interkommunalt samarbeid. Dei ville gjerne ha dei private meir med, men erfarte det vanskeleg at dei ikkje hadde reell styring med den delen. I *Spørsmål til barnehage-Norge 2017* (Fagerholt et al., 2018, s. 38) kjem det fram at kommunane planlegg den same typen tiltak for den nye rammeplanen. Men det er ein variasjon her, alle er ikkje like ambisiøse. Det er eit viktig spørsmål i seg sjølv kor ulike ambisjonane for kommunen si rolle i implementeringa er, og det er rimeleg å venta at ein del av dei tar stort ansvar for dette, andre mindre.

Spørsmålet er kva tiltak kommunen kan bruka. Her møter kommunane som styresmakt som nemnd føringar på kva dei kan gjennomføra. Dei har avgrensa autoritet over den private delen av sektoren. Kommunen forvaltar dei minstekrava staten har gitt i lov, men har ikkje hatt heimel til å supplera med strengare eller andre krav for godkjenning og finansiering (Borgund og Børhaug, 2016). Fram til 2011 kunne kommunen ikkje nekta støtte til nye private barnehagar med tilvising til at det ikkje var behov for dei, og hadde dermed ikkje kontroll over kor stort det private innslaget i sektoren skulle vera.

Det kommunale tilsynet er difor ei hovudsak i den kommunale barnehageforvaltninga av heile sektoren. I tillegg er finansiering, godkjenning og opptakssamordning viktige, men desse oppgåvene kjem i liten grad inn i implementeringsansvaret kommunen har. (Men) dette tilsynet har vore omstridd då kommunen fører tilsyn med private konkurantar til (dei) kommunale barnehagar dei sjølv eig. Det har vore prøvd å skilja drift av eigne barnehagar frå tilsyn, men det har likevel vore strid om legitimiteten til tilsynet (Askim, 2013; Østrem et al., 2009). Det må skiljast mellom skriftleg tilsyn og tilsyn på staden, og dei fleste tilsyna var i 2015–2017 skriftlege (Kunnskapsdepartementet, 2018, Vedlegg A, 3.11). Lovheimel til å regulera innhaldet i private barnehagar utover minstekrav som kan fylgjast opp i tilsyn, har kommunen altså ikkje hatt. Ljunggren et al. (2017) finn at nokre kommunar trekk rammeplanen (den førre rammeplanen) inn

i tilsynet, men at mange ikkje gjer det (ibid., ss. 73, 76). Også Østrem et al. er inne på dette (2009, 108-109), og åtvarar mot ei utvikling der kommunen går for langt, utover den heimelen dei har (s 111-112). Dei som likevel gjer det opplev at dei ikkje har sanksjonar å setja inn, som tyder på at dei her kjem inn i nokre gråsoner i heimelsgrunnlaget. Eit hovudspørsmål er om den nye rammeplanen endrar dette vesentleg ettersom den er meir presis og har forskriftsstatus.

I den grad kommunane ikkje kan eller vil bruka tilsynet, vert andre former for utvikling av sektoren, som i stor grad noko som må baserast på frivillig deltaking frå dei private, meir aktuelle. Så å seia alle kommunar organisera nettverk for alle barnehagar i kommunen, men mange kommunar har avgrensa organisasjonskapasitet i kommuneadministrasjonen retta inn mot barnehage, og er difor usikkert om dei er i stand til å driva fram så mykje i nettverka, eller på andre måtar. Dei fleste kommunar har knapt ei stilling til barnehageforvaltning, og ein studie fann at ein fjerdedel av kommunane ikkje har barnehagefagleg kompetanse i kommuneadministrasjonen (Børhaug, 2018). Kommunane sette for nokre år sidan av i gjennomsnitt eitt årsverk til arbeidet som barnestyresmakt, og brukte ein fjerdedel av dette årsverket på å føra tilsyn (Askim, 2013, s. 20). Dei små kommunane kan nok i nokon grad kompensera med interkommunalt samarbeid (Østrem, 2009), men dette er ikkje systematisk undersøkt. Hjø dei større kommunane (Børhaug, 2018), er situasjonen ein annan. Dei store kommunane har ein heilt annan organisatorisk kapasitet både fagleg og administrativt, og kan driva eit omfattande kompetanse- og utviklingsarbeid. Det er eit viktig spørsmål kor mange av kommunane som har klart å gjennomføra faglege utviklingstiltak i samband med innføring av rammeplanen, og i kva grad dei har nådd dei private barnehagane med dette. Østrem et al. (2009) finn som nemnd at kommunane hadde slike faglege utviklingstiltak, men materialet om kommunane si rolle var smalt, 14 intervju.

Kommunane har ein samordnande funksjon i det norske styringssystemet, den er ein generalistkommune som skal sjå ulike politikkkfelt samla, i ein lokal samanheng. Barnehagetilbodet vil også koma inn her, som ledd i lokalsamfunnsutvikling, oppvekst, og velferdstenester. Evalueringa av den førre rammeplanen finn at kommunane i materialet der i stor grad tok rammeplanen inn i overordna oppvekstplanar og strategiar (Ljunggren et al. 2017, s. 62-63)

SOL-studien viste at ein viktig del av barnehagestyrarane sitt arbeid var samarbeid med øvrige velferds- og oppvekstetatar (Børhaug, Helgøy, Homme, Lotsberg og Ludvigsen, 2011). I stor grad er dette arbeidet rutine, og fungerer i stor grad godt, om enn der er variasjonar. Moen (2017) finn ikkje stor usemje mellom barnehagelærarar og grunnskulelærarar, dei faglege perspektiva kan nok vera meir ulike i møte med andre velferdsprofesjonar.

Kommunen sitt høve til å integrera barnehagen i ein samordna oppvekstpolitikk er likevel i stor grad avgrensa og avhengig av frivillig deltaking og eit godt samarbeidsklima. Strid om tilsynet er uheldig. Konflikte rundt finansieringa har også vore uheldig. Før 2011 kom midlane til private barnehagar som øyremerkte tilskot, men frå 2011 inngår dei i rammetilskotet. Borgund og Børhaug (2016) viser til at det er gjort omfattande forsøk på å klargjera dette gjennom forskrift og rundskriv, noko som heng saman med konflikter i mange kommunar om dette. Det kan hevdast at dette er ei konfliktgenererande ordning (PBL, 2018). I den nye rammeplanen er denne samordningsambisjonen understreka ved at den er nedfelt i styrar sitt ansvarsområde som følgjer:

Styreren skal sikre at barnehagen har innarbeidet rutiner for samarbeid med relevante institusjoner, slik som skolen, helsestasjonen, den pedagogisk-psykologiske tjenesten og barnevernet.<sup>12</sup>

Integreringa av skule og barnehage (Helsvik, 2017), og heile diskusjonen om fragmentering som NPM har medført og behovet for samordning (Øgård, 2014) er også moment som tilseier at samordning vil vera viktigare for den kommunale oppfølginga av rammeplanen.

### 3.1.3. Problemstillingar og analytiske dimensjonar

Kommunane sitt utgangspunkt i implementeringa av den nye rammeplanen for heile sektoren, altså som barnehagestyresmakt, er såleis kjenneteikna av eit lovverk som er tvetydig i kor stort det kommunale ansvaret er, samanlikna med eigarane sitt ansvar. Lovverket legg føringar når det gjeld styring av private barnehagar. Andre tiltak enn tilsynet er i stor grad frivillig for dei private.

Sjølv om den kommunale barnehagepolitikken har ekspandert, varierer dette mellom kommunar. Det er difor ventande at den kommunale innsatsen i implementeringa varierer. Kommunane har varierende organisasjonskapasitet og ikkje alle kommunar kan ventast å ha utvikla ein barnehagepolitikk i same grad, her også medrekna ein politikk for samordningar av barnehagen med oppvekstfeltet elles. Somme kommunar har ingen private barnehagar i sitt ansvarsområde, andre kommunar har mange, og opplever konkurranse i sektoren. Dette er viktige kontekstuelle tilhøve som må ventast å verka inn på korleis kommunane forstår og følgjer opp den nye rammeplanen og kor omfattande innsatsen deira blir.

Problemstillingane for delundersøkinga om kommunen som barnehagestyresmakt er for det første om, og korleis kommunane fortolkar rammeplanen. For det andre kva rolle dei har hatt i implementeringa, det vil seia kva tiltak dei har sett inn for å følgja opp korleis rammeplanen vert implementert lokalt. For det tredje, i kva grad og korleis har dei fylgd opp rammeplanen når det gjeld overgangar i barnehagen og til skulen, og har dei fylgd opp barnehagens ansvar for samisk språk og kultur. For det fjerde, om fortolkingar og konkrete tiltak varierer med trekk ved kommunen og ved den konteksten kommunen er i.

Fortolkingane gjeld fleire delspørsmål. Ein implementeringsstudie inneber at det må vera noko å implementera, gjerne noko som ikkje har vore og som no skal innførast eller styrkjast. Men organisasjonar i implementerskjeda kan koma til å oversjå eller bortdefinera endringane. Organisasjonar kan gjera endringskrav frå omverda overkomelege ved å omdefinera dei til vidareføringar, ikkje minst nyinstitusjonell teori har framheva dette (Røvik, 2007). Det er derfor eit spørsmål kva endringsgrad kommunane oppfattar at den nye rammeplanen inneber.

Med støtte i implementeringsteori, er eit viktig spørsmål om kommunane oppfattar planen som realistisk, konsistent og gjennomførbar, eller ikkje (Winter, 2003; Schneider og Ingram, 1997). Dersom kommunane ikkje ser planen som gjennomførbar vil ein føresetnad for heile implementeringa ikkje vera til stades.

---

<sup>12</sup> <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/rammeplan/ansvar-og-roller/styrer/>. 20.10.2020.

Fortolkingane av planen, så vel som dei konkrete tiltaka det er tala om kan sjåast i fleire perspektiv. Barnehagepedagogikken inneheld spenningar mellom ulike omsyn som kan vektleggjast og kombinerast i ulik grad, der særleg barnesentrering og medverknad på den eine sida og vaksenregulering og planlagt verksemd på den andre er sentrale (Kunnskapsdepartementet, 2018). Vektlegginga av leik, progresjon og ulike fagområde er også viktige aspekt ved dei fortolkingane kommunane gjer av den nye rammeplanen. Kommunane kan sjå rammeplanen som eit oppdrag som primært gjeld barnehagen eller dei kan sjå det som eit oppdrag om å samordna barnehagesektoren med andre oppveksttenester. Overgangar i barnehagen og frå barnehage til skule kan kommunane sjå som noko som gjeld praktisk informasjon og å gjera det trygt for barn, dette er ei pragmatisk tilnærming. Men overgangar kan også knytast til systematiske vurderingar av behov for tidleg spesialpedagogisk innsats, eller som brekkpunkt i ein allmennpedagogisk progresjon.

Det er også eit viktig spørsmål om kommunane ser ansvaret sitt primært som kontroll og sikring av lovdefinerte minstestandarder og avgrensar tiltak for heile sektoren til slik lovleg kontroll, eller om dei også ser på rolla si som støtte, kapasitetsbyggjar og tilretteleggjar. Kommunen kan sjå seg som ansvarleg for fagleg utvikling og fornying innanfor dei rammene lov og rammeplan gir. Slike kapasitetsbyggjande styringsformer er ikkje hierarkisk regulerande slik tilsyn er, men kan likevel ha stor tyngd på lokalt nivå (Schneider og Ingram, 1997). Vanlegvis vil ein tenkja at tilsynet er knytt til legalitetskontroll, men mykje tyder på at tilsyn i ulike sektorar kan ta ulike former. Det kan ta ei legalistisk kontrollform, men det kan også gi stort rom for informasjonsutveksling, rettleiing og læringsprosessar (NOU 2004: 17).

Oppdraget i denne evalueringa understrekar at det er viktige problemstillingar knytt til å forklara variasjon i fortolking og oppfølging, og oppdraget peikar her på den rolle offentleg og privat tenestetilbod har så vel som organisasjon elles. I lys av den forskinga vi har om sektoren og av lovverket (sjå ovanfor) er særleg tre hovuddimensjonar viktige forklaringar. For det fyrste, kommunane sin organisasjonskapasitet og faglege kompetanse på barnehagefeltet. Den varierer, og det må ventast at kommunar med slik stor kompetanse og kapasitet i større grad både fortolkar og følgjer opp planen og at dei gjer det med andre vektleggingar. For det andre, balansen mellom offentleg og privat drift i kommunen. Også dette varierer, og kommunar med og utan private barnehagar må ventast å oppfatta ansvaret sitt ulikt. For det tredje, kommunar med ein utvikla barnehagepolitikk i form av mål og strategi utover å sikra eit lovleg tilbod til alle barn må ventast å ha andre føresetnader for å sikra implementeringa enn kommunar med svakare utvikla barnehagepolitikk

### **3.2. Metode og datagrunnlag**

Problemstillingane vert drøfta i lys av eit empirisk materiale der ei spørjeskjemaundersøking er det viktigaste. Spørjeskjemaet er bygd opp med spørsmål om kommunane sine fortolkingar av den nye rammeplanen, og spørsmål om kva tiltak dei som barnehagestyresmakt har brukt for å følgja opp implementeringa i barnehagane i kommunen. Det er eigne spørsmål om bruk av tilsyn i denne samanhengen, og om korleis kommunane som barnehagestyresmakt har følgd opp rammeplanforpliktingane om overgangar og om samisk språk og kultur. Det er også flere spørsmål om kommunens organisering, barnehagepolitikk og trekk ved barnehagesektoren i kommunen, ettersom dette er viktige forklaringsvariablar. I utforminga av skjemaet vart det henta innspel frå



to møte med mindre grupper i kommunar; ei gruppe små distriktskommunar og ei gruppe store bykommunar. Spørjeskjemaet er også pilotert på fem kommunar av ulik storleik.

### 3.2.1. Utval, fråfall og analysetilnærming

Skjemaet vart send til alle norske kommunar, og undersøkinga er såleis ein populasjonsstudie, der alle kommunar vart kontakta via postmottak og invitert til å delta i undersøkinga. Undersøkinga vart sendt ut på to offisielle skriftspråk i Noreg: norsk (nynorsk) og nordsamisk. Sjølv om alle norske kommunar skal kunna svara når ein tar kontakt med dei med norsk språk har vi i dette prosjektet eit særleg ansvar for å ivareta det samiske språket, og derfor inkluderte vi nord-samisk, som er det mest utbreidde samiske språket og som er offisielt språk, likestilt med norsk, i åtte kommunar innanfor forvaltningsområdet for samiske språk.

Undersøkinga vart gjennomført frå desember 2019 til februar 2020 (for detaljar, sjå Vedlegg 3 i Appendiks. Invitasjons-e-posten vart sendt ut 2. desember 2019 til 431 kommunar. Etter den første invitasjonen har tre påminnings-e-poster vorte sende, i tillegg til at det vart brukt ressursar på ein ringerunde til kommunane som ikkje svarte på undersøkinga. Rekrutteringa til *Kommuneundersøkinga 2019/2020* gav 168 fullførte svar på undersøkinga, og i tillegg inkluderer vi dei 64 som delvis har svart på, men ikkje fullført undersøkinga. Det at vi inkluderer dei ikkje-fullførte svara betyr at talet på respondentar som har svart på dei ulike spørsmåla brukt i dette kapitlet vil variera. Dei fleste som har opna undersøkinga men ikkje fullført forsvinn ut tidleg i undersøkinga. I sum gjer dette 226 svar, noko som gir ein svarprosent på 52. Til samanlikning oppnådde ei spørjeskjemaundersøking til norske kommunar som barnehageeigarar i 2014 44 prosent svar (Børhaug, 2018). Alle gjennomførte undersøkingar vart gjort på norsk (nynorsk) og ingen på samisk (nord-samisk).

Representativitetsanalyser<sup>13</sup> viser at utvalet er skeivt når det gjeld kommunestorleik. Små kommunar (0-5000) er underrepresentert. Eigarstudien frå 2014 fekk også ein overrepresentasjon av store eigarar (Børhaug, 2018). Ein må anta at det vil overdriva tendensen til omfattande kommunal styring. Når det gjeld fylkesfordelinga er det små og usystematiske avvik. Når det gjeld fordeling av kommunar som berre har offentleg eigde barnehagar og kommunar som har både offentlege og privateigde barnehagar ser vi at utvalet i undersøkinga gjenspeglar fordelinga, slik den er for norske kommunar, godt. Til slutt er det ein underrepresentasjon av samiske kommunar. Dette er noko å vera særleg medviten om i diskusjonane av arbeidet med samisk språk og kultur i implementeringa av den nye rammeplanen.

I tillegg til spørjeskjemaundersøkinga er det samla inn tilsynsrapportar frå ordinært tilsyn på staden etter barnehagelova. Fire kommunar vart kontakta om dette, ein av dei hadde ikkje hatt tilsyn etter den nye rammeplanen, dei tre andre har sendt til saman 16 tilsynsrapportar.

I analysen av spørjeskjemamaterialet er tre analysemetodar nytta: univariate tabellanalyser og lineære multivariate regresjonar. Tabellanalyser viser korleis kommunane som barnehagestyresmakt fordeler seg på ulike sentrale variablar, om korleis dei fortolkar og konkret følgjer opp implementeringa av den nye rammeplanen. I tabellanalyser slår vi oftast saman

---

<sup>13</sup> Sjå Vedlegg 3 i Appendiks for ein meir inngåande gjennomgang av representativitetsanalyser.

polane på skalaen for å lette framstilling og tolking. For eksempel rapporterer vi typisk «samd» «verken eller» og «usamd» i staden for heile fem- eller sjupunktsskalaen.

For å forklara varierende fortolking og oppfølging vert det nytta eit identisk sett med forklaringsvariablar for alle analysane: kommunens tilsynskapasitet, talet på årsverk i kommunen dedikert til barnehage, barnehagelærarkompetanse i kommuneadministrasjonen, talet på vedtekne mål, grad av barnehagepolitisk ambisjon, grad av utvikla samordningspolitikk, kommunesamanslåing som hinder for oppfølging av rammeplanen og om det fins private barnehagar i kommunen (sjå ovanfor for nærare grunngjeving).

I dei multivariate regresjonane inkluderer vi forklaringsvariablar og identifiserer effekten av kvar variabel samtidig som dei andre variablane vert haldne konstante. Dette gjer at ulike forklaringsvariablar vert isolerte frå andre og at effektane for ein variabel kan tolkast uavhengig av andre effektar. På den måten kan vi også skilja viktige forklaringsvariablar frå dei mindre viktige forklaringsvariablane. Fordi dei avhengige variablane vi studerer variasjon for alle har Likert-skalaer, i fem eller sju punkt, er det gjennomført lineære regresjonar.<sup>14</sup> Dette er regresjonar der vi ventar at avhengig variabel er lineært relatert til forklaringsvariablane, og der vi les koeffisientane som den gjennomsnittlege endringa i Y (avhengig variabel) som følgje av ei endring på ei eining i den eine forklaringsvariablen når andre forklaringsvariablar vert haldne konstante. Regresjonstabellane og koeffisientgrafane rapporterer ustandardiserte koeffisientar

Rapporteringa av dei multivariate regresjonsanalysene er gjort så kortfatta og enkel som mogleg ved bruk av figurar. For å auke lesarvennligheten inkluderer vi nokre oppsummerande tolkingar av den statistiske informasjonen. Regresjonstabellane er lagde i eit appendiks til rapporten og kan studerast meir i detalj der (sjå Vedlegg 5 i Appendiks).Følgjande aspekt ved resultatane er via særskilt merksemd i analysen:

- *Faktisk effekt.* Dette er retninga på samanhengen vi finn i den empiriske analysen. Denne kan identifiserast ved å sjå om sirkelen som identifiserer effekten er plassert på minus- eller plussida av 0-punktet. 0-punktet indikerer «ingen samheng».
- *Styrke.* Om ein samheng er sterk eller svak er i siste instans både eit relativt og skjønsmessig spørsmål. Vår vurdering er basert på ei tolking av størrelsen på dei ustandardiserte regresjonskoeffisientane
- *Statistisk signifikans.* Dette er kort fortalt eit spørsmål om statistisk generalisering og sannsynet for at samhengene i utvalet også gjeld i populasjonen som heilskap. Rapporteringa av statistisk signifikante resultat skjer gjennomgåande på 5 prosent-nivå, totaltest.

For å for letta lesnaden av regresjonane, er det laga koeffisientplot som er lagde inn i teksten.

Vi har vald å presentera regresjonane i figurar kor koeffisientene fra modellene er plotta inn. Kvar sirkel representerer koeffisienten som står å lese i regresjonstabellane. Plasseringa av sirkelen til venstre eller høgre for 0-aksen indikerer i kva for retning samanhengen går (om samanhengen er

---

<sup>14</sup> Likertskala er i teknisk forstand skalar på ordinalt målenivå, men forskarar har likevel tradisjonelt benyttat desse i parametrisk statistikk (Lavrakas, 2008). Vi følgjer denne tradisjonen og behandlar desse variablane som numeriske, sjølv om vi er klare over at forventningane om at alle respondenter oppfatar intervallane mellom skalaverdiane som like er svak.

negativ eller positiv). Strekane viser koeffisienten sitt konfidensintervall. Lengda på strekane representerer grad av usikkerheit og heng saman med fordelinga på variabelen sine verdiar. Der konfidensintervalla er store, betyr det at resultatane er usikre. I dei tilfella der streken ikkje kryssar 0-linjen, så er effekten for denne variabelen statistisk signifikant på 95 prosent-nivå. Det betyr at vi er meir enn 95 prosent visse på at samanhengen vi har funne mellom avhengig variabel og den aktuelle uavhengige variabelen ikkje er eit produkt av slump, men beskriver ei reell samanheng gyldig for heile populasjonen.

### 3.2.2. Forklaringsvariablar

I spørjeskjemaet er tre hovudforklaringar operasjonalisert, basert på den forskinga vi har om sektoren og lovverket (sjå ovanfor). For det fyrste, det er ventande at kommunane sin organisasjonskapasitet og faglege kompetanse på barnehagefeltet påverkar implementeringsåtferda deira. For det andre, konteksten i kommunen, der fordelinga mellom offentleg og privat drift i kommunen og kommunesamanslåing er tekne med, og for det tredje, kommunar med ein utvikla barnehagepolitikk i form av mål og strategi utover å sikra eit lovleg tilbod til alle barn må ventast å ha andre føresetnader for å sikra implementeringa enn kommunar med svakare utvikla barnehagepolitikk. I analysane som følgjer er det fokus på variasjonane i organisasjonskapasitet og kompetanse, i kor utvikla barnehagepolitikken er og i konteksten som forklaringar på variasjon i fortolking og implementeringstiltak frå kommunen si side.

Organisasjonskapasitet og kompetanse varierer mellom kommunane, nokon har eigne einingar for dette, andre har ikkje. Dei kommunane som har stor slik kapasitet vil kunna ha større kapasitet til å setja i gang ulike tiltak, og ikkje minst ha kompetanse til å bruka tilsynet meir aktivt enn andre. Det kan også tenkjast at kommunar med kapasitet og kompetanse på barnehagefeltet gjer andre vurderingar og fortolkingar av planen enn dei som ikkje eller i liten grad har slik kapasitet. For å måla dette er fleire variablar brukt. For det første, om organisasjonskapasitet og kompetanse vert talet på årsverk dedikert til barnehagesaker brukt. Dernest, om kommunen har lagt organisert til rette for å skilja mellom styresmaktoppgåver og eigaroppgåver. Her er det laga ein indeks som er slik at kommunar som ikkje har lagt ut tilsyn til eigne einingar har verdien 0, medan dei som har eigne einingar eller i eit interkommunalt samarbeid har verdien 1. Endeleg, kommunar med barnehagefagleg kompetanse har større kapasitet enn dei utan, det er registrert med verdiane 1 og 0.

Som vist over var kommunal barnehagepolitikk truleg lenge eit forsømt område, men med kommunalt ansvar for full dekning til alle barn mellom eitt og seks år, og med nasjonale føringar om kvalitetsutvikling og kopling til grunnskulen har barnehagepolitikk blitt viktig for kommunane. Difor har mange kommunar utvikla barnehagepolitikken sin, og dette vil representera ein annan saks kontekst (Schneider og Ingram, 1997) enn der dette i mindre grad har skjedd. Kor utvikla barnehagepolitikken er vert målt ved ein indeks over kor utvikla barnehagepolitiske mål kommunen har. Skjemaet spør om kommunen har vedteke mål om tre tilhøve, og kvart tilhøve gir eitt poeng i ein indeks frå 0 til 3 for dei som har vedteke mål på alle tre tilhøve. Det er også laga ein indeks om barnehagepolitisk ambisjonsnivå, der lågaste nivå er at kommunen si oppgåve berre er å sikra at alle barnehagar driv lovleg. Det gir høgare verdi dersom kommunen også meiner den leiar den faglege utviklinga av alle barnehagar, og endå høgare dersom kommunen meiner den har ansvaret for å samordna barnehage med oppvekstfeltet. Endeleg er det barnehagepolitiske utviklingsnivået målt ved ein eigen samordningsindeks, som har lågast verdi der kommunane overlet slik samordning til barnehagane. Verdien vert høgare der kommunane lagar rutinar for

samarbeid mellom ulike oppvekstaktører og endå høgare der kommunen set mål for dette samarbeidet.

I somme kommunar er det ingen private barnehagar, i andre kommunar er det både offentlege og private og i atter andre er brorparten av barnehagane private. Dette gir svært ulike vilkår for kommunen som barnehagestyresmakt etter som lovverket ikkje gjev same styringsrett overfor dei private som overfor dei kommunale barnehagane. Kommunane har samstundes med at den nye rammeplanen kom også mange stader gjennomført kommunesamanslåingar, der politiske og administrative system og tradisjonar skal samanførast. Dette er viktige kontekstuelle tilhøve, og det er altså to kontekstvariablar i materialet. Ein om kommunesamanslåing har skapt vanskar for implementeringsarbeidet, med svaralternativa «Nei», «I nokon grad» og «Ja», samt en bivariat variabelom der er private barnehagar i kommunen. Det var i utgangspunktet også tenkt å ta inn kommunestorleik som eigen variabel, men den korrelerte for sterkt med andelen private (Pearson  $r = 0,57$ ) til at vi ynskja å ha den med vidare. Tabell 3-1 syner deskriptiv statistikk for dei forklaringsvariablane brukt i dette kapittelet.

Tabell 3-1: Deskriptiv statistikk over forklaringsvariablar

Variabelnavn	Gjennomsnitt	Standardavvik	Min	Max	N
Tilsynsskapasitet	0,47	0,50	0	1	173
Talet på årsverk	2,15	4,51	0	50	160
Barnhagelærarkompetanse	0,77	0,42	0	1	164
Talet på vedtekne mål	1,12	0,99	0	3	164
Barnehagepolitisk ambisjonsnivå	2,74	0,49	1	3	164
Grad av utvikla samordningspolitikk	2,76	0,79	1,33	5	163
Kommunesamanslåing	1,12	0,39	1	3	165
Privateigd barnhage	0,72	0,45	0	1	170

Som framgår nedanfor er det ikkje alle avhengige variablar (fortolkingar og tiltak) som varierer like mykje, og regresjonsanalysar er prioritert der variasjonen er størst. Regresjonstabellane er rapporterte i Vedlegg 5 i Appendiks. For å letta lesnaden er ikkje tabellane tatt med i teksten, og analysane er heller presenterte ved hjelp av oversiktsfigurar (koeffisientplot).

### 3.2.3. Avhengige variablar

Oppdraget og problemstillingane legg vekt på korleis ulike aktører, også kommunen som styremakt, har fortolka og oppfatta den nye rammeplanen. Slike fortolkingar kan gjelda fleire dimensjonar.

Vurdering av planen som styringstiltak. Som peikt på over er det i implementeringsperspektiv viktig korleis rammeplanen vert oppfatta som styringstiltak (Winter, 2003). Er planen samanhengande og gjennomførbar? Fordi planen tidlegare har vore noko utydeleg og til dels rettleiande i forma har det vore tvil om kor bindande den har vore og om den dekkar alt. Det er difor relevant å spørja om kommunane ser på den nye rammeplanen som bindande og dekkande for heile verksemda.

Ein viktig dimensjon som nasjonale vedtak for implementering kan variera på, er kor stor endring dei representerer. Store endringar må ein venta er meir krevjande å implementera enn små. Det er difor spurt om i kva grad planen vidarefører innarbeidd praksis. Ein meir konkret måte å måla dette på er å spørja om rammeplanen inneber endringar på ei rad hovudarbeidsområde i barnehagen og det er derfor med eit batteri også om det. Ut frå ei forventning (frå førarbeidet med spørjeskjema) om at planen vert sett som klargjering og tydeleggjering av korleis barnehagetilbodet skal vera er det også spurt om i kva grad den er klargjerande og gjer tilbodet likare, det vil seia om den standardiserer.

Pedagogisk vurdering av planen. Dette er eit svært stort tema, og eit spørjeskjema kan berre overflattisk ta opp nokre få slike vurderingar. Fordi det har vore eit stridsspørsmål om og korleis barnehagar skal bli meir skuleførebuande og læringsorientert er det spurt om kommunane oppfattar at progresjon, planlegging og vaksenstyring vert styrka av planen eller om barns medverknad og frileik vert styrka. Det inneber ikkje ein føresetnad om at dette er to gjensidig utelukkande tilnærmingar, men at det er to sett omsyn som kan få ulik relativ vekt (Kunnskapsdepartementet, 2018). Det er difor spørsmål om dette, så vel som spørsmål om skuletilpassing og spesialisering i barnehagen. Som nemnd over kan ulike velferdstenester implementerast heilt isolert, også kalla silotenking, eller setjast i samanheng med andre politikkområde. Det vil seia at dei vert samordna. Det er difor med nokre spørsmål om den nye rammeplanen krev meir samarbeid med grunnskulen, andre oppvekstaktørar og foreldra.

Det er ei hovudproblemstilling korleis kommunen som styresmakt har arbeidd konkret for å bidra til implementering av rammeplanen lokalt (mellomorganisasjonisk implementering). Dette reiser fleire spørsmål, for det fyrste kva ambisjonsnivå kommunen har for si rolle i implementeringsprosessen. Ein låg ambisjon er å overlata det til barnehagane, men kommunen kan også leggja til rette for barnehagane sin prosess, eller også ta den faglege leiinga i fortolkinga av planen og også eventuelt korleis implementeringa skal samordnast med oppvekstfeltet elles. Det er difor spurt om slike ambisjonar for implementeringa. Vidare er bruk av tilsynet viktig, og kommunane er spurt om i kva grad og korleis dei har brukt det og om rammeplanen har betra tilsynsgrunnlaget. I tillegg til tilsyn kan kommunen bidra til å byggja opp fagleg, organisatorisk og leiingskapasitet lokalt i barnehagane, men dette vil vera frivillig for private å vera med på. Det kan ta form av mellom anna nettverksetablering, ekstra ressursar, rettleiing og fagleg påfyll, utviklingsprosjekt, evalueringar, eller fagleg støtte frå andre og det er difor spurt om kommunane har hatt slike tiltak. Det er spurt eksplisitt om dei private barnehagane deltek i dette. Endeleg er det eit batteri over ulike sider ved barnehageverksemda og kommunane er spurde om dei har hatt tiltak på dei ulike slike tema.

Overgangar er ein del av samordningstematikken som er løfta særleg fram i oppdrag og problemstillingar for denne evalueringa. Spørsmålet er kor langt inn i dette den kommunale reguleringa går, men det er også eit viktig spørsmål kva for innretting det har; informasjon og avdramatisering for barna, avdekking av spesialpedagogiske behov eller organisering av allmenndidaktisk progresjon? Forslaget frå regjeringa i november 2020 om å vurdere norskkunnskapane til alle barn før dei byrjar på skulen er eit døme på at slik allmennpedagogisk progresjon ligg til grunn for arbeidet med overgangar<sup>15</sup>. Samisk språk og kultur gjeld både tilbod til barn som foreldra vil ha eit samisk tilbod til, så vel som korleis samisk kultur vert formidla til alle

---

<sup>15</sup> <https://www.nrk.no/norge/vil-innfore-vurderingsplikt-av-norskkunnskapar-i-barnehagen-1.15260779>. 26.11.2020.

barn i norsk barnehage. Det er difor spørsmål om begge delar og om kva føringar kommunane opplever i så måte. Dei avhengige og dei uavhengige variablane kan framstillast visuelt som følgjer i Figur 3-1.

#### UAVHENGIGE VARIABLAR

##### **Andel private**

##### **Kommunesamanslåing**

##### **Organisasjonskapasitet**

##### **og -kompetanse**

-kapasitet

-kompetanse

-eigarskap og styresmakt

differensiert (tilsyn skild ut)

##### **Barnehagepolitisk**

##### **utviklingsnivå**

-mål

-ambisjon

-samordning



#### AVHENGIGE VARIABLAR

##### **Fortolking av planen som styringsinstrument**

-realisme, samanheng

-bindande og dekkande

-endringsgrad generelt og tematisk

-kor standardiserande

##### **Pedagogisk fortolking**

-progresjon, planlagt verksemd – frileik, barns medverknad

-kopling til skulen

-samarbeidsbehov

##### **Tiltak**

-Ambisjonsnivå

-Tilsyn som rammeplanoppfølging

-Kapasitetsbygging

-Deltaking frå dei private

-Tematisk vektlegging i tiltaka

##### **Overgangar**

-Involveringsgrad

-Informasjon – spesialpedagogisk-

allmennpedagogisk

##### **Samisk språk og kultur**

-Tilbod til samiske barn - utfordringar

-Samisk kultur for alle barn

Figur 3-1.: Modell over uavhengige og avhengige variablar.

Drøftinga av problemstillingane vil byrja med ein analyse av kva som kjenneteiknar kommunane som barnehagestyresmakt med vekt på dei uavhengige variablane som er skisserte over, og deretter ta opp korleis kommunane fortolkar den nye rammeplanen. Dernest vil spørsmålet vera kva tiltak som er sett i verk for å fylgja opp, med særleg vekt på tilsyn. Vidare vil særleg merksemd rettast mot kommunal oppfølging av overgangar og samisk språk og kultur. I kvar del som tar for seg kommunen si rolle vil det bli drøfta korleis ulike kommunale føresetnader (både trekk ved kommunane og ved konteksten elles) for implementering heng saman med ulike fortolkingar og tiltak. Dette vil bli analysert ved hjelp av regresjonsmodellar slik som skissert ovanfor. Siste del vil oppsummera analysane.

### 3.3. Kommunane som iverksetjarar

Norske kommunar er mangfaldige på mange variablar og har såleis ulike føresetnader for implementering av statleg politikk. Dette ser vi igjen også i føresetnader som gjeld særleg for barnehagesektoren. Dette er av interesse i seg sjølv å få betre innsikt i desse føresetnadene, men dei er i denne samanhengen særleg viktige som forklaringar for ulik kommunal fortolking og oppfølging av rammeplanen. Vi kan som nemnd dela desse føresetnadene i tre hovuddimensjonar.

#### 3.3.1. Organisatorisk kapasitet

Eitt hovudspørsmål gjeld forvaltningskapasiteten for barnehagesaker i kommunane. Nokre kommunar har bygd opp ein dedikert organisatorisk kapasitet utelukkande retta mot barnehagesaker. Dette gjeld 42 prosent av kommunane i materialet (N=164). I resten kan barnehagane vera samorganisert med ulike andre saksfelt, truleg ofte skule og oppvekst.

Kommunane er ikkje berre styresmakt for barnehagesektoren, dei er oftast barnehageeigarar. Har kommunen spesialisert kapasitet til begge desse funksjonane må vi sjå det som større samla kapasitet. Dette er målt ved spørsmål om korleis tilsynet er organisert. Spørjeskjemamaterialet syner at berre 21 prosent har tilsyn (som er ei styresmaktoppgåve) og eigarskap lagt til ulike organisatoriske einingar. 27 prosent har eit samarbeid med andre kommunar slik at dei fører tilsyn hos kvarande, medan 54 prosent ikkje har noko organisatorisk differensiering her. For ein del av desse er forklaringa av det ikkje er private barnehagar i kommunen – då fell behovet for slik deling vekk. Dette gjeld berre 28 prosent av kommunane i materialet, så det er altså ein del som ikkje har noko skilje sjølv om dei har både kommunale og private barnehagar. Mellom kommunane utan private barnehagar svarar 57 prosent at dei ikkje har ei organisatorisk differensiering av tilsyn og drift. Kommunane fell slik i ein av fire nokolunde jamstore kategoriar: organisatorisk deling, kommunalt byte, inga differensiering, differensiering ikkje naudsynt.

Interkommunalt samarbeid kan handla om andre ting enn tilsyn. Det kan ta form av erfaringsutveksling, og felles faglege tiltak. 86 prosent oppgjer at dei har interkommunalt samarbeid i barnehagesaker generelt. Det må ein anta styrkjer kapasiteten.

Kva fagleg kompetanse har så dei som jobbar med barnehagesaker? I det store fleirtalet kommunar er det barnehagefagleg kompetanse, men i 23 prosent av kommunane er det ingen med slik kompetanse i kommuneadministrasjonen som jobbar med barnehagesaker. Dette er dei

same kommunane som ikkje har egne einingar for barnehagesaker. Mellom kommunane med egne barnehageeiningar svarar 96 prosent at alle eller ein del av dei som jobbar med barnehage har barnehagefagleg utdanning. Mellom kommunane utan slik eining er det berre 63 prosent som har nokon med barnehagefagleg kompetanse.

Likevel, også ein del av dei med dedikert organisasjon har avgrensa kapasitet, det ser vi av at 57 prosent av kommunane i materialet har 1 årsverk eller mindre til barnehagesaker, medan 24 prosent har frå eit til to årsverk. Berre 19 prosent av kommunane har meir enn to årsverk. Dette vil i dei fleste kommunar seia at kapasiteten til fagleg basert styring av sektoren er liten, men i eit lite tal kommunar klart større. Denne situasjonen er nok parallell på mange andre sektorar også, og eit viktig spørsmål er om denne kapasitetsvariasjonen har noko å seia for fortolkningane og oppfølginga av rammeplanen.

### 3.3.2. Barnehagepolitisk utviklingsnivå

Kommunane er pålagde å tilby barnehageplass til alle som har rett på det og å sikra at alle barnehagar vert drivne innanfor lova sine krav. Dei må såleis ha ein politikk om dette. Men har dei ein barnehagepolitikk utover å sikra lovleg drift og eit tilbod til alle? Ettersom dei i tillegg til desse spesifiserte pliktene om dekking, opptak og tilsyn også har eit generelt ansvar som barnehagestyresmakt og generalistkommune med lokalt ansvar for oppvekstvilkår for alle barn, er det venta at dei har det.

Barnehagepolitikken må seiest å vera meir utvikla dersom den har ambisjonar ut over å sikra lovleg drift. Kommunane vart difor spurde om kva barnehagepolitisk ambisjon dei har. Er oppgåva deira å sikra lovleg drift i alle barnehagar, å leia den faglege utviklinga av alle barnehagar i kommunen eller også å samordna barnehagetilbodet med oppvekstfeltet elles? Det første vi må anta er det lågaste utviklingsnivået, dersom dei to andre kjem i tillegg er nivået høgare. Resultatet er at 99 prosent ser det som si oppgåve generelt å sikra lovleg drift og 96 prosent ser det som si oppgåve å samordna barnehage og oppvekst elles. Noko færre, 79 prosent, meiner dei også leier den faglege utviklinga av alle barnehagar i kommunen. Det er såleis eit viktig funn at alle kommunane har ambisjonar om ansvar for samordning og mange meiner dei også har det faglege overordna ansvaret. Sett i lys av at kommunane trass i slike høge ambisjonar likevel har liten forvaltningskapasitet på barnehagefeltet må ein rekna med at dei er urolege for om dei har kapasitet nok til å implementera planen, Tabell 3-6 (nedanfor) viser då også at 64 prosent i stor grad ser eigen kapasitet som for låg.

Ein utvikla barnehagepolitikk må ein venta også syner seg i målformuleringar. I skjema spurde vi tre spørsmål som måler om kommunane har utvikla mål for det pedagogiske innhaldet i alle barnehagar i kommunen. Resultatet er at 66 prosent har vedteke mål om pedagogisk innhald i barnehagane, 24 % om kor store barnehagane bør vera og 22 prosent om organisering av barnegruppene. Dei to siste spørsmåla har det vore stor debatt om, men dei fleste kommunane har ingen politikk om det likevel, og har altså ikkje tatt den faglege leiinga i slike sentrale spørsmål. Men her er det ein variasjon, det er stor handlekraft i å villa regulera barnegruppeorganiseringa, som altså rundt 20 prosent gjer. På ei anna side, der kommunen ikkje har mål for innhaldet i barnehagetilbodet må det barnehagepolitiske utviklingsnivået seiest å vera lavt.



Så, kva med samordningsansvaret? Det kan kommunane ta på seg i større og mindre grad, som framgår av Tabell 3-2. Som nemnd, 95 prosent meiner dei har ansvaret for slik samordning, og på eit anna spørsmål svarar 94 prosent at dei meiner slik samordning er viktig i stor eller svært stor grad. Kommunane er så og seia unisone i at dette er deira ansvar, og det må sjåast i lys av kommunen sitt ansvar som lokalt folkestyre (sjå også kapittel 4). Men sjølv om kommunane meiner dei har ansvar for samordning, kan dei engasjera seg meir og mindre for å realisera det. Sjølv om fleirtalet av kommunane både lagar rutinar og mål for slik oppvekstsamordning, er det ein variasjon i kva grad det skjer, særleg i kva grad kommunane definerer mål og innhald for samarbeidet. Den kommunale reguleringa er likevel avgrensa, og går saman med stort samordningsansvar for den einskilde barnehage. Det er ein interessant minoritet på 22 prosent som ser ut til å regulera dette i så stor grad at dei ikkje vil seia at barnehagane sjølve er ansvarlege for samordninga.

Tabell 3-2: *Kommunane og ulike tilnærmingar til samordning av barnehage og oppvekstfeltet elles. Prosent. N = 163.*

	Svært liten/liten grad	Nokon grad	Stor/svært stor grad
Barnehagane er sjølve ansvarlege for samarbeidet med andre oppvekstaktørar	22	55	23
Kommunen har organisert rutinar for samarbeidet mellom barnehagen og andre oppvekstaktørar	3	30	67
Kommunen har formulert mål for ein samordna oppvekstpolitikk	15	32	53

Oppfølginga av ansvaret for samordning varierer altså monaleg, og gitt at oppvekstpolitikk, tidleg innsats og inkludering av barnehagen i utdanningssystemet elles er ambisjonar om slik samordning er det eit viktig funn at oppfølginga av dette ser ut til å variera ein god del.

Det er mykje som tyder på at kommunane varierer, ikkje berre når det gjeld organisatorisk kapasitet, men også når det gjeld kor utvikla barnehagepolitikk dei har. Det vil seia om dei har ambisjonar om meir enn berre lovleg drift, om dei har mål for innhald og organisering og kor avanserte samordningstiltak dei har. Der desse faktorane er til stades må ein kunna seia at kommunane har eit barnehagepolitisk grunnlag for å gjera eigne vurderingar og val i implementeringa av rammeplanen.

### 3.3.3. Kommunekonteksten

Kommunekonteksten kan variera på svært mange punkt. I denne samanhengen er merksemda i tråd med oppdraget særleg retta mot at det varierer kor stort det private innslaget i sektoren er i ulike kommunar. Ettersom kommunane på spørjeskjematidspunktet mange stader stod midt oppi ei kommunesamanslåing vart kommunane også spurde om kommunesamanslåinga hadde vanskeleggjort arbeidet med rammeplanen. Svaret på det er «nei» frå 90 prosent av

respondentane. Dette spørsmålet gjekk til alle, og mange av dei som svarar nei er kommunar som ikkje har hatt kommunesamanslåing, men det er også så høgt at det inkluderer kommunar som har hatt det. Der ser det også ut til at få opplever vanskar. Det kan vera fordi kommuneforvaltninga er så pass lita at den ikkje er så vanskeleg å fusjonera.

I denne evalueringa er merksemda særleg retta mot korleis det kan verka inn at det er mange private aktørar i sektoren. Dei er viktige fordi dei står for rundt 50 prosent av tenestetilbodet og har vore sentrale i den utbygginga av sektoren som kom med rett til barnehageplass for alle barn over eitt år. Dei private aktørane driv ikkje barnehagar på anbod og kontrakt der kommunane kan definera tilbodet. Dei er ikkje hierarkisk underlagt kommunen, men har ein mykje friare stilling og har lovfesta rettar til å driva og få finansiering. Dei er difor ein del av den konteksten kommunen som barnehagestyresmakt, med ansvar for full dekning etter lov og rammeplan, arbeider innanfor. Dei private aktørane er til stades i ulik grad og på ulike måtar i ulike kommunar, dei er difor eit viktig kontekstuel element som varierer.

Ein del av kommunane i materialet har ikkje private barnehagar i det heile (28 prosent), men fleirtalet har det. Dei private sin del av sektoren varierer mykje, som Tabell 3-3 syner. I ein tredjedel av kommunane er over halvparten av plassane private. Då er ikkje det private eit supplement til det offentlege tilbodet, då er det kjerna i tilbodet og særleg her vil kommunale satsingar for heile sektoren utan deltaking frå dei private vera nokså haltande.

Tabell 3-3.: *Prosentdel av barnehageplassar i kommunen tilbydd av private barnehagar.*

	Frekvens	Prosent
Ingen private	47	28,5
1–10 %	6	3,6
11–20 %	12	7,3
21–30 %	16	9,7
31–40 %	14	8,5
41–50 %	11	6,7
51–60 %	28	17,0
61–70 %	15	9,1
71–80 %	8	4,9
81–90 %	5	3,0
91–100 %	3	1,8
Total	165	100,0

Bak denne spreinga av private barnehagar i fleirtalet av kommunane ligg det løynd eit tungt engasjement frå dei større eigarane, som driv i delar av landet. 56 prosent av kommunane som har private barnehagar meiner dei har private barnehagar i kommunen som er eigd av ein eigar med meir enn 10 barnehagar, medan 44 prosent av desse kommunane ikkje har slike store eigarar.

Konteksten slik sett er svært ulik også når det gjeld kva for produsentar av barnehagetilbod kommunen skal vera styresmakt for.

I somme kommunar har det utvikla seg ein konkurransesituasjon mellom private og kommunale barnehagar. Dette er historisk nokså nytt, og kom fyrst med rett til barnehageplass og fritt brukarval. Slik konkurranse kan vera ein viktig kontekstuell faktor for kommunen som barnehagestyresmakt. Av dei kommunane som har private barnehagar, er det berre 29 prosent som avviser at dei konkurrerer med dei private (usamd, litt usamd, svært usamd i konkurransepåstanden). 14 prosent svarar at dei er verken samde eller usamde i påstanden. Dei resterande 58 prosent som opplev konkurranse fordeler seg i 30 prosent som opplev det i stor grad, og 28 prosent som er litt einige i påstanden. Her er variasjonen stor, og ein må venta at konkurranse har verknader for kva styringstiltak som er aktuelle og mogelege. Det vil kunna påverka tilsynet fordi det skapar legitimitetsproblem å vera både tilsynsautoritet og konkurrent. Det vil kunna utfordra dei ulike formene for frivillig samarbeid, som anten kan verta hemma av konkurransen, eller ta form av at alle partar ynskjer å regulera konkurransen.

Kommunane som styresmakt må relatera seg til dei private barnehagane på andre måtar enn gjennom konkurranse. Lova pålegg dei godkjenningsansvar, tilsynsansvar og eit fagleg rådgivingsansvar. Av rolla som barnehagestyresmakt fylgjer eit generelt ansvar for sektoren. Tilsynet er her i ei særstilling, for kommunane har ei presisert plikt, og som påpeikt over kan tilsynet ta ulike organisatoriske former. Alle kommunar relaterer seg til dei private aktørane gjennom tilsyn. Men relasjonane kan altså gå utover tilsynet, og kommunane vart bedne om å ta stilling til nokre påstandar om andre måtar å relatera seg til dei private på enn tilsyn, generelt. Tabell 3-4 syner at det er stor variasjon her. Berre dei kommunane som har private barnehagar er med her.

Tabell 3-4: *Relasjonen til private barnehagar, prosent som har ulike typar relasjonar i ulik grad. (N= 118)*

	Svært liten/liten grad	Nokon grad	Stor/svært stor grad
Vi gir råd og hjelp til dei private barnehagane ut frå kva dei har behov for	2	14	84
Dei private barnehagane deltar i nettverk for alle barnehagar.	1	14	85
Dei private barnehagane deltar i felles satsingar i den grad dei ynskjer det	1	10	89
Vi har formelle samarbeidsavtalar med alle/nokre av dei private barnehagane	52	19	29

Tabellen er sett opp med den minst forpliktande (for dei private) relasjonen først, og med stigande krav om privat forplikting nedover. Ikkje uventa er den mest forpliktande forma – formelle avtalar minst brukt, nettverk, felles satsingar på frivillig basis og rådgjeving ved behov mykje meir. Det dominerande her er altså former som er frivillige for dei private å vera med på. Spørsmålet er kor

godt det fungerer. Etersom det er frivillig må ein rekna med at det ikkje tåler store motsetnader. Vi spurde difor om kva som kjenneteikna relasjonen til dei private generelt, og som Tabell 3-4 syner, tyder svara på at fleirtalet av kommunane, 78 prosent, har eit nært tilhøve til dei private barnehagane. Dei resterande har det stort sett i nokon grad. Nær, uformell kontakt er neppe mogeleg der det oppstår store friksjonar og konflikhtar, men det vil ikkje seia at det ikkje er spenningar og motsetnader. Eit stort mindretal oppgjev at samarbeidet kan vera krevjande. Kva er det så som kan vera krevjande? Det kan mellom anna vera ulike pedagogiske syn, 37 prosent opplever det slik i stor grad, 7 prosent i stor grad.

Tabell 3-5: *Kommunane si vurdering av relasjonen til dei private aktørane. Prosent. (N = 118)*

	Svært liten/liten grad	Nokon grad	Stor/svært stor grad
Vi har nær, uformell kontakt med dei private barnehagane	3	18	79
Kommunen og dei private barnehagane kan ulike syn i pedagogiske spørsmål	56	37	7
Samarbeidet med dei private barnehagane kan vera krevjande	61	34	5

Dei private har ofte vore ei kjærkomen avlastning for kommunane. Dei har bygd ut barnehagar og spart kommunen for store investeringar. Det er knapt tvil om at dette har vore eit viktig bidrag. Men det vert også gjerne halde fram at dei private ikkje berre bidrar med kapasitet, men også med kvalitet. Det vil seia at dei er innovative og dermed kan fornya sektoren. I så fall er det ikkje uventa at det oppstår ulike pedagogiske vurderingar mellom kommunen og private barnehagar. Vi spurde difor kommunane om dei opplevde eit slikt bidrag frå dei private barnehagane. 54 prosent var i nokon eller stor grad samde i at dei private barnehagane er innovative, 46 prosent var ikkje samde (N=118, det vil seia berre dei kommunane som har private barnehagar). Her er vurderinga altså nokså delt på midten. Ein annan argumentasjon er at dei private barnehagane står for eit mangfald. Mangfaldet kan sjølvstøtt vera av ulik art, av særleg interesse er om dei står for eit pedagogisk mangfald. Fleirtalet av kommunane med private barnehagar oppfattar det ikkje slik, 46 prosent avviser at dei private barnehagane har til dels andre pedagogiske tilnærmingar. 29 prosent er litt samde i dei private har andre pedagogiske tilnærmingar, i alle fall «til dels». Berre 3 prosent er klart samde i at dei private barnehagane har eit anna pedagogisk bidrag.

Men samarbeidet kan bli krevjande av andre grunnar enn det pedagogiske. Vi spurde også om andre årsaker til spenningar har gjort seg gjeldande, som framgår av Tabell 3-5. Det er tydeleg at det er stor variasjon mellom kommunane her.

I samanlikning med funna i Tabell 3-5 er det i Tabell 3-6 andre typar motsetnader det er tale om; konkurranse, kommersialisering, finansiering, tilsyn og legalitet. Motsetnadene er større på denne typen saker enn på det pedagogiske. Samla sett kjem det fram at eit stort mindretal av kommunane opplever motsetnader i relasjonen til dei private barnehagane, og at dette kan gjelda både pedagogiske og andre spørsmål. Fleirtalet opplever ikkje slike spenningar, men mindretallet

er til dels nokså stort. Dette inneber spenningar i forvaltningsstrukturen og i implementeringskjeda for rammeplanen spesielt.

Tabell 3-6: *Kommunale vurderingar av påstandar om årsaker til spenningar mellom kommunen og private barnehagar. (N=118)*

	Usamd	Verken samd eller usamd	Samd <sup>16</sup>
Konkurranse vanskeleggjer samarbeid mellom barnehagane	63	13	24
Dei private barnehagane vert stadig meir kommersielt orienterte	31	24	45
Vi har vanskelege saker knytt til finansieringa av dei private barnehagane	46	19	35
Private barnehagar har andre syn enn barnehagen på kva som er lovleg verksemd	73	23	14

I debatten om dei private aktørane si rolle vert det ofte skild mellom private barnehagar som er eigd lokalt, av ein liten eigar, og dei som er eigd av ein av dei få store eigarane, ofte vert dei kalla kjedar. På den eine sida, dei store eigarane har særlege føresetnader for å byggja opp kompetanse som kan koma sektoren til gode, også i det kommunale samarbeidet. 29 prosent av kommunane er samde i det, 15 prosent er litt samde i det. Her er N dei 66 kommunane i materialet som svarar at dei har store eigarar (med meir enn 10 barnehagar). Fleirtalet avviser altså denne påstanden, men her er det framfor alt stort sprik i kva kommunane har svart. Spriket er mindre når det gjeld påstanden om at kommunen samarbeider nært med desse barnehagane, 71 prosent er samde i at dei gjer det, berre 21 prosent avviser at dette samarbeidet er nært. Tendensen er klar, men det er også ei spreiding her. Nært samarbeid kan vera så mangt, på meir konkret spørsmål om barnehagar tilhøyrande store private eigarar er vanskelegare å få med i kommunale satsingar enn andre, svarar 46 prosent stadfestande. Det kan tyda på at spenningane vert noko større med store eigarar. Men igjen, det er variasjonen som er det mest framtrudande. Materialet tyder på at relasjonane mellom kommunane og dei private varierer ein del rundt om i kommunane og at konteksten for implementering også slik er nokså ulik.

Oppsummert, kommunane har ulik organisatorisk kapasitet til å støtta og regulera implementeringa av rammeplanen i barnehagane, og dei har i ulik grad utvikla eigen barnehagepolitikk. Dei private sin posisjon og relasjon til kommunen varierer i svært stor grad. Spørsmålet er om dette verkar inn på kommunen si fortolking av planen, av kva tiltak dei har sett inn generelt og for å sikra samisk kultur og overgangar spesielt. Kan det forklara noko av den variasjonen som er dokumentert over?

<sup>16</sup> «Samd» her inkluderer svaralternativa litt samd, samd og svært samd. «Usamd» inkluderer svært usamd, usamd og litt usamd.

### 3.3.4. Implementeringsutfordringar

Det kan oppstå implementeringsproblem fordi det er for dårlege ressursar lokalt eller fordi viktige partar i implementeringskonteksten er ukjende med eller negative til endringar, eller at dei implementerande einingane er negative (Winter, 2003). Dette kan gjelda kommunen sjølv eller andre partar på barnehagefeltet i kommunane. Kommunane vart difor også spurde om dei oppfatta at slike føresetnader for implementering var til stades.

På nokre punkt er resultatane nokså eintydige. Kommunane oppfattar at barnehagane har god innsikt i den nye rammeplanen (78 prosent samde/svært samde, 17 prosent litt samde) og dei avviser at barnehagane er motvillige til endring (2 prosent samde/svært samde i at slik motvilje er der, og 10 prosent litt samde). Ulike profilar som barnehagane måtte ha er heller ikkje eit problem, slik kommunane ser det, berre 1 prosent meiner det er ei hindring. Kommunane oppfattar barnehagane som kompetente nok (64 prosent samde/svært samde, 24 prosent litt samde) og dei oppfattar foreldra som positive til endringar (35 prosent samde/svært samde, 28 prosent litt samde). Dette er viktige føresetnader som kommunane ser som oppfylte.

På andre punkt varierer det meir, som framgår av Tabell 3-7. Kommunane varierer i korleis dei vurderer eigen kapasitet til å fylgja opp, som nemnd over. Over halvparten av kommunane meiner dei sjølve ikkje har nok kapasitet til ta ansvar i implementeringa, og 44 prosent meiner at dei har for svak lovheimel til å regulera dei private barnehagane. Dette er alvorlege signal om svak kommunal barnehageforvaltningskapasitet.

Tabell 3-7 viser vidare at svarene er meir sprikande når det gjeld korleis kommunen vurderer barnehagane sin kapasitet til å implementera. 58 prosent meiner det er store kvalitetsforskjellar mellom barnehagane, som tilseier at dei har store oppgåver føre seg for å koma på høgd med ein tydelegare standard som ein no finn i den nye rammeplanen. Tilsvarende meiner 48 prosent av kommunane at barnehagane har for liten kapasitet til å fylgja opp planen, noko som også kjem tydeleg fram i kapittel 6 (barnehagestudien) i denne rapporten. I tråd med variasjonen når det gjeld tilhøvet til private barnehagar generelt (sjå over) er det eit fleirtal som ikkje reknar med problem med å få dei private med i samarbeid om rammeplanen medan eit viktig mindretal på 22 prosent. Denne varierende vurderinga av implementeringskapasiteten i barnehagane kan ein sjå som eit varsko om at barnehagane er pressa. Mange av dei kan ha meir enn nok med drift frå dag til dag og har vanskar med å følgja opp initiativ og endra rammevilkår utanfrå.

Tabell 3-7 : Prosentdel som erfarer ulike utfordringar for implementering (N=165)

	Svært usamd/usamd/litt usamd	Verken samd eller usamd	Svært samd/samd/litt samd
Kommunen har for liten kapasitet til å fylgja opp implementeringa	24	12	64
Barnehagane har for liten kapasitet til å fylgja opp ny rammeplan	40	12	48
Private barnehagar i vår kommune er vanskelege å få med i implementeringstiltak	56	22	22
Kommunen har for svak lovheimel til å regulera dei private barnehagane	31	25	44
Mange barnehagar har profiler som ny rammeplan gir lite rom for	67	32	1
Det er store kvalitetsforskjellar mellom barnehagane	30	12	58

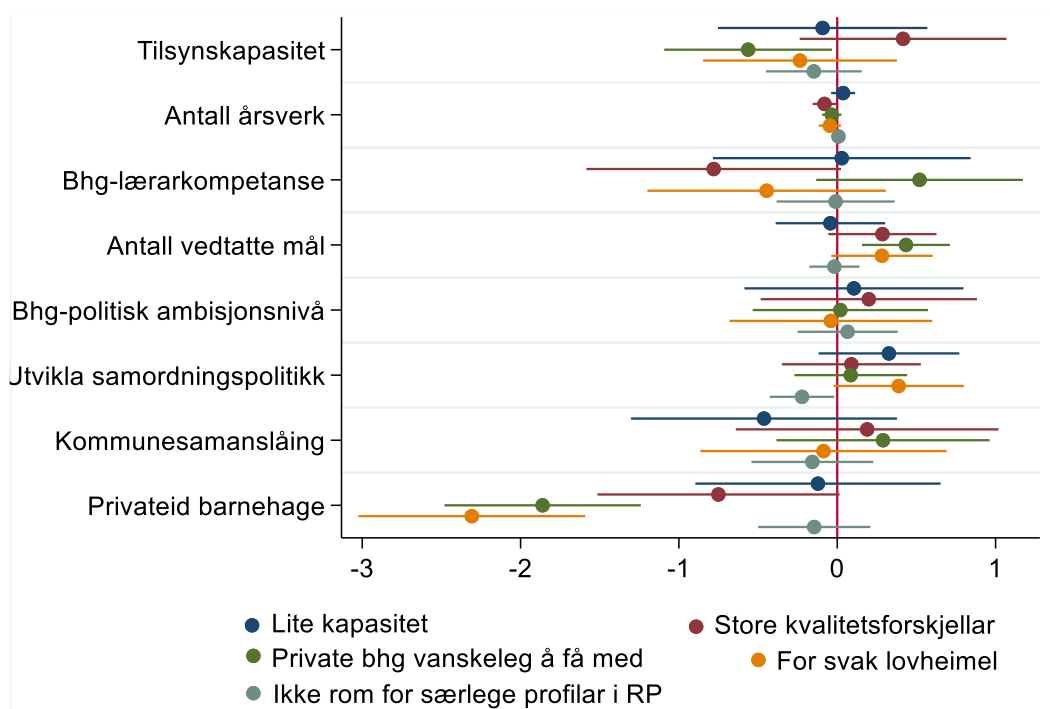
Kommunane vart bedne om å svara på spørsmål om kva utfordringar ein står overfor i eigen organisasjon og i barnehagane, og her er det ein stor variasjon når det gjeld vurderingane av barnehagane, som vist i Tabell 3-6. Kva som påverkar kommunane sine erfaringar med utfordringar av denne typen er forsøkt forklart med fleire regresjonsmodellar som er samanfatta som eit koeffisientplot i Figur 3-2. Vi ser nærare på følgjande utfordringar:

- Kommunen har for liten kapasitet til å følgja iverksetjinga godt nok opp
- Det er store kvalitetsforskjellar mellom barnehagane:<sup>17</sup>
- Vi har private barnehagar i vår kommune som det er vanskeleg å få med i våre implementeringstiltak
- Vi har for svak lovheimel til å regulera dei private barnehagane.
- Mange barnehagar har særlege profiler som ny rammeplan ikkje gir rom for.

Med koeffisientplotet i Figur 3-1 prøvar vi å formidle regresjonane så effektivt og leservenleg som mogleg. Måten å lesa denne figuren og dei seinare koeffisientplotta på er som følgjer: kvar sirkel viser til ein regresjonskoeffisient frå regresjonsmodellen. Alle regresjonsmodellane som koeffisientplotta baserer seg på er vist i sin heilskap i Vedlegg 5 i Appendiks. Strekane ut frå

<sup>17</sup> Det kan sjølvsagt vera store kvalitetsskilnader mellom kommunale barnehagar også, men ein rekna med at kommunen vil sjå slike kvalitetsforskjeller i størst grad der det er mange barnehagar dei ikkje eig sjølv.

sirkelen viser koeffisienten sitt konfidensintervall. Lengda på strekane heng i hop med fordelinga på variabelen sine verdiar og representerer grad av usikkerheit. Der konfidensintervalla er store, vil det seia at resultatane er usikre. I dei tilfella der streken eller sirkelen kryssar den vertikale 0-linja, tyder det på at effekten for denne variabelen ikkje er statistisk signifikant. Der streken ikkje overlappar med 0-linja er effekten for variabelen statistisk signifikant på 95 prosent-nivå. Det betyr at vi er meir enn 95 prosent sikre på at samanhengen vi har funne mellom avhengig variabel og den uavhengige variabelen ikkje er tilfeldig. For regresjonane grupperer vi ikkje polane på skalaen slik det er gjort i tabellanalysane, men brukar heile skalaen, anten han er sjupunkts eller fempunkts. I gjennomgangen av regresjonanalysene rapporterer vi kun dei sammenhengene som er statistisk signifikante.



Figur 3-1: Regresjonsanalyse av opplevde utfordringar: liten kapasitet, store kvalitetsforskjellar, dei private vanskelege å få med, svak lovheimel, særlege profilar lagar vanskar, kor 1 = svært usamd og 7 = svært samd) (N=158)<sup>18</sup>

Det er ingen av forklaringsfaktorane som kan forklara variasjonen i oppfatninga av kapasitet. Når det gjeld kvalitetsforskjellar ser vi at talet på årsverk dedikert til barnehageforvaltning påverkar i kva grad ein ser dette som ei implementeringsutfordring. Samanhengen er negativ og viser at di fleire årsverk som jobbar med barnehagesakene, di mindre vurderer kommunen kvalitetsforskjellane som ei utfordring i implementeringsarbeidet. Forskjellen ser ikkje så stor ut i Figur 3-2, men om ein reknar om og samanliknar dei kommunane med under eitt årsverk med kommunane som har flest årsverk så er den gjennomsnittlege forskjellen i plassering på skalaen på heile 53 prosentpoeng. Denne effekten er betydeleg.

<sup>18</sup> Figuren er basert på regresjonstabellane E1 – E5 i Vedlegg 5 i Appendiks.



Går vi vidare til kommunane si oppleving av at private er vanskelege å få med, så viser Figur 3-2 at tilsynskapasiteten spelar inn på korleis kommunane vurderer dette. Vi finn at dei som har best tilsynskapasitet (som har lagt tilsyn til anna organisatorisk eining eller interkommunalt samarbeid) i mindre grad ser på dei private barnehagane som ei utfordring for implementeringa enn dei som har dårlegast tilsynskapasitet (som ikkje har skilt drift og tilsyn ut i ulike einingar). Skilnaden mellom dei to gruppene er på 7,8 prosentpoeng. Vidare ser vi at dei kommunane som har private barnehagar er mindre tilbøyelege til å vera einig i at det er private aktørar som er vanskeleg å få med i implementeringsarbeidet. Dessutan er det en positiv effekt av å ha fleire barnehagepolitiske mål. Dette er ikkje så lett å tolka, det kan tenkjast at dei kommunane som har skild ut tilsynet vert opplevd som meir ryddige av dei private barnehagane. Det gir meir meining at dei kommunane som har utvikla mål for sektoren har større problem med å involvera dei private i dette.

Også når det gjeld vurderinga av om kommunane har for svak lovheimel til å regulere private aktørar ser vi at innslaget av private barnehagar i kommunen påverkar svaret her. Interessant nok ser vi at dei kommunane som har private barnehagar er i mindre grad einig i at dei har for svak lovheimel enn tilfellet er for dei kommunane som ikkje har private barnehagar. Skilnaden mellom dei to gruppene kommunar er på heile 33 prosentpoeng.

Når det gjeld utfordring knytt til barnehagar med særlege profiler som ny rammeplan ikkje gjev rom for, ser vi at kommunane sin samordningspolitikk spelar inn. Den negative koeffisienten indikerer at jo meir ambisiøs samordningspolitikken er i ein kommune, jo mindre ser dei på særlege profiler som eit problem for implementering av rammeplanen. Skilnaden mellom gruppa med minst utvikla samordningspolitikk og gruppa med mest ambisiøs samordningspolitikk er på 13 prosentpoeng.

Resultata her kan nok tolkast på ulike måtar, men om ein les dei fem avhengige variablane som uttrykk for kritikk av dei private barnehagane, så kan det sjå ut til at denne kritikken står sterkast hos dei kommunane som har minst med private barnehagar å gjera: dei som ikkje har private barnehagar, dei som har liten forvaltningskapasitet og som har ein lite utvikla samordningspolitikk. Dette er nok i stor grad småkommunar som er, som i stor grad er mest skeptiske til dei private barnehagane. På ei anna side er det nok ein annan mekanisme som gjer at dei kommunane vil definera mål for heile sektoren vert det vanskelegare å få dei private med.

### **3.4. Tendensar og variasjonar i den kommunale implementeringa av rammeplan for barnehagen.**

Problemstillingane for delundersøkinga om kommunen som barnehagestyresmakt inkluderer for det første om og korleis kommunane fortolkar rammeplanen. For det andre kva rolle dei har hatt i implementeringa, det vil seia kva tiltak dei har sett inn. For det tredje, i kva grad og korleis har dei har fylgd opp rammeplanen når det gjeld overgangar i barnehagen og til skulen, og har dei fylgd opp barnehagens ansvar for samisk språk og kultur. Tilsyn, utviklingstiltak og faglege nettverk så vel som samordningstiltak er viktige former for slik oppfølging, og i tråd med problemstillingane er særleg bruken av tilsynet ei viktig sak.

Dei fortolkingane og tiltaka det er tale om, kan sjåast i fleire perspektiv, som skissert i innleiinga. Med støtte i implementeringsteori, er det eit viktig spørsmål om kommunane oppfatar planen som styringsinstrument: er den realistisk, konsistent og gjennomførbar eller ikkje (Winter, 2003; Ingram og Schneider, 1997). Korleis ser dei si eiga rolle i implementeringsprosessen? Barnehagepedagogikken inneheld dessutan spenningar mellom ulike omsyn som kan vektleggast

og kombinerast i ulik grad, der særleg barnesentrering og medverknad på den eine sida og vaksenregulering og planlagt verksemd på den andre er sentrale. Eit anna viktig spørsmål er om kommunane ser ansvaret sitt primært som kontroll og sikring av lovdefinerte minstestandardar eller om dei også ser på rolla si som støtte, kapasitetsbyggjar, tilretteleggjar og samordnar. Tilsynet kan også i sin tur vera retta inn mot legal kontroll eller mot læring og dialog. Desse problemstillingane er hovudsaka i kapittel 3.3, og dei vert drøfta mot funn frå *Kommuneundersøkinga* og mot tilsynsrapportmaterialet. Der kommunale fortolkingar og tiltak varierer i stor grad vil det bli undersøkt om dei uavhengige variablane kan forklara noko av dette.

### 3.4.1. Fortolkingar av rammeplanen

#### Rammeplanen som styringsinstrument

Rammeplanen er eit særprega utgangspunkt for implementering. Planen har formell status som forskrift og er meint å vera bindande for heile barnehageverksemda. Samstundes er det ein læreplan, og ein læreplan kan vanskeleg fullt ut skrivast som ein lovtekst. Den skal gi rom for fagleg skjønn, særleg når det er tale om at læreplanen er ein rammeplan (Østrem et al., 2009). Den avløyser tidlegare dokument som kan ha vore oppfatta som bindande i varierende grad. Det er difor ikkje sikkert at den nye planen vert oppfatta som like bindande som andre forskrifter. Det er såleis av interesse å finna ut om kommunane oppfattar planen som bindande og dekkande for heile verksemda.

Særleg reformer som er omfattande, slik som ein ny rammeplan, vil typisk vera prega av at mange omsyn og verdiar er søkt ivaretekne. Det er derfor typisk at slike dokument er kjenneteikna av kompromiss og motstridande mål som det er vanskeleg å sameina i lokal implementering. Fordi mange omsyn og interesser skal takast med kan reformer lett bli overlessa med for mange ambisjonar og mål og bli urealistiske og usamanhengande. Det er derfor spurt om planen vert oppfatta som samanhengande og gjennomførbar, dette er av dei klassiske problema i implementeringslitteraturen (Kjellberg og Reitan, 1995).

Resultata her er nokså eintydige. 77,4 prosent er usamde eller svært usamde i påstanden om at den nye rammeplanen er usamanhengande, og 79 prosent er samde eller svært samde i at den er gjennomførbar. Dei resterande er i all hovudsak verken samde eller usamde. 81 prosent er samde i at den dekker heile verksemda og ytterlegare 11 prosent er litt samde i det. Om dette er like eintydig sett frå den einskilde barnehage er eit anna spørsmål (sjå *Eigarstudien*, kapittel 4, og *Barnehagestudien*, kapittel 6). 86 prosent oppfattar alle delar av planen som like bindande og ytterlegare 8 prosent er litt samde i at alle delar er like bindande. Det er ikkje her noko nemnande variasjon, her er knapt noko mindretal som meiner at planen er urealistisk, berre delvis dekkande, uforpliktande eller usamanhengande. Ein må seia at med dette er viktige føresetnader for implementering til stades. Det vert knapt sådd tvil om kor bindande og dekkande planen er eller om den er samanhengande og realistisk.

Denne rammeplanen er ikkje den første, den avløyser fleire føregåande. Det kan vera ulike syn på kor store endringar den eigentleg fører med seg. Dersom den vert oppfatta som ei reform som ikkje endrar stort, vert implementering, i tydinga tiltak for endring og utvikling, mindre relevant. Det kan tenkjast at planen vert oppfatta meir som at den vidarefører eller synleggjer den praksis som har vore utvikla under førre rammeplan. I så fall ligg det ikkje godt til rette for at planen vil føra til endringar sjølv om den er tydeleg, bindande og realistisk. Det kan godt tenkjast at planen

vert oppfatta som vidareføring av tidlegare praksis sjølv om styresmaktene nasjonalt ser viktige endringar i den. Det er imidlertid ikkje heilt eintydig kva endringar det var meininga at rammeplanrevisjonen skulle føra til (sjå *Policystudien*, kapittel 2).

Resultata er ikkje like eintydige når det gjeld vurdering av endringsgrad. Her er eit stort fleirtal på 81 prosent som er litt samd, samd eller svært samd i ein påstand om vidareføring. Denne vidareføringsfortolkinga er såleis eit hovudfunn. Her er også eit mindretal på 19 prosent som meir og mindre sterkt avviser vidareføringspåstanden. Dei som ser vidareføring, dominerer biletet og spørsmålet som reiser seg er kva som kan forklara at somme ser endringar der dei fleste ikkje gjer det? Det er nærliggande å rekna med at det har med kompetanse, kapasitet og kor utvikla kommunen sin barnehagepolitikk er å gjera (sjå nedanfor).

Ettersom mange meiner planen i stor grad vidarefører, kan det tenkjast at det vil seia at den berre endrar nokre få tema medan dei fleste tema er uendra. Kommunane vart difor spurde om endringsgraden på ulike tema i rammeplanen. Tabell 3-8 syner delen som i stor eller svært stor grad var samde i at rammeplanen var kjenneteikna av endringar på ulike sider ved barnehagetilbodet. Dei ulike områda er ikkje heilt gjensidig utelukkande og overlappar ein del, men dei gjev eit samla bilete av at om lag halvparten eller meir meiner det har skjedd store eller svært store endringar på mange ulike felt (det einaste unnataket er foreldresamarbeidet). Prosenten som meinte «i nokon grad» i parentes og det er resten. Alle meiner altså at det har skjedd endringar på alle tema i nokon eller stor grad. Omtrent ingen svarar liten/svært liten grad.

Tabell 3-8: *Vurdering av endring på ulike sider ved barnehagetilbodet. (N=182-186)*

Sider ved barnehagetilbodet	Prosentdel som i stor eller svært stor grad er samde i at det har skjedd ei endring
Barnehagen som pedagogisk verksemd	58,3 (36,8)
Føremål og innhald	67,0 (30,8)
Barns medverknad	45,6 (42,3)
Barnehagens verdigrunnlag	46,2 (36,8)
Barnehagens fagområde	44,0 (40,7)
Barnehagens arbeidsmåtar	42,3 (53,3)
Samarbeidet heim-barnehage	36,3 (49,5)
Ansvar og roller	67,0 (30,8)

Note: Prosentdelen i parentes identifiserer dei som har svart «i nokon grad» på spørsmålet om endring.

Dette er eit interessant funn, og oppsiktsvekkande at det er så eintydig. Oppslutninga om at planen vidarefører heng altså ikkje saman med at den ikkje endrar noko, tvert om – den endrar så og seia alle tema samstundes som den vidarefører. Ei mogeleg forklaring på dette kom fram i førebuaende intervju med ei gruppe kommunerepresentantar, som meinte planen var ei viktig endring i den tyding at den klargjorde og synleggjorde den praksis som lenge har kjennemerka barnehagen. Slik klargjering og presisering er også ei endring. Denne tolkinga fell saman med det som kom fram i intervju med eigarane (sjå kapittel 4), som også la vekt på at planen var ei vidareføring og ei tydeleggjering.

Kommunane vart difor spurde også om dette gjennom fleire spørsmål i skjema som på ulike måtar målar oppslutning om det synet at planen klargjer og standardiserer gjeldande praksis eller motsett. For det første, 89,3 prosent er litt samde, samde eller svært samde i at rammeplanen vil gjera tilbodet likare i heile landet. Dette kan ein fortolka som ei oppfatning av at planen standardiserer. 91,9 prosent er samde eller svært samde i at den klargjer kvalitetskriterier. 82,8 prosent meiner den klart også klargjer ansvarstilhøva for tilbodet. Kommunane oppfattar med andre ord ikkje planen som ei styrking av lokal variasjon, mangfald eller ulike private løysingar, den er eit steg i retning meir einsretting og regulering av kva den gode barnehagen er. Det er dette som er endringa. Den gjeld dei fleste sider ved barnehagen, og den verkar til å vidareføra innarbeidd praksis, med mindre den har vore avvikande på noko vis.

Det er såleis eit hovudfunn at nesten alle kommunane meiner rammeplanen standardiserer og klargjer rammeplanen. Det store fleirtalet meiner dette inneber ei vidareføring av innarbeidd praksis, medan eit lite mindretal meiner slik standardisering er noko meir enn ei vidareføring, det er ei djupare endring. I vidare analyse av kva kommunane meiner rammeplanen inneber må i stor grad lesast som vurdering av kva som no er blitt standardisert og synleggjort. Oppfatninga av at det har skjedd ei standardisering og klargjering og at det er ei endring, kan tyda på at mange har meint det tidlegare var for lause rammer som gav rom for tilfeldig og for varierende praksis i somme barnehagar.

### **Rammeplanen som pedagogisk endring**

Som nemnd i innleiinga, er det i barnehagepolitisk debatt og i forskingslitteraturen spenningar mellom ulike tilnærmingar til barnehageverksemd. Ekspertgruppa som utgreidde barnehagelærarrolla som profesjonsrolle, peika mellom anna på spenningar mellom planlegging, progresjon og vaksenstyring på den eine sida, og barnesentrert og fleksibel pedagogikk på den andre (Kunnskapsdepartementet, 2018). Det er ikkje tale om gjensidig utelukkande omsyn, men om ulike, legitime omsyn som kan få ulik relativ vekt i praksis. Klargjeringa av kva praksis skal vera kan tenkjast å gå i ulike retningar i dette spenningsfeltet.

Kommunane vart difor spurde om dei oppfatta at planen styrka eller svekka element i dette spenningsfeltet. Kommunane vart bedne ta stilling til ei rad påstandar om kva den nye rammeplanen gjev meir eller mindre av. Tabell 3-9 viser prosentfordelinga som var samde i påstandane i svært liten/liten grad, nokon grad, og stor/svært stor grad.

Tabell 3-9: *Fortolkning av rammeplanen i pedagogisk perspektiv. Prosentdel som er samd i påstandar om kva rammeplanen endrar. (N=178)*

	Svært liten/liten grad	Nokon grad	Stor/svært stor grad
Meir vaksenstyring	47	42	11
Sterkare medverknad for barn	8	40	52
Meir systematisk arbeid med fagområda	10	47	43
Meir vekt på progresjon	2	42	56
Meir planlagd barnehagepraksis	4	44	52
Mindre frileik	71	25	4
Tettare kopling til grunnskulen	11	51	38
Meir spesialisering	37	52	11

Kommunane oppfattar i all hovudsak at rammeplanen krev ei meir fokusert og intendert barnehageverksemd, det ser ein i svara på spørsmåla om rammeplanen krev meir arbeid med fagområda, meir progresjon og meir planlegging. Det kan vera ulike tolkingar av kva plan og progresjon inneber. Rammeplanen definerer det ikkje og som peikt på i *Barnehagestudien* (kapittel 6) er dette eit uavklart omgrep.

Det er nærliggjande å tenkja seg at dette vil innebera ein meir vaksenstyrt, og mindre barnesentrert barnehage, men kommunane oppfattar ikkje planen slik. Kommunane fekk her for det første eit spørsmål om dei tolka rammeplanen slik at den legg opp til meir vaksenstyring. Som Tabell 3-9 viser, er det berre svak til moderat oppslutnad om ei slik tolking. Medan det er stor oppslutnad om at barns medverknad til og med er styrka i rammeplanen, og fleirtalet avviser at det vert mindre rom for frileik. Ein barnesentrert pedagogikk (medverknad og frileik) krev også vaksenstyring, men det er nærliggande å tolka dette slik at kommunane oppfattar at barnesentreringa, der barn skal medverka i dagleglivet og der den pedagogiske verksemda skal tilpassast barns interesse og motivasjon - er styrka i den nye rammeplanen. Samstundes skal det vera meir plan og progresjon.

Denne kombinasjonen av retning, plan og systematikk med barns medverknad og tilpassing til deira interesser, behov, og leik har ofte vore ein uttalt ambisjon for barnehagepedagogikken (Kunnskapsdepartementet, 2018). Kommunane ser ut til å oppfatta at den framleis gjeld, men med ei styrking av medverknad – og plan og progresjon. Det er svært viktige spørsmål kva for pedagogisk kompetanse, fagleg leiing og organisatorisk innramming som best kan realisera denne doble ambisjonen. Ikkje minst kva rolle hierarkisk standardisering, evidens-basert praksis og rutinisering har her (Kunnskapsdepartementet, 2018).

Planen vert altså fortolka til å klargjera og tydeleggjera at ein skal halda fast på barnesentrering og medverknad, samtidig som den pedagogiske verksemda ikkje skal vera tilfeldig, men planlagd og med progresjon. Dei fleste kommunane oppfattar ikkje dette som noko nytt, men som ei vidareføring og klargjering av element som låg nedfelt i den førre rammeplanen. Meir intensjon, plan og progresjon treng ikkje bety at barnehagane skal bli meir lik skulane. Barnesentreringa er då også ei motvekt mot det. Likevel, på spørsmål om rammeplanen inneber ei tettare kopling til skulane og meir spesialisering i barnehagane (som skulane har i større grad) svarar fleirtalet stadfestande. Utdanninga av grunnskulelærarane har gått i retning av fagleg spesialisering og altså meir faglærarsystem, og den gamle allmennlæraren er ikkje lenger eit ideal. I barnehagane derimot, har det vore slik at sjølv om barnehagelærarane har fordjuping er dei likevel generalistar som skal kunna ha fagleg totalansvar for ei barnegruppe. Det vil vera ei stor endring å bryta dette prinsippet, og ekspertgruppa om barnehagelærarrolla meiner forskning tilseier at ein ikkje bør gjera det (Kunnskapsdepartementet, 2018). Her meiner fleirtalet av kommunane altså at ei slik utvikling vert framskunda av rammeplanen, men det er også eit stort mindretal som ikkje ser det slik. Det kan tyda på ei oppfatning av kopling til skulane, men slik at barnehagepedagogikken sin eigenart skal vidareførast, med vekt på barns medverknad og utan faglærarspesialisering som i skulane.

På desse spørsmåla om kva for pedagogisk retning klargjeringa og vidareføringa har, er det klare tendensar. Fleirtalet ser planen slik at det inneber styrking av barnesentreringa og samstundes av progresjon og planlagt praksis, og at dette inneber ei tilnærming til skulane. På alle desse spørsmåla er det likevel også ein monaleg variasjon, det er viktige mindretal som ikkje er samde i at det er slike endringar i planen. Sett i lys av at dei fleste ser planen som ei vidareføring er det rimeleg å tru at dei som ikkje ser dei endringane det er spurt om her, nettopp ser fyrst og fremst vidareføring og status quo utan at noko er meir løfta fram og klargjort enn anna.

Mykje tyder på at ambisjonane om samordning mellom barnehagepolitikk og andre politikkområde vert sterkare (Kunnskapsdepartementet, 2018). Det er såleis eit viktig spørsmål om kommunane ser rammeplanen slik at den styrkjer behovet for slikt samarbeid. Som vist over oppfattar kommunane det slik at rammeplanen koplur barnehagane meir mot skulane, og det er difor nærliggjande å venta at dei også ser det slik at dette krev samarbeid. Samarbeidsbehovet kan også gjelda andre delar av oppvekstfeltet. Tabell 3-10 viser prosentdelane som vurderer det slik at rammeplanen i svært liten/liten, nokon, eller stor/svært stor grad krev meir samarbeid med ulike partar.

Tabell 3-10: *Vurderingar av om planen medfører større samarbeidsbehov. Prosent. (N=178)*

	Liten/svært liten grad	Nokon grad	Stor/svært stor grad
Foreldra	11	53	36
Grunnskulen	11	52	37
Andre oppvekstaktørar	13	49	38

Hovudtendensen, som vist i Tabell 3-10, er at fleirtalet meiner planen krev meir av alle typane samarbeid, særleg hjå foreldra. Berre små mindretal på rundt 10 prosent avviser dette, Samordnings- og integrasjonstenkinga ser ut til å ha nådd fram i stor grad og fortrent ein meir tradisjonell, oppdelt måte å tenkja oppvekstpolitikk på. Det er også rimeleg at kommunane er opptatt av dette, då dei har eit breitt ansvar for heile oppvekstfeltet. Spørsmålet er heller om

private aktørar også ser det slik. Analysen av eigarane i kapittel 4 tyder ikkje på det. Sjå også styrarundersøkinga (kapittel 5) om dette.

### 3.4.2. Implementeringstiltak

Kommunen sine fortolkingar er ikkje det same som at kommunen gjer noko spesielt med dette. Kommunane kan mangla kapasitet eller ein utvikla barnehagepolitikk. Overfor dei private barnehagane har kommunen dessutan avgrensa formell styringsrett, slik lovverket er utforma. Det er såleis ikkje gitt at kommunen vil setja i gang tiltak for å fremja implementeringa i barnehagane i kommunen, eller for å gi den særlege vektleggingar eller prioriteringar. Det kan tenjast at dei held seg til ei restriktiv forståing av eige ansvar, som ansvarleg for å sikra lovleg verksemd og at eigarane elles (inkludert kommunen sjølv) har hovudansvaret. Det er difor ei problemstilling om kommunane har fylgd opp rammeplanen med konkrete tiltak. Slike tiltak gjeld her den kommunale oppfølginga av heile sektoren, både offentlege og private barnehagar. Slike tiltak kan ta ulike former og ha ulike ambisjonar.

#### Ambisjonar for den kommunale implementeringa

Det er altså ikkje gitt at kommunane har same ambisjonsnivået for si eiga rolle i implementeringa. Det kan henga saman med kapasitet, og kor utvikla den kommunale barnehagepolitikken er eller korleis relasjonen til dei private er. Spørjeskjemaet skilde mellom den lågaste ambisjonen som er å overlata implementeringa til barnehagane, ein høgare ambisjon er å setja inn tiltak for å sikra at barnehagane tar dette ansvaret, men utan å leggja føringar på kva barnehagane skal prioritera eller meina. Dette kan skje gjennom å ta opp den nye rammeplanen i nettverk, eller gjennom å laga ein tidsplan for barnehagane sitt fortolkingsarbeid med den nye planen. Ein endå høgare ambisjon er dersom kommunen har meiningar om kva fortolkingar og vektleggingar av rammeplaninnhaldet som skal prioriterast, altså at dei også regulerer mål og retning på det pedagogiske arbeidet frå kommunalt hald.

I spørjeskjemaet var det spørsmål om i kva grad kommunane hadde dei ulike ambisjonane. Her kunne dei svara stadfestande på fleire, ettersom dei ikkje er gjensidig utelukkande. Bortsett frå å ta den nye rammeplanen opp i nettverk for alle styrarar, både private og kommunale, som er noko omtrent alle kommunane har gjort, altså ein moderat ambisjon, er det monaleg variasjon mellom kommunane her, sjå Tabell 3-11.

Tabell 3-11: *Prosentdel som har ulike ambisjonar for det kommunale ansvaret i implementeringa (N=176).*

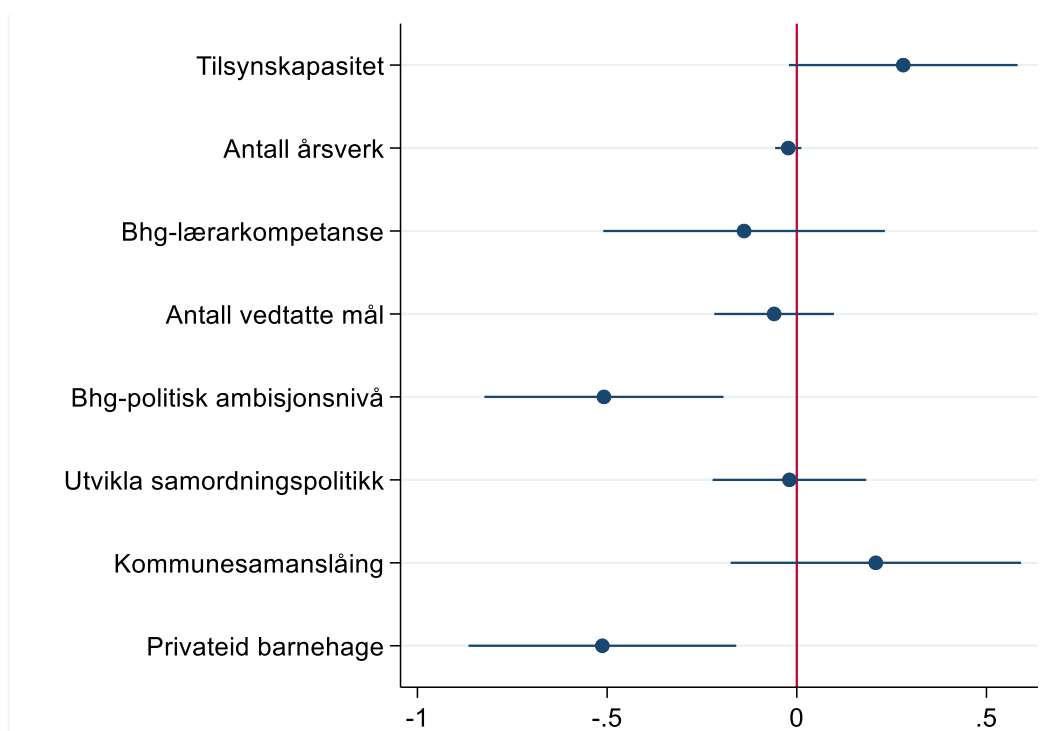
	Svært liten/liten grad	Nokon grad	Stor/svært stor grad
Overlet stort sett ansvaret for implementeringa til barnehagane	30	41	29
Teke rammeplan opp i nettverk der alle private og kommunale barnehagar er med	5	14	81
Laga framdriftsplan for barnehagane sitt arbeid for å implementera rammeplanen	31	34	35
Formulert mål for korleis rammeplanen bør implementerast av alle (kommunale og private barnehagar)	23	40	37

Det er eit mindretal (29 prosent) som heilt klart vel å overlata det meste til barnehagane, men her eit stort mindretal. Om vi ser på dei som ikkje vil overlata det meste til kommunane, er det størst satsing på å ta planen opp i nettverk. Slike nettverk er truleg i stor grad innarbeidd i kommunane. Å ta planen opp der kan nok ta mange former med ulike grad av kommunal styring av mål og retning. For å finna ut i kva grad kommunane hadde slik styring ut over berre å ta planen opp til diskusjon eller orientering spurde vi også om kommunen hadde lagt ein plan for barnehagane sitt arbeid med planen og om dei også hadde sett mål for korleis planen skulle implementerast. Her er det langt lågare tal, kun ein dryg tredjedel har verkeleg tatt styring over prosessen slik. Slike framdriftsplanar for barnehagane sitt arbeid med rammeplanen kan nok ta ulike former, ei form er at kommunen set opp ei tidslinje med milepålar for kva tid barnehagane skal ha vore gjennom dei ulike ledda fram mot ein total gjennomgang og fortolking av planen. Men her blir kommunen meir ein organisatorisk tilretteleggjar, dette treng ikkje involvera kommunal regulering av korleis planen skal tolkast og implementerast lokalt. Ein tredjedel av kommunane har hatt dette som ambisjon. Somme kommunar har likevel gått steget lenger, og også sett mål for korleis implementeringa skal bli. Her legg ein ikkje berre til rette for at noko skjer lokalt, men prøver også å gje retning til arbeidet. Rundt ein tredjedel har i stor og svært stor grad sett slike mål. Det er vanskeleg å vita kva mål det er tale om. Ettersom kommunane meiner rammeplanen endrar (i form av å klargjera og standardisera) svært mange sider, kan det variera kva kommunane ser som viktig, jf. eigarstudien, sjå kapittel 4, som viser stor spreing i kva tema eigarane har tatt opp.

Det er interessant at 37 prosent av kommunane svarar med det høgaste ambisjonsnivået. Det tyder på at den kommunale barnehagepolitikken mange stader har vore gjennom ei monaleg utvikling frå fokus på utbygging (kvantitet) til kvalitet. Dette gjer kommunane viktigare i implementeringsstrukturen i sektoren. Det er likevel variasjonen som er det mest interessante her. Kommunane sprikar mellom dei som tar ei klar fagleg leiarrolle i sektoren og dei som heilt klart ikkje gjer det.



Kva påverkar ambisjonsnivået ulike kommunar har hatt for si rolle i implementeringa? Figur 3-3 ser nærare på dette, basert på ein regresjonsanalyse. Som nemnd over var det ein del kommunar som svarte at dei overlet implementeringa til barnehagane medan andre hadde større ambisjonar om å styra implementeringa. Figur 3-3 viser at ein høgt utvikla barnehagepolitikk gjer det mindre sannsynleg at kommunen overlet implementeringa til barnehagane. Skilnaden mellom dei med minst utvikla og mest utvikla barnehagepolitikk er på heile 22 prosentpoeng. Det er ikkje uventa. Her er avhengig og uavhengig variabel nokså like. Det same gjeld at dei kommunane som har private barnehagar i mindre grad vil overlata implementeringa til barnehagane. Skilnaden mellom kommunar med og utan innslag av private barnehagar er på 7 prosentpoeng. Dette kan henga saman med at mange private heng nøye saman med kommunestorleik. Det kan også henga saman med at der det er mange private barnehagar vil kommunen oppleve større behov for å halda eit fagleg overoppsyn med, og ikkje overlata implementeringa til barnehagane.



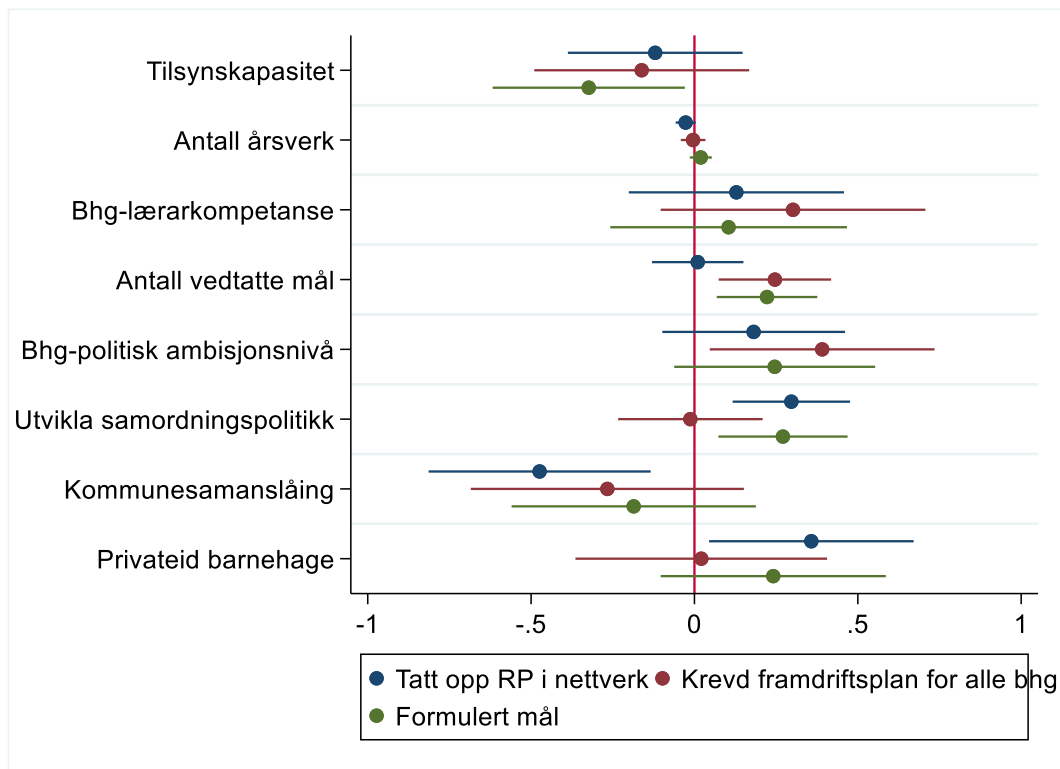
Figur 3-3: Lineær regresjon av utsagnet «Overlet stort sett ansvaret for implementering av RP til barnehagane», kor 1 = I svært liten grad» og 5 = I svært stor grad (N=158)<sup>19</sup>

Dei som ikkje overlet implementeringa til barnehagane kan fylgja opp på ulike måtar. Skjemaet måler tre ulike slike måtar, som kommunane fordelte seg nokså jamt på, nokon gjorde dette i stor grad, andre mindre og ingenting (sjå Figur 3-4).

Påstandane «Vi har tatt opp rammeplanen i nettverk der alle (alle kommunale og ev. private) barnehagar er med», «Vi har laga ein framdriftsplan for alle barnehagar i kommunen (kommunale og evt private) der dei sjølve konkretiserer kva den nye planen krev» og «Vi har formulert mål for

<sup>19</sup> Figuren er basert på regresjonstabell E6 i Vedlegg 5 i Appendiks.

korleis rammeplanen bør implementerast av alle barnehagar (kommunale og ev. private) i vår kommune» er døme på ulik implementeringsoppfølging. Kva forklarar variasjon på denne typen implementeringsoppfølging?



Figur 3-4: Lineær regresjon av tre tiltak «tatt opp i nettverk», «krevd framdriftsplan» og «formulert mål», kor 1 = I svært liten grad» og 5 = I svært stor grad (N=158)<sup>20</sup>.

Figur 3-4 viser at å ta den nye planen opp i nettverk er den vanlegaste tilnærminga som går lenger enn å overlata alt til barnehagane. Denne tilnærminga heng positivt saman med grad av utvikla samordningspolitikk (17 prosent) og med om der er private barnehagar i kommunen (5 prosent, nokså lite). Her er det ein negativ samanheng med kommunesamanslåing (14 prosent). Det kan tenkjast at ettersom nettverk kan involvera mange barnehagar kan det ta tid å re-etablere slike nettverk i samanslåtte kommunar.

Tilnærminga om å laga ein framdriftsplan for alle barnehagane sitt arbeid med fortolking og oppfølging heng også positivt saman med kor utvikla barnehagepolitikken er. Det vil seia med kor mange barnehagepolitiske mål kommunen har (11 prosent), og kva generell ambisjon kommunen har for eiga rolle i sektoren (16 prosent). Di meir utvikla barnehagepolitikk og di fleire vedtekne mål, di meir sannsynleg er det at kommunen krev slik framtdsplan. Den meir krevjande ambisjonen om å setja mål for alle barnehagane si implementering, heng positivt saman med grad av utvikla samordningspolitikk (15 prosent) og barnehagepolitiske mål (10 prosent). Di meir utvikla

<sup>20</sup> Figuren er basert på regresjonstabellane E7-E9 i Vedlegg 5 i Appendiks

samordningspolitikk og di fleire vedtekne barnehagepolitiske mål, di meir sannsynleg er det at kommunane har formulert mål for barnehagane si implementering. Her er det også ein negativ effekt av å skilja ut tilsyn frå eigarskap.

Av særleg interesse er at barnehagepolitisk utviklingsnivå slår inn på kor store ambisjonar kommunen har til å styra implementeringa. Det er tre mål på barnehagepolitisk utviklingsnivå: kor mange mål kommunen har, samordningsindeks og generelt barnehagepolitisk ambisjonsnivå. Desse slår litt ulikt inn: samordning slår inn på nettverk, mange mål og generell ambisjon på implementeringsplan, og samordning og mange mål på mål for implementeringa. Slike implementeringsambisjonar, utover å overlata det til barnehagane, har som ein føresetnad at der er ein barnehagepolitisk plattform å gjera dette ut i frå. Det er det mange kommunar som har, men ikkje alle.

Særleg med tanke på den avgrensa styringsheimelen kommunane har andsynes dei private barnehagane, er det ikkje gitt at dei får gjennomslag for slike kvalitative kommunale tiltak for implementeringa av rammeplanen. Ei viktig problemstilling er difor kva styringstiltak kommunane brukar her. Av særleg interesse er tilsynet, men også andre kapasitetsbyggande, støttande og rettleiande tiltak kan vera viktige. Når det gjeld tilsynet, er eit viktig spørsmål om rammeplanen gjev betre heimel for tilsyn. Når det gjeld andre støttande former er eit viktig spørsmål om dei private barnehagane blir med på det.

### Tilsyn

Den sterkaste styringsforma kommunane disponerer er tilsynet. Dei kan ta form av tilsyn på staden, dokumenttilsyn eller uventa tilsyn etter varsling. Materialet skil ikkje mellom desse formene, men spør om tilsyn generelt. Eit klart fleirtal av kommunane har då også fylgd opp rammeplanen i tilsynet (Tabell 3-12), rundt ein tredjedel i stor eller svært stor grad.

Tabell 3-12.: *Prosentdel kommunar som i ulike grad har brukt tilsynet for å kontrollera at den nye rammeplanen vert implementert. (N=176)*

Liten/svært liten grad	Nokon grad	Stor/svært stor grad
38	28	34

Det er likevel eit viktig funn at 38 prosent i liten eller svært liten grad har brukt tilsynet for å fylgja opp rammeplanen. Truleg tyder det at dei har avgrensa tilsynet til grunnleggande krav for lovleg drift, som areal og personale, men det kan også spegla at kommunane ikkje har hatt tilsyn på staden dei seinare åra.

Det kan ha ulike årsaker at ein del kommunar ikkje har gått inn i oppfølging av rammeplanen i tilsynet. Ei årsak er manglande kapasitet og ambisjon i kommunen, ei anna kan vera at det er vanskar med å bruka tilsynet slik. Det har vore strid om det kommunale tilsynet av mange grunnar, og mange har etterlyst eit betre grunnlag for det kommunale tilsynet. Kommunane vart difor spurde om barnehagetilsynet er eit svakt instrument. Her er det, som framgår av Tabell 3-13, stor variasjon. Når spreinga er så stor, kan det tolkast som uttrykk for tvil og uvisse. Men det kan også tenkjast at det krev stor kompetanse å kunna bruka rammeplanen slik, og at mange ikkje har det.

Tabell 3-13: *Vurderingar av tilsynet som styringsinstrument (N=171)*

	Svært usamd/ usamd	Litt usamd	Verken samd eller usamd	Litt samd	Svært samd/ samd
Barnehagetilsynet er eit svakt styringsinstrument	25	18	3	29	25
Den nye RP gir sterkare grunnlag for tilsyn	53	2	8	5	32
Tilsynet vårt stiller krav til fortolkinga av sentrale tema i RP	61	5	12	1	21
Tilsynet vårt krev at alle sentrale tema i rammeplanen vert arbeidd med i barnehagane	54	9	8	7	23

Om ikkje rammeplanen er eit sterkt grunnlag for tilsyn, kan det likevel tenkjast at det i alle fall er betre enn det var før. Ein tydelegare plan kan tenkjast å vera eit betre grunnlag for tilsyn. Kommunane vart difor spurde: gjev den nye rammeplanen betre grunnlag for tilsyn? Resultata framgår av Tabell 3-13, og tyder at rammeplanen ikkje har lukkast i gje eit sterkare grunnlag for tilsyn. Heile 53 prosent avviser den vurderinga fullstendig. Kun ein tredjedel støttar denne vurderinga. Når det er så store sprik kan det tyda på at dette har noko med kommunane sine føresetnader for å bruka rammeplanen slik, men det kan også ha med rammeplanen sjølv å gjera. Forskriftsformatet dreg mot presisering medan læreplanformatet dreg mot rammeregulering som gjev rom for lokalt pedagogisk skjønn. Det er altså ein liten minoritet som meiner at grunnlaget er klart betre (Svært samde). Eit viktig spørsmål er kven det er, det vil sei om dei har særlege føresetnader for å bruka dei betringar som rammeplan tilbyr – anten fordi dei har store ressursar eller fordi det ikkje er private barnehagar i kommunen. Men kommunane samla ser ikkje ut til å vurdera det slik at styringsheimelen deira er blitt vesentleg betra. Dette er eit alvorleg signal.

Tilsynet kan ha ulike innrettingar både i form og innhald. Når det gjeld det siste, kan det som nemnd avgrensa seg til minstekrava for lovleg drift som til dømes tilsyn knytt til kvalifisert personell, bygningar, uteareal og at det er ei fagleg leiing. Dersom kommunen også går inn på pedagogiske spørsmål i tilsynet, kan det avgrensast til å krevja at ulike pedagogiske spørsmål skal vera tekne opp, planlagt, og gjort noko med. Til dømes at alle fagområda er nemnde i årsplanen. Det kan også tenkjast at det vert utvida til også å stilla krav om kva barnehagane skal ha som mål og tilnærming på fagområda, til medverknad for barn eller leik. Vi kan såleis skilja mellom tre ulike tilsynsambisjonar.

Spørjeskjema hadde difor spørsmål om i kva grad tilsynet la vekt på at barnehagane måtte dekkja alle tema, også om ein la vekt på at ulike tema skulle vera tolka på bestemte måtar. Hovudfunnet er at fleirtalet av kommunane ikkje gjer noko av delane. Dei brukar ikkje tilsynet slik. Berre 21 prosent er samde/svært samde i at tilsynet deira legg vekt på om alle tema i rammeplanen er dekkja. Det kan tenkjast at ein hadde fått fleire positive svar her dersom spørsmålsformuleringa hadde vore «somme tema» i staden for «alle tema».

Berre 22 prosent svarar at dei legg stor vekt (einig/svært einig) på korleis rammeplanelement er tolka (Tabell 3-13). At få har tilsyn på dette nivået heng truleg saman med at rammeplanen ikkje er eit sterkt grunnlag for tilsyn. Hadde den vore det er det nettopp slike krav til pedagogiske vurderingar og val som kunne vore gjort. Dette stadfestar funnet om at rammeplanen er eit svakt tilsynsgrunnlag.

Kommunane varierer på begge desse variablane, og for vidare analysar er eit viktig spørsmål kva som forklarar ulikskap her. Somme er på minstekrav for lovleg drift, andre er langt meir fagleg ambisiøse. Det er tydeleg at rammeplanen ikkje er eit implementeringsverktøy på langt nær for alle.

Det er av særleg interesse å vinna større innsikt i dei som fører eit tilsyn som ikkje berre sjekkar at godkjenningsskrava er på plass, og at dei viktigaste elementa i rammeplanen er dekkja, men også stiller krav om korleis rammeplanelement skal dekkast. Her er tilsynsrapportar ei god datakjelde. Sjølv om vi berre har tilsynsrapportar frå to kommunar med i denne omgang, er dei særleg interessante (totalt 16 rapportar), fordi dette er to store kommunar som vi må gå ut frå har kome lenger i å utvikla slike faglege tilsynskriterier.<sup>21</sup>

Tilsynsrapportane frå desse to kommunane (K1 og K3, sjå kapittel 4 og Vedlegg 6 i Appendiks) var alle dedikert til nokre få hovudtema, truleg etter ein plan. Vidare analysar av tilsyn bør sjå nærare på dette planverket som regulerer tilsynet (Askim, 2013). Det er nok ein konsekvens av at desse kommunane hadde eit meir fagleg nærgåande tilsyn; det krev tematisk spissing, ein kan ikkje ta så mange tema kvar gong. Dei tema som tilsynsrapportane rettar merksemda mot er progresjon, medverknad for barn, leik, likestilling og likeverd, mobbing, lærings- og leikemiljø, vurdering og pedagogisk dokumentasjon. Tilsynsvurderingane byggjer på dokument, observasjon, intervju med pedagogar, assistentar, barn og styrarar, det er noko varierende kva som vert brukt.

Hovudfunnet er at på desse tema går tilsynsvurderinga inn i faglege vurderingar av korleis desse elementa er ivareteke. Dei går langt utover å sjekka at barnehagane gjer noko med det, dei ser også på korleis. Rapportane gjev ein presentasjon av kva ein har kunna dokumentera, og særleg rapportane til kommunane gir så ei nokså utførleg sluttvurdering av dette. Ei slik sluttvurdering er som følgjer:

Barnehagemyndigheten vurderer at barnehagen gir barna mulighet for variert lek, og at barna får meningsfulle opplevelser i form av ulike aktiviteter jf.§ 2. Barnehagen legger til rette for lek ved at rommene blir organisert, og det settes av tid til lekematerialer for å inspirere til ulike typer lek. Barnehagen bidrar til den gode barndommen ved å gi barna muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfulle opplevelser.

Barnehagen bidrar til at barna får felles erfaringer som grunnlag for lek og legger til rette for utvikling av ulike leketemaer.

---

<sup>21</sup> Det var ein tredje kommune (K5) som sende oss ein rapport frå 2017 – før rammeplanen kom. Og den hadde den forma at det meste dreidde seg om godkjenningsskrava framleis var stetta; areal, tilsette og utdanningskrav. Dessutan om barnehagen hadde ein årsplan. Dette er eit døme på eit varsamt tilsyn, som også hadde nokre krav frå den gamle årsplanen om korleis årsplanen skulle brukast og som påpeikte at denne nok ikkje vart brukt aktivt nok. Men pedagogisk innhald gjekk denne rapporten lite inn på.

Barnehagemyndigheten vurderer at personalet veileder og støtter barna i leken, og at personalet er bevisst på egen rolle og deltakelse i barns lek.

Leken er en sentral plass i barnehagens innhold, og leken skal foregå i trygge og samtidig utfordrende omgivelser. Dette oppfyller X barnehage. Barnehagen legger til rette for ulike former for lek og har fokus på at leken er viktig. Barnehagen bidrar til at alle barn får oppleve glede, humor og spenning gjennom lek, både ute og inne, alene og sammen med andre. Personalet er bevisst på uheldige samspillsmønstre som kan oppstå, og setter inn tiltak når det er behov for det. (K3).

Liknande vurderingar er gjort i dei fleste av dei 16 rapportane. Det vert i alle rapportane vist til heimelsgrunlaget, og då særleg lova. Men i dei fleste rapportane vert det også vist til rammeplanen, og gjerne til det kapitelet der tema for tilsynet er særleg omtalt, som i dette dømet frå den same barnehagen som er sitert over:

Temaet for tilsynet var barnehagens ansvar etter barnehageloven § 2 *barnehagens innhold* med fokus på lek og likestilling. Fra Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver var kapittel 1 *Barnehagens verdigrunnlag-likestilling og likeverd*. (K3)

Rapportane formulerer i dei fleste tilfelle ikkje eksplisitt vurderingskriteria så mykje ut over dette, men ein ser i vurderinga over at den byggjer på ei presisert fortolking av den heimelen som det kort er vist til. Nøyaktig kva for slike meir operative kriterier kommunen har brukt, framgår ikkje. Det kan henda dei framgår av ein plan eller varsling om tilsynet. Kommunen ser ut til å meina at den har grunnlag for å stilla utdjupande krav om korleis barnehagen jobbar med leik, men det er uvisst om desse presiserte krav vert formulerte for barnhagane nokon stad.

Dei krav det er tale om her, nokså presise innhaldsmessige krav, har også i nokre av rapportane slik tyngd at dei fører til kommunal sanksjon, eller avviksregistrering og pålegg om oppretting. I ein av rapportane vert det avvik fordi barns rett til medverknad er for tilfeldig. Desto viktigare er det å kommunisera klare kriterier til barnehagane.

Vurderingane av dei ulike tema er om lag på same detaljeringsnivå som dømet over, men det er eitt tema som skil seg ut: progresjon. Her er framstillingane av kva kommunen har funne langt kortare, og vurderingane langt meir diffuse. I ein rapport som omtalar medverknad og pedagogisk vurdering i barnehagen over eit par side er progresjonsarbeidet dei fann berre omtalt som følgjer:

Styrer har lagt til rette for drøfting av progresjonsbegrepet med personalet både på planleggingsdager og personalmøter. Det er også klare forventningar om at tematikk som drøftes på ledermøter skal bringes «ut på vingene» slik at hele personalet arbeider i tråd med rammeplanen. Personalet knyttet arbeidet med prosjekter til barnas progresjon. Progresjon og utvikling handler om å oppleve noe nytt, utforskning, og dybdelæring. (K1).

Vurderinga av dette er tilsvarande kort:

De ansatte har arbeidet med den reviderte rammeplanens syn på progresjon. Dette er et pågående arbeid i barnehagen, og begrepets innhold syntes å være godt implementert og førende for barnehagens pedagogiske arbeid både i prosjekter og tilrettelegging av læringsmiljø. (K1)

Når progresjon skil seg ut slik, er det nok fordi dette er eit element i den nye rammeplanen som barnehagesektoren generelt har eit meir uavklart forhold til enn barns medverknad eller leik. Rammeplanen tenderer til å etterlysa ein progresjon som om det er noko som er kjend. Rammeplanen sjølv klargjer det ikkje, og heller ikkje kommunane eller barnehagane har heilt klart for seg kva er. Bak dette igjen ligg nok at progresjon ikkje er godt utvikla som didaktisk verktøy i barnehagepedagogikk og barnehagelærarutdanning generelt. Her krev rammeplanen noko som nok ikkje heilt er definert nokon stad. Ein kan ikkje kritisera kommunar og barnehagelærarar for ikkje å vita kva progresjon er når heller ingen andre veit det.

Eit anna aspekt ved tilsynet gjeld forma. Det vil seia om det skal vera ein legalt orientert kontroll av om verksemda er lovleg eller om det også er ein dialogisk læringsprosess. Dette er ei spenning som gjeld tilsyn i mange sektorar, ikkje berre barnehagesektoren (NOU 2004: 17). Det er ulike syn på korleis ein bør tenkja om dette, somme vil meina at tilsynet skal vera strengt legalt, medan andre ynskjer tilsyn som ein dialogisk læringsprosess. Kommunane i materialet varierer markert her (Tabell 3-14). 46 prosent sluttar opp om synet om at tilsynet skal vera både kontroll og læring, dei resterande veit ikkje heilt, berre 9 prosent tar avstand frå dette utvida synet på tilsyn, og berre 14 prosent er tilsvarande samde i at tilsyn berre skal vera kontroll av lovleg drift. Den strenge tolkinga har lite støtte her, 53 prosent avviser den smale legalitetsforståinga heilt. Det er ein variasjon, men hovudvekta er på å kombinera læring og kontroll.

Tabell 3-14.: *Vurdering av tilsynet som legalitetskontroll (N=164)*

	Svært usamd/ usamd	Litt usamd	Verken samd eller usamd	Litt samd	Svært samd/samd
Tilsyn er fyrst og fremst kontroll av at verksemda i bhg er lovleg	53	15	8	10	14
Tilsyn skal ikkje berre vera kontroll, det skal også vera ein dialogisk læringsprosess	9	1	44	0	46

Dette er ikkje to konkurrerande strategiar, lovlegkontrollen vil alltid vera der. Det er meir eit skilje mellom ein smal eller ein kompleks strategi. Kommunane tenderer mot det komplekse.

Her er det dokumentert ein viktig variasjon når det gjeld vurderingane og vektleggingane i det kommunale tilsynet.

### **Kapasitetsbygging**

Det er ein generell tendens i offentleg styring at hierarkisk kontroll vert avløyst av andre styringsformer, og i barnehagesektoren, der heimelsgrunlaget for kommunal hierarkisk kontroll, gjennom til dømes tilsyn, er usikkert vert slike former særleg viktige. Ein kallar det gjerne for kapasitetsbygging, det vil seia at ein styrkjer kapasiteten i den einskilde barnehage til sjølv å gjera gode fortolkingar av rammeplanen (Schneider og Ingram, 1997). Leiarutvikling vil vera eit døme her. Offentleg styring av denne typen kan også ta form ved at kommunen formidlar ny fagleg

kompetanse eller faglege standardar i form av mål eller evidensbasert beste praksis eller gjennom evalueringar og rangeringar. I spørjeskjemaet vart det difor spurd om kommunane hadde brukt slike styringsformer. Kapasitetsbygging kan også ta form ved å tilføra barnehagane meir ressursar generelt, gjerne i form av økonomiske ressursar eller stillingar. Ein god del eigarar har gjort det, rundt 60 prosent har i nokon, stor eller svært stor grad også sett inn ekstra ressursar. Det er ein monaleg variasjon her, som truleg heng saman med kor god ressursituasjonen er i kommunen generelt.

I denne samanhengen er interessa likevel retta meir mot om kommunane byggjer opp fagleg kapasitet og organisatorisk kapasitet i alle barnehagar i kommunen. Det store fleirtalet av kommunane som svarte på undersøkinga tilbyr fagleg påfyll og rettleiing, set i gang utviklingsprosjekt om viktige rammeplantema, evaluerer implementeringa av rammeplanen, eller hentar inn støtte frå eksterne, slik det framgår av Tabell 3-15.

Tabell 3-15: Prosentdel som har brukt ulike kapasitetsbyggjande styringsformer (N=175)

	Svært liten/liten grad	Nokon grad	Stor/svært stor grad
Rettleiing og fagleg påfyll på frivillig basis	14	30	55
Utviklingsprosjekt om tema kommunen ser som viktig for implementering av rammeplanen	10	25	65
Evalueringar for å sjekka at alle implementerer rammeplanen slik kommunen ynskjer	36	38	26
Henta inn fagleg støtte frå andre (konsulentar, UH sektoren, forskning)	20	25	55

Bortsett frå evaluering, har dei fleste kommunane sett i verk desse ulike kapasitetsbyggjande og rettleiande tiltaka (fagleg støtte, rettleiing og utviklingsprosjekt). Dette er døme på kapasitetsbyggjande fagleg styring. Det er likevel ein variasjon her. Eit mindretal, mellom 10 og 36 prosent svarar at dei ikkje gjer dette i det heile. Somme kommunar, eit fleirtal gjev ei fagleg styring av barnehagane som andre ikkje gjev.

I dette biletet av ei stor mengd tiltak for å fremja planen må det likevel modifierast noko. Planen er i stor grad forstått som ei vidareføring av kjend praksis. Det er difor truleg slik at mykje av det som framkjem som implementeringsstøtte er tiltak (prosjekt, satsingar, kvalitetssystem, kompetanseplanar) som har vore på veg og i gang før den nye rammeplanen og som i stor grad viste seg å falla saman med dei behov rammeplanen stilte. Dette kjem også fram i analysen av eigarane (sjå kapittel 4). Det er mange tiltak, men ikkje alle er laga for den nye rammeplanen spesielt. Skiljet mellom implementerings-støttetiltak og andre støttetiltak i sektoren er ikkje klart.

Kapasitetsbygging kan vera meint som rådgjeving og støtte, men det kan variera kor bindande det vert fortolka. Eit kommunalt tilbod om kursing og nettverk om eitt av fagområda kan ein sjå som eit tydeleg signal og forventning, eller som eitt av mange tilbod som ein kan oversjå.



## Kommunen og dei private barnehagane i implementeringa av ny rammeplan

Av særleg interesse er om dei private barnehagane deltar i fagleg rettleiing og kapasitetsbygging frå kommunen i samband med implementering av den nye rammeplanen. Tilsyn kan dei private ikkje velja vekk, men kapasitetsbyggande styringstiltak er frivillig å vera med på.

Frivillig deltaking i utviklingstiltak om rammeplanen er viktige dersom kommunen vil nå fram til den private delen av sektoren. Dei kommunane som har private barnehagar (N = 121) er difor spurde om korleis dei private blir tekne med i slike kapasitetsbyggande tiltak for å fremja rammeplanen. Det viser seg at omtrent alle kommunane inviterer dei private med når dei har faglege bidrag til arbeidet med ny rammeplan (90 prosent er samde eller svært samde i at dei inviterer slik). I kva grad svarar dei private barnehagane med å delta? Kommunane vart spurde om nokre av dei private deltok i slike satsingar, og det ser ut til å variera ein god del, som Tabell 3-16 viser. På den eine sida er det flest som erfarer at dei private deltek, på den andre er det ei gruppe på 13 prosent som er svært usamde i at nokre av dei private deltek når invitert. Det kan sjå ut til at i somme kommunar er dette vanskelegare enn i andre.

Tabell 3-16: *Erfaringar med dei private barnehagane si deltaking i kommunale faglege satsingar. Prosent. (N=121)*

	Svært samd	Litt samd	Verken samd eller usamd	Litt samd	Svært samd/samd
Nokre private bhg deltar i satsingar og prosjekt som skal fremja impl av RP	13	2	17	7	61
Har forhandla med private bhg om ei felles retning for implementeringa av RP	28	5	28	10	29
Vi samarbeider tettare med private bhg som ikkje tilhøyrrer ein stor eigar	41	4	35	9	11
Vi har liten kontakt med dei private barnehagane utover det som gjelder tilskot, tilsyn og godkjenning	87	7	2	3	1

Det er i og for seg ikkje uventa at ikkje alle private vil delta i alt det kommunen foreslår. Dei kan ha andre profilar eller eigne satsingar. Er det slik at kommunen gjer noko for å få dei med likevel? Det kan henda at kommunen aktivt prøver å få dei med gjennom til dømes forhandlingar. Som Tabell 3-16 viser, er det stor variasjon her. Det mest interessante er kanskje at 29 prosent er samde eller svært samde i at dei har forhandla med private om felles retning for implementeringa av rammeplanen. Det tyder dels på at interesser og behov ikkje fell heilt saman og det fortel at partane prøver å finna fram til samarbeid likevel.

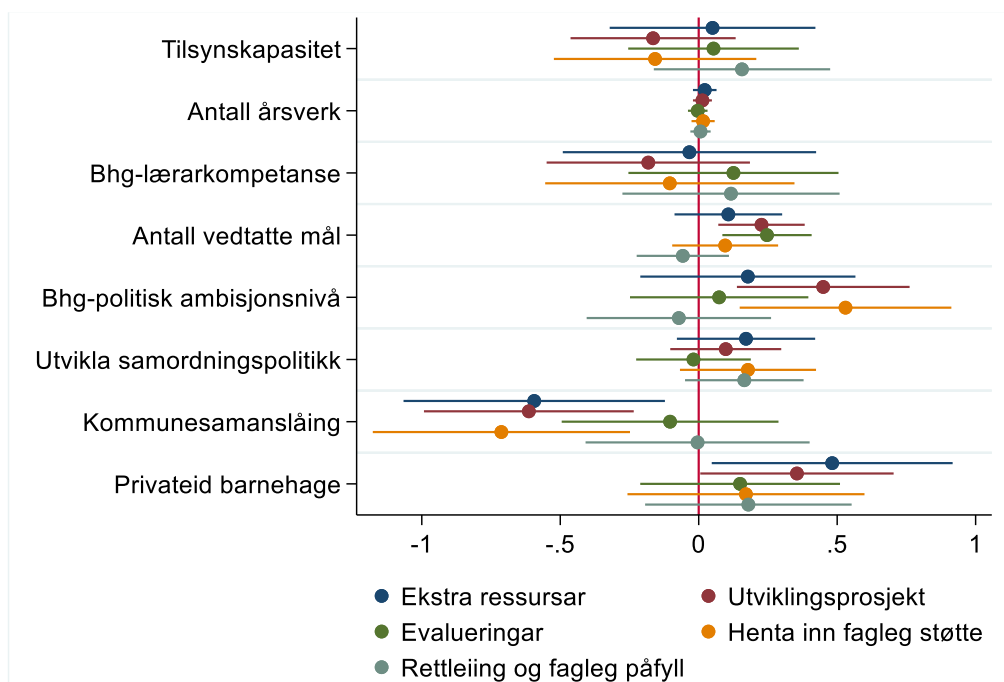
Dette tyder på at ikkje alle private barnehagar er like lette å få med i kommunale satsingar. Det kan vera mange grunnar til det. Ofte vert det anført at særleg dei som tilhøyrrer store kjeder, vil vera vanskelegast å få med i kommunal satsing og samordning fordi dei har sine eigne opplegg.

Fleirtalet av kommunane opplev det ikkje slik, men rundt 20 prosent er litt eller heilt samd i dette. Her er altså ein variasjon, som kanskje heng saman med kva erfaringar kommunen har.

Sjølv om kommunane altså inviterer til deltaking i felles faglege satsingar og tiltak, og får i alle fall ein god del med – frivillig eller gjennom forhandlingar – er avstanden til dei private barnehagane likevel stor, som Tabell 3-16 viser.

Om ikkje trekk ved kommunane og ved konteksten verkar inn på utforminga av tilsynet, verkar det desto meir inn på utforming og omfang av dei mjukare styringsformene, dei som er kalla kapasitetsbygging. I Figur 3-5 under er forklaringsmodellen brukt på ei rad med slike kapasitetsbyggjande tiltak, som alle varierte (sjå over) mellom kommunane:

- Vi har stilt ekstra ressursar til disposisjon for alle barnehagane i kommunen for å støtta arbeidet med den nye rammeplanen
- Vi tilbyr rettleiing og fagleg påfyll for alle barnehagar på frivillig basis
- Vi har sett i gang utviklingsprosjekt for det vi ser som særleg viktig i implementeringa av den nye rammeplanen
- Vi har brukt evalueringar for å sjekka at alle implementerer rammeplanen slik kommunen ønskjer
- Vi har henta inn fagleg støtte frå andre (konsulentar, universitet/høgskule, forskning).



Figur 3-5: Lineær regresjon av ulike kapasitetsbyggjande tiltak, kor 1=i svært liten grad og 5 = i svært stor grad. (N=158)<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Figuren er basert på regresjonstabellane E10 – E14 i Vedlegg 5 i Appendiks.

Koeffisientplottet i Figur 3-5 viser at talet på vedtekne mål har ein positiv og signifikant effekt både med tanke på igangsetting av utviklingsprosjekt og bruk av evalueringar i implementeringsarbeidet. For igangsetting av utvekslingsprosjekt kan vi lesa at dei kommunane som har flest vedtekne mål er oppunder 10 prosentpoeng meir sannsynleg å utvikle dette samanlikna med dei kommunane som har færrest vedtekne mål. For evalueringar er skilnaden mellom kommunane med færrest og flest vedtekne mål på oppunder 11 prosentpoeng.

Vidare ser vi at barnehagepolitisk ambisjonsnivå heng signifikant og positivt saman med både iverksetting av utviklingsprosjekt og innhenting av fagleg støtte. For førstnemnde er skilnaden mellom kommunane med minst og mest utvikla barnehagepolitikk på vel 19 prosentpoeng, medan tilsvarande skilnad for ekstern fagleg støtte er på oppunder 23 prosentpoeng.

Den tredje variabelen som gjev utslag i desse modellane, er spørsmålet om kommunesamanslåing har vanskeleggjort oppfølginga av den nye rammeplanen. Vi ser av dei negative signifikante koeffisientane at denne slår ut både for ekstra ressursar, utviklingsprosjekt og innhenting av fagleg støtte. Dette vil sei at dei kommunane som opplev utfordring i implementeringsarbeidet knytt til kommunesamanslåing i mindre grad nyttar ekstra ressursar, set i gang utviklingsprosjekt eller hentar inn fagleg støtte, enn tilfellet er for dei kommunane som i mindre grad/ikkje opplev dette. Samanliknar vi effekten for dei som svarar nei og dei som svarar ja på spørsmålet om kommunesamanslåing som hinder for rammeplanarbeidet, så ser vi at skilnaden mellom dei to gruppene er 17 prosentpoeng for ekstra ressursar, nærare 18 prosent for utviklingsprosjekt og over 20 prosentpoeng for fagleg støtte. Det er altså ein tydeleg effekt av kommunesamanslåing på omfanget av ulike kapasitetsbyggande tiltak hos kommunane.

Til sist ser vi at kommunar med private barnehagar er signifikant meir sannsynleg å nytta dei kapasitetsbyggande tiltaka ekstra ressursar og utviklingsprosjekt. Kommunar med private barnehagar har 5 prosentpoeng meir sannsyn for å bruka ekstra ressursar i stor grad enn kommunar utan private barnehagar. Det tilsvarande talet for omfanget av utviklingsprosjekt for dei to ulike gruppene kommunar er oppunder 7 prosentpoeng.

Også her er det eit hovudfunn at barnehagepolitisk utviklingsnivå (det vil seia høge ambisjonar, samordningspolitikk og målstruktur) slår inn, ved at det gjer det meir sannsynleg at kapasitetsbyggingstiltak som utviklingsprosjekt og ekstern fagleg støtte vert brukt. Kor mange som jobbar med barnehage i kommunane, derimot, har ingenting å sei. Det er ikkje storleik som slår inn her, det er ein kvalitativ politisk dimensjon ved nokre kommunar om å ha utvikla ein barnehagepolitikk. Det gjev høgare ambisjon i å følgja opp implementeringa (sjå over) og det gjev større satsing på kapasitetsbyggande styringstiltak. Dette gjeld særleg i kommunar med private barnehagar, men slik kapasitetsbygging vert forstyrra av kommunesamanslåing.

### **Kommunal oppfølging av kva?**

Det samla biletet er at kommunane har brukt ei rekkje ulike tiltakstypar i oppfølginga av rammeplanen. Tilsyn, kapasitetsbygging og tilrettelegging for lokale prosessar. Men kva aspekt ved rammeplanen har dei særleg fokusert på i desse ulike tiltaka? Kommunane vart i spørjeskjema møtt med ei rad sider ved barnehageverksemda som også er regulert av rammeplanen og dei vart bedne om å markera om dei hadde hatt tiltak retta mot desse sidene i implementeringa. Svaralternativa er ja eller nei, og ein kunne kryssa av for så mange som ynskjeleg. Alt i alt viser dette at kommunane har fylgd opp mange ulike sider ved rammeplanen. Svært mange, sett i lys av

at rammeplanen i stor grad vidarefører og klargjer innarbeidd praksis. I Tabell 3-17 er dei ulike aspekta sett opp frå dei som flest kommunar hadde hatt tiltak om til dei som færrest hadde satsa på.

Tabell 3-17: Tema for kommunal oppfølging. Prosent. (N=171)

Læringsmiljø	74 %	Leik	44 %
Relasjonar i barnegruppa	66 %	Barn særskilde behov	42 %
Overgang til skulen	65 %	Integrasjon leik/læring/omsorg	43 %
Inkludering og mangfald	64 %	Foreldresamarbeid	40 %
Barnehagens verdigrunnlag	57 %	Pedagogisk dokumentasjon	39 %
Barns medverknad	57 %	Progresjon	35 %
Ansvar og roller i barnehagen	53 %	Omsorg	29 %
Planlegging	46 %	Oppfølging enkeltbarn	27 %
Arbeidsmåtar i barnehagen	44 %	Bærekraft	19 %
Organisering i barnehagen	43 %	Likestilling	9 %

Det er ingen av dei 20 alternativa som få eller ingen har gjort noko med. Alle tiltaka hadde avkryssingar. Det tyder på stor breidde i kommunal innsats, og speglar kor omfattande rammeplanen er. Det er mange ting ein kan gripa tak i der. Denne spreinga på ulike tema fell saman med det eigarane fortel om, som også går i ulike retningar. Som eigarane peikar på i kapittel 4; i ein stor plan må ein byrja med ein liten del. Tabellen er slik sett meir ei oversikt over kor kommunane byrja, like mykje som over kva dei har gjort noko med totalt. Likestilling og bærekraft skil seg ut med lågast innsats, (høvesvis 9 prosent og 19 prosent). Det som skil seg ut er elles læringsmiljø (74 prosent), relasjonar i barnegruppa (66 prosent), overgang til skulen (65 prosent), inkludering og mangfald (64 prosent), og barns medverknad (57 prosent). Bortsett frå overgang til skulen, er alt dette sosialpedagogiske aspekt om fellesskap og deltaking. Det er interessant at flest kommunar har vore opptekne av sosialpedagogiske tema. Progresjon og planlegging får ikkje like høg skåre, men det er ein god del som har hatt tiltak også her.

Fellesskap og individorientering er ei av spenningane i barnehagepedagogikken og kommunane ser særleg ut til å vera opptekne av å byggja trygge fellesskap i sine barnehagar. Over fann vi at kommunane tolkar rammeplanen slik at den styrkjer og klargjer både medverknad og barnesentrering så vel som planlegging og progresjon. Det ser ein igjen i at kommunane her har omtrent like stor innsats på begge, men mest på gode barnefellesskap.

65 prosent av kommunane har hatt tiltak om overgangar. Dette er eit prioritert tema i denne evalueringa og skal utdjupast nærare i neste avsnitt.

### 3.5. Overgangar

Dei fleste barn går i barnehage frå dei er eitt år og går så vidare til barneskulen. Det er vanleg å skilja mellom ulike steg i barnehagen og dette er også institusjonalisert i at pedagog- og bemanningsnorm skil mellom behova for barn over og under 3 år. Barnehagane kan laga fleire trinn enn dette i sin barnegruppestruktur som vil representera overgangar. For å sikra at overgangane er gode er det viktig å laga trygge rammer om dei. Overgangane kan også vera viktige

for pedagogane sitt arbeid. Ved overgangar kjem det gjerne nye pedagogar inn og dei treng informasjon om dei barna dei får ansvaret for. Dette kan vi kalla informasjonstilnærminga til overgangar, der det å trygga barn er viktig. Det kan også vera slik at særleg ved overgangar vil ein meir systematisk sjå på barn med særlege behov. Det kan vi kalla for ei spesialpedagogisk tilnærming, som særleg er retta inn mot tidleg innsats. Endå meir ambisiøst er det om overgangar representerer målepunkt der ulike pedagogiske mål om kva barn skal ha møtt og opplevd, eller eventuelt også kva dei skal meistra, kan formulerast som grunnlag for neste steg. Det kan altså koplust til progresjon, og kan kallast ei allmennpedagogisk tilnærming. Kommunane si rolle i å skapa slike overgangar er lite kjend, vi har spurt om deira rolle både i høve til overgangar ved oppstart, i barnehagen og mellom barnehage og skule.

### **3.5.1. Introduksjon av nye barn og overgangar i barnehageløpet**

Overgangar i barnehagen kan altså vera lagt på ulike måtar og i spørjeskjemaet er det berre skild mellom introduksjon av nye barn og andre overgangar i barnehageløpet. Vi har spurt om kommunen har hatt satsingar om desse to typane overgangar (som kan ta mange former: kursdagar, utviklingsprosjekt, rettleiing), og om dei stiller krav om at det skal vera planar for dette. Fleirtalet stiller krav om slike planar; 76 prosent krev at det skal vera planar for nye barn og 61 prosent krev planar for overgangar i barnehageløpet. Eit klart fleirtal har også hatt satsingar om dette. 54 prosent om nye barn i barnehagen og 64 prosent om overgangar i barnehagen. Men det er altså ein minoritet som ikkje gjer noko her.

Kommunane kan nøya seg med å krevja ein plan, og dei kan gje fagleg input til kommunane som skal laga planen, og mange gjer altså begge delar. Kommunen kan også gå nærare i denne planlegginga i barnehagane. 49 prosent stadfestar at dei har vore involvert i dette planarbeidet. Dei kan også stilla krav om kva planane skal vektleggja, 24 prosent har kravd at slike planar skal seia noko om progresjon og 34 prosent har kravd at dei skal seia noko om korleis fanga opp barn med særlege behov tidleg (N = 168). Det er altså eit mindretal som har hatt spesialpedagogisk eller allmennpedagogisk tilnærming til overgangar. Fleirtalet ligg på informasjonstilnærminga.

### **3.5.2. Overgangen frå barnehage til skule**

Når det gjeld overgangen frå barnehage til skule, har 99 prosent av kommunane fylgd opp dette med tiltak i ei eller anna form. Kommunane har såleis klart oppfatta at dette er ei særleg utfordring for dei. Det må også sjåast i samanheng med at det også er kommunen som driv barneskulane det skal samordnast med, og det no er eit lovpålegg om samarbeid med grunnskulen om slik overgang. Slik oppfølging kan variera i kor styrande den er, og kva den særleg skal fokusera på. Når det gjeld kor styrande den er, kan kommunen informera, eller krevja at skule og barnehage lagar slike ordningar, eller kommunen kan delta i utarbeidinga av slike ordningar eller til og med stilla krav om kva overgangsordningane skal leggja særleg vekt på.

Biletet er eintydig: kommunane har tatt grep om dette. 93 prosent av dei avviser at dei har overlate dette til barnehagen, og 86 prosent har laga reglar om dette. Når det gjeld kva overgangane skal handla om, kan det ta form av at barn som skal byrja på skulen får møta skulen og får eit positivt inntrykk av kva skulen er. Det kan også ta form av meir systematisk samankopling av skule og barnehage. Her er det eit skilje mellom tidleg innsats, det vil seia at ein

må avdekka barn som på eitt eller fleire område har avvikande utvikling som må fylgjast særleg opp. På den andre sida dreier det seg om barnehagen har nådd definerte nivå for progresjon i fagområda for alle barn, som skulen kan byggja vidare på. Slik systematisk samankopling er nok det ein vil forventa ut frå den sterke vekta som elles blir lagt på å sjå barnehagen som ein del av utdanningsløpet.

Materialet viser ei todeling her, det store fleirtalet av kommunar har lagt til rette for at barnehagebarn får vitja skulen (83 prosent) og at informasjon om kvart barn fylgjer med til skulen (90 prosent). Informasjonstilnærminga dominerer altså. Litt færre, 79 prosent, har også systemisert arbeidet med å avdekka barn med særlege behov tidleg. Vi har kalla det for spesialpedagogiske overgangsordningar. Det er det mange som gjer. Det heng nok saman med stor merksemd omkring tidleg innsats dei seinare åra. Den allmennpedagogiske overgangstenkinga, det vil seia at skulen skal kunna byggja på at eit definert pedagogisk program eller progresjon er gjennomført i barnehagen, er ikkje like utbreidd. Berre 45 prosent av kommunane har formulert mål om kva føresetnader skulen skal kunna byggja på frå barnehagetida. Samla sett må ein kunna seia at det er liten variasjon i at kommunane tar dette alvorleg og fylgjer det opp, men det er ulike profilar i kva desse overgangane skal handla om; å skapa trygge og gode møte med skulen, tidleg innsats for barn med særlege behov eller progresjon for alle barn.

### 3.6. Samisk språk og kultur

Kommunane sitt ansvar er ulikt for barn og familiar som ynskjer eit samisk tilbod og for andre barn og familiar. Men kommunen har eit ansvar også for at sistnemnde skal møte samisk kultur i barnehagen. I materialet er det 11 kommunar som opplyser å ha eit samisk barnehagetilbod, og ytterlegare to oppgjev at dei ikkje har kunna gi eit slikt tilbod sjølv om foreldra har bede om det. Til desse to var det også spørsmål om årsaka til dette var at det var for få som ynskte slikt tilbod, at dei ikkje hadde kvalifiserte barnehagelærarar eller at kommunen ikkje hadde kompetanse på området. Desse to har svart stadfestande på alle tre. Dette er også påpeikt i eigarintervjua (Sjå kapittel 4).

Kommunen har eit ansvar for også å formidla samisk kultur til barn som ikkje får eit samisk barnehagetilbod. Dei fleste kommunane i materialet, 157 av 168, oppgjev at dei ikkje har samisk barnehagetilbod. Av desse har 57 prosent ikkje fylgd opp rammeplanambisjonen om å formidla samisk kultur til alle barn på noko vis. Dei er spurde om i kva grad ulike forklaringar på dette var gjeldande for deira del. 89 prosent av desse stadfesta at ein grunn var at det ikkje er samisk busetnad i kommunen, 68 prosent la til at dei ikkje hadde kompetanse på dette og 69 prosent svarte at dette overlet dei til den einskilde barnehage.

Når det gjeld dei kommunane som svarar at dei har fylgd det opp, vart også dei spurde om det var ei lite prioritert oppgåve fordi det ikkje var samisk busetnad i kommunen. Berre 27 prosent stadfestar dette. 36 prosent har i nokon grad arbeidd for at barnehagane skulle fylgja dette opp, og 37 prosent har i stor eller svært stor grad arbeidd med dette. Kva form og innhald dette har hatt, er vanskeleg å undersøkje. Vi spurde om kommunane hadde bidrege til ein felles plan for korleis ein skal gje eit møte med samisk kultur i alle barnehagar, men så og seia ingen har gjort det. Derimot har rundt 91 prosent arbeidd for at det skal vera markeringar av samisk kultur. Det er

nærliggande å tru at det gjeld markeringar av samisk nasjonaldag (jf. *Eigarstudien*, kapittel 4, og *Barnehagestudien*, kapittel 6).

Det er rimeleg å tolka dette slik at halvparten av kommunane ikkje ser arbeidet med samisk kultur for alle barn som viktig nok til at dei gjer noko med det, og at den halvparten som vil sikra at dette vert ivareteke, formidlar eit krav om markeringar som ein må rekna med er heller spreidde innslag i barnehageåret. Som på så mange andre tema er det også her eit skilje mellom dei som gjer noko og dei som ikkje gjer noko, men sjølv mellom dei som gjer noko er innsatsen avgrensa til minimumstiltak.

### 3.7. Oppsummering

Kommunane oppfattar rammeplanen som samanhengande og realistisk, å implementera den ser ut til å vera eit overkomeleg oppdrag. Kommunane vurderer kompetanse og motivasjon for implementeringa av rammeplanen som jamt over god i kommune og barnehagar - men er meir urolege for om det er kapasitet nok begge stader.

Kommunane oppfattar rammeplanen som ei standardisering og klargjering av kva barnehagen skal vera. Fleirtalet oppfattar dette som ei vidareføring av innarbeidd praksis, det er klargjeringa og standardiseringa som i stor grad er endringa. Denne standardiseringa og klargjeringa går etter dei fleste kommunane si vurdering i retning av meir systematikk, retning og progresjon, men kombinert med medverknad for barn. Det skal skje i samverknad med barn, på barns premiss, med rom for lek. Dette er klargjeringar som knyt barnehagen tettare til skulen, meiner kommunane og som krev noko meir spesialisering, meiner i alle fall ein del, men her er meiningane meir delte. Dermed er samarbeid med skulen viktig i planen, men også samarbeid med andre aktørar på oppvekstfeltet er viktig, slik dei fleste kommunar les planen. Det er eit mindretal som meiner at rammeplanen er ei vidareføring, men utan at dei ser endringar i kva som er meir tydeleggjort enn anna.

Rammeplanen vert ikkje oppfatta som ei reform som inneber radikale endringar, men heller ei klargjering og standardisering av praksis. Kva denne oppstrammainga har front i mot, er eit meir uavklart spørsmål. Ein stor del av kommunane meiner det er varierende kvalitet i barnehagane, som ein må tru klargjeringa kan vera retta i mot.

Kommunane varierer når det gjeld eiga oppfølging av planen, ein del av dei overlet mykje til barnehagane. På spørsmål om kommunane fylgjer opp gjennom framdriftsplanar, faglege oppdateringar, prosjekt og evalueringar, varierer dei ein del, sjølv om fleirtalet brukar slike tiltak. Alle inviterer dei private barnehagane med i slike tiltak, men det er ein viktig variasjon i kor godt denne relasjonen til dei private fungerer. Det ser ut til at det oftast fungerer godt, men at det i eit mindretal kommunar er vanskeleg. Det er viktig å få meir innsikt i vilkåra for slikt samarbeid.

Av særleg interesse er tilsynet, og det ser ikkje ut til at rammeplanen gjev eit betre grunnlag for tilsyn. Det er ein variasjon her, ein del kommunar er meir positive enn andre. Det kan henga saman med ulike vurderingar av sjølve tilsynsgrunnlaget, men det kan også vera at det krev føresetnader ikkje alle har å bruka tilsynet aktivt. Vilkår for at rammeplanen skal fungera som tilsynsreiskap må undersøkjast nærare. Kommunane er elles eintydige i at dei vil at tilsynet også skal vera ein læringsprosess og ikkje berre kontroll.

Tilsvarande varierer det i kva grad kommunane oppgjev å ha brukt ulike tiltak for å byggja fagleg og organisatorisk kapasitet lokalt, som kan hjelpe barnehagane med å implementera. Nokon gjer lite her, mange gjer mykje.

Overgangar ser ut til å bli arbeidd systematisk med, særleg overgangen frå barnehage til skule har omtrent alle kommunar engasjert seg i. I den grad kommunane også har lagt føringar for kva dette skal dreia seg om, har dei fleste lagt opp til at barn skal vitja skulen, og at informasjon skal fylgja med barn over i skulen. Eit fleirtal har også sett inn tiltak for å sikra at overgangen til skulen har ein spesialpedagogisk tilnærming slik at barn med særleg behov vert oppdaga. Berre rundt halvparten har også arbeidd med den allmennpedagogiske progresjonen frå barnehage til skule. Dette er nok meir krevjande enn opplegga for å bli kjend med skulen.

Noko færre, men likevel fleirtalet har også engasjert seg i overgangen i barnehagen ved å krevja oppfølging om det og ved at dei har satsingar om det. Eit mindretal deltar i utforminga av dette, men berre 24 prosent av dei legg vekt på progresjon i overgangane i barnehagen.

Det er få kommunar med samisk barnehagetilbod, og det er to som ikkje kunne gi eit slikt tilbod sjølv om det vart etterspurd. Dei kommunane som ikkje gjev eit samisk tilbod, har likevel ansvar for at andre barn får læra om samisk kultur. Berre halvparten av kommunane har fylgd opp dette, og av desse har dei fleste nøydd seg markeringar av samisk kultur, truleg er markeringa den samiske nasjonaldagen eit slikt minstenivå som i alle fall ein del kommunar sikrar seg er på plass.

Kommunane har ulike føresetnader for rolla som barnehagestyresmakt. Dei har varierende organisatorisk kapasitet og ikkje alle har barnehagefagleg kompetanse. Somme har ein utvikla barnehagepolitisk plattform med mål og ambisjonar for barnehagen så vel som for samordning av barnehage i oppvekstfeltet. Dei private barnehagane er i ulik grad til stades og kommunane sin relasjon til desse varierer også, men samarbeid er hovudbiletet. Likevel, der er også spenningar i denne relasjonen.

Desse variasjonane når det gjeld trekk ved kommune og kontekst har gjennomgåande vore brukt til å forklara varierende kommunal fortolking og innsats. På mange punkt gjer det ikkje det. Det som slår sterkast ut er kor utvikla den barnehagepolitiske plattformen er generelt. Der den er mest utvikla er innsatsen større, tolkingane av planen ser meir kontinuitet, dei kapasitetsbyggande tiltaka er meir utvikla og implementeringsproblema på nokre punkt mindre. Interessant er det også at fleire av dei problema ein somme tider meiner private barnehagar fører med seg; svak lovheimel for tilsyn og at dei private er vanskelege å få med i felles satsingar i mindre grad vert sett som problem i dei kommunane som faktiske har private barnehagar. Kommunar med private barnehagar har oftare ekstra ressursar til rammeplanen og vel sjeldnare å overlata implementeringa til barnehagane.



## Referansar

- Askim, J. (2013) Tilsyn ved selvsyn: Kan det fungere? Lærdommer fra den norske barnehagesektoren. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 29(01), 10–29. Retrieved from <http://www.idunn.no/nst/2013/01/tilsyn-ved-selvsyn-kan-det-fungere-lrdommer-fra-den-nor-s>
- Borgund, S. & Børhaug, K. (2016) Statleg styring av barnehagesektoren. I K. H. Moen, K.-Å. Gotvassli, & P. T. Granrusten (red.), *Barnehagen som læringsarena – mellom styring og ledelse* (s. 85–104). Oslo: Universitetsforlaget.
- Børhaug, K. (2018) Norwegian early childhood teacher`s control over children`s learning. In P. T. Granrusten, K.-Å. Gotvassli, O. F. Lillemyr, & K. H. Moen (Eds.), *Leadership for learning. The new challenge in early childhood education and care* (pp. 115–135). United States of America: Information Age Publishing Inc.
- Børhaug, K., Helgøy, I., Homme, A., Lotsberg, D. Ø., & Ludvigsen, K. (2011) *Styring, organisering og ledelse i barnehagen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Børhaug, K. & Moen, K. H. (2014) *Politisk-administrative rammer for barnehageledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fagerholt, R. A., Naper, L. R., Sivertsen, H., Haugset, A. S., Nilsen, B. T., & Stene, M. (2018) *Spørsmål til Barnehage-Norge 2017. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til barnehagesektoren*. Steinkjer: Rapport.
- Goodlad, J. I. (1979) *Curriculum Inquiry. The Study of Curriculum Practice*. McGraw-Hill Inc.
- Helsvik, K. (2017) *Reform og rutine*. Oslo: Pax.
- Kjellberg, F. & Reitan, M. (1995) *Studiet av offentlig politikk*. Oslo: TANO.
- Kunnskapsdepartementet (2018) *Barnehagelærrollen i et profesjonsperspektiv – et kunnskapsgrunnlag*. Rapport frå ekspertgruppa om barnehagelærrolla. Oslo.
- Korsvold, T. (2005) *For alle barn. Barnehagen fremvekst i velferdsstaten*. (2.utg. ed.). Oslo: Abstrakt.
- Lavrakas, P.J. (2008) *Encyclopedia of survey research methods*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- Ljunggren, B., Leirset, E., Moen, K.H., Naper, L., Fagerholt, R.A., Seland, M., Gotvassli, K.-Å. (2017) *Barnehagens rammeplan- en kunnskapsstatus om implementering og gjennomføring med videre anbefalinger*. DMMH-rapport 2017:02 <https://tfou.no/wp-content/uploads/2017/10/dmmh-rapport-2-2017.pdf> (Henta 05.10.2020.)
- Moen, K. H. (2017) Barnehagestyreres opplevelser av forholdet til skolen i spørsmål om barns læring. *Tidsskrift for Nordisk barnehageforskning*, 14. <https://doi.org/10.7577/nbf.1726>
- NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

PBL (2018) «Mangfoldet trues med ny bemanningsnorm». Henta frå: <https://www.pbl.no/aktuelt/politikk/ny-undersokelse-mangfoldet-truet--ekstraordinare-tiltak-ma-iverksettes/> (03.01.2021).

Røvik, K.A. (2007) *Trender og translasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.

Sataøen, S. O. (1990) *Mot full barnehagedekning? Barnehagetilbodet i norske kommunar i lys av kjenneteikn ved kommunane*. Vestlandsforskning. Skriftserierapport 13/90.

Schneider, A. L. & Ingram, H. (1997) *Policy Design for Democracy*. Lawrence, KA: University Press of Kansas.

Winter, S. (2003) «Implementation Perspectives: Status and Reconsideration» pp. 212 – 221 i Peters B.G. & Pierre, J. (red.), *Handbook of Public Administration*. New York/London: Sage Publications.

Øgård, M. (2014). Fra New Public Management til New Public Governance. In H. Baldersheim & L. E. Rose (Eds.), *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.

Østrem, S, Bjar, H., Føsker, L., Hegnæs, H., Jansen, T.T., Nordtømme, S. & Tholin, K. (2009). *Alle teller mer*. Tønsberg: Høgskolen i Vestfold. Rapport 1:2009.

Kjetil Børhaug, Anne Homme, Torjer Andreas Olsen og Kari Ludvigsen

## 4. Barnehageeigarane og rammeplanen

### 4.1. Innleiing

Korleis ulike aktørar i barnehagesektoren på ulike nivå fortolkar og følgjer opp den nye rammeplanen generelt, og med tanke på samisk språk og kultur så vel som overgangar spesielt, er i høgste grad også eit spørsmål om kva eigarane meiner og gjer. Lovgrunnlaget gjev eigarane ei svært sentral rolle. §7 i barnehagelova seier det slik: «Barnehageeieren skal drive virksomheten i samsvar med gjeldende lover og regelverk». Dette er eit generelt definert ansvar for verksemda. Styrar er ikkje gitt eit tilsvarande sterkt definert ansvar i lova. Denne sterke lovfestinga av eigar sitt ansvar i barnehagesektoren har ikkje alltid vore like tydeleg, i den første barnehagelova av 1975 var ikkje eigaransvaret definert like sterkt.<sup>23</sup> Om eigar sitt ansvar gjentek rammeplanen den generelle lovformuleringa, og legg til at i utøvinga av dette ansvaret skal ein ta omsyn til kva dei tilsette meiner. Det er også høve til lokale tilpassingar, men dei må gå fram av vedtektene.<sup>24</sup> Eigaransvaret er såleis i liten grad presisert i rammeplanen.

Mykje tyder på at eigarane er sterkt involverte i verksemda i barnehagane. Når eigaren er involvert i både administrative saker, personalsaker, pedagogiske spørsmål og tilhøvet til omverda, slik SOL<sup>25</sup>-studien fann, er det eit uttrykk for integrasjon av barnehagane i dei strukturar og system som eigar utviklar (Børhaug og Lotsberg, 2016). Av særleg interesse er at denne integrasjonen i stigande grad også gjeld fagleg-pedagogiske spørsmål.<sup>26</sup> Spørsmålet om korleis eigarane er involvert i implementeringa av den nye rammeplanen gjeld nettopp eigars fagleg-pedagogiske involvering. Der er barnehagane og dei tilsette dei som mest direkte implementerer rammeplanen. Eigarane skal meir påverka og leggja til rette for det som skjer i barnehagen, eller følgja opp dei einskilde barnehagane. Dette er interorganisatorisk implementering, som er eit ledd i den samla implementeringsprosessen (Winter, 2003). I dette kapitlet er merksemda på eigars interorganisatoriske implementering, altså oppfølging, styring og tilrettelegging for implementeringa i barnehagen. Korleis fortolkar eigarane planen, korleis fylgjer dei opp i praksis, og kva organisatoriske føresetnader verkar inn på korleis dette skjer?

Eigarengasjementet kan variera i fagleg innhald og i organisatorisk form. Når det gjeld innhaldet er det delvis eit spørsmål om kva tema i rammeplanen eigarane har vore opptekne av og prioritert å få gjennomført. Det er også eit spørsmål om ein kan spora nokre vegval mellom ulike pedagogiske

---

<sup>23</sup> <https://www.naaf.no/AllergivitenSite/Miljoforhold/Barnehageloven-forskrifter-veiledninger/>. Lese 17.07.2019.

<sup>24</sup> <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/rammeplan/ansvar-og-roller/barnehageeier/>. Lese 18.10.2020

<sup>25</sup> SOL (Styring, organisering og leiing i barnehagesektoren) var eit NFR finansiert prosjekt gjennomført ved Uni Research Rokkansenteret i samarbeid med Høgskulen i Bergen.

<sup>26</sup> Termene fagleg-pedagogisk, fagleg eller pedagogisk vil verta brukt litt om ein annan i denne rapporten. Det peikar på det som gjeld det faglege, eller om ein vil innhaldet i barnehagen til skilnad frå det praktisk-administrative. Desse to vil overlappa, men det er ei hovudsak at eigarane sjølv sagt er involvert i ein del praktisk-administrative og økonomiske sider ved drifta av barnehagane. Langt meir konsekvensrikt er det at vi også er i ferd med å få eigarar som også er opptekne av kva innhald barnehagane deira skal ha.

vektleggingar (Kunnskapsdepartementet, 2018). Kva vektlegging er det av vaksenstyring, progresjon og planlagde aktivitetar og av barnesentrering og uformell læring? Kva syn har ein på lek i forhold til læring, kva vektlegging har individ og tidleg innsats i forhold til fellesskap, mangfald og tidleg innsats som noko som gjeld heile barnegruppa? Viktig er også om eigar har lagt vekt på samordning av barnehageverksemda. Slik samordning er særleg viktig mellom barnehage og skule, men barnehagen kan sjåast i lys av eit breiare oppvekstfelt også. Dette er då også nedfelt i rammeplanen, der det står at styrar også har ansvaret for slikt samarbeid.

Styreren skal sikre at barnehagen har innarbeidet rutiner for samarbeid med relevante institusjoner, slik som skolen, helsestasjonen, den pedagogisk-psykologiske tjenesten og barnevernet.<sup>27</sup>

All tid dette er nedfelt i rammeplanen, som eigar har eit generelt ansvar for, er det tenkjeleg at eigar også vel å følgja opp slik samordning.

Den organisatoriske formvariasjonen er truleg stor. Ein kan skilja mellom ulike styringsverktøy som barnehageeigarane kan nytta seg av (Schneider og Ingram, 1997). Mange eigarar har utvikla ei rekkje ulike faglege styringsverktøy (Børhaug 2018a; 2018b). Eit hovudskilje går mellom hierarkisk styrande verktøy i form av reglar, malar og spesifikke mål, og slike som er styrande gjennom lokal kapasitetsbygging, til dømes i form av informasjon, rettleiing, kompetanse, nettverk og utviklingsprosjekt. Det er glidande overgangar frå dei mest hierarkisk standardiserande verktøya til den meir uforpliktande faglege oppdatering og utvikling. Det rådgjevande som kjem frå ein eigar kan framstå som vanskeleg å oversjå på grunnplanet i barnehagane, og såleis vera nokså styrande likevel.

Det er ikkje sikkert at alle eigarane har slike verktøy, og eit spørsmål er også om denne implementeringa har ført til at dei har utvikla nye. Dei eigarane som har utvikla mange slike styringsverktøy må seiast å ha stor styringskapasitet. Dei skil seg frå eigarar som delegerer mykje til barnehagane, og som difor styrer lite utover å leggja til rette for slikt delegert ansvar. Delegering for grasrotautonomi (Schneider og Ingram, 1997) har det truleg vore mykje av tidlegare. På den andre sida, dei eigarane som tar eit overordna fagleg-pedagogisk ansvar gjennom fagleg-pedagogisk styring av verksemda i sine barnehagar har det truleg blitt fleire av i takt med at eigarane vert større. Det er særleg desse som har utvikla ulike styringsverktøy i stor grad. Dette representerer eit grunnleggande skilje mellom ulike måtar å fylgja opp eigars lovfesta ansvar for barnehagane. Stor styringskapasitet kan brukast til både hierarkisk, fagleg-pedagogisk styring eller også til kapasitetsbygging på i barnehagane, men regissert av eigar.

#### 4.1.1. Tidlegare forskning om barnehageeigarane

Det er uklart kor mange barnehageeigarar som driv barnehagar i Noreg, då komplekse eigarskapsstrukturar gjer det vanskeleg å avgjera kven som er eigaren av ein barnehage.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/rammeplan/ansvar-og-roller/styrer/>. Lese 18.10.2020.

<sup>28</sup> Dersom det er ulike eigarar av bygningar og av barnehagen, dersom eigaren eigentleg har fleire selskap som til dømes står for høvesvis utbygging, fagleg oppdatering og drift av dei same barnehagane eller dersom

samband med den eigarspørjeskjemaundersøkinga som vart gjort i prosjektet Leiring for læring, måtte det gjerast eit omfattande arbeid for å finna ut kor mange barnehageeigarar det var i Noreg då, og inkludert dei kommunale vart anslaget 2323, i 2014 (Skjæveland, 2016). Dei private eigarane eig ein stor del av dei norske barnehagane. Av om lag 5800 barnehagar var det i 2019 3100 private, og om lag halvparten av alle barnehagebarn gjekk i private barnehagar dette året.<sup>29</sup>

Den offentlege interessa for sektoren har auka sterkt, og styringsviljen er tiltakande (Borgund og Børhaug, 2016; Børhaug og Moen, 2014; Korsvold, 2005). På statleg nivå er ambisjonane om integrasjon av barnehage og utdanning særleg tydeleg nedfelt ved at dei to er samorganiserte i Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet. Slike ambisjonar er også lagt inn i politikkområde som barnevern, integrering og miljøpolitikk. Trass slik politisering er den private delen av barnehagesektoren framleis rundt 50 prosent, slik den har vore svært lenge (Kunnskapsdepartementet, 2018). Det er ikkje mange velferdssektorar i Noreg som har like stort privat innslag, og det heng saman med den historiske utviklinga av sektoren (Korsvold, 2005; Kunnskapsdepartementet, 2018).

Av dei private barnehagane er det 40 prosent som har ein eigar som eig meir enn ein barnehage.<sup>30</sup> Av desse eigarane som eig fleire er det seks som særleg skil seg ut. Desse seks eigde i 2016 17 prosent av dei private barnehagane, og 32 prosent av alle barn i private barnehagar gjekk då i barnehagar tilhøyrande desse 6 (ibid., s. 11). Dei kan eiga opp mot 200 barnehagar. Desse eigarane vil ha ressursar til å byggja opp ein sentral eigarorganisasjon med stor kapasitet. Det er langt fleire små private eigarar med berre ein barnehage. Dei vil ofte heller ha små organisatoriske ressursar.

På den kommunale sida vil barnehagane vera eigde av svært ulike kommunar. Somme av dei er store, med mange barnehagar, andre har få, nokre berre ein. Då kommunane driv med andre ting enn barnehagar, vil dei alle likevel ha ein organisatorisk kapasitet, også der dei eig få barnehagar. Dei største kommunane eig mange barnehagar, men berre Oslo kommune er ein barnehageeigar som kan måla seg med dei største private. Oslo har 308 barnehagar, Trondheim 101, Bergen 78, Stavanger 70,<sup>31</sup> medan ein av dei største private, Læringsverkstedet, oppgjev på si nettside å ha i overkant av 200 barnehagar.<sup>32</sup> Eigarane er såleis svært ulike.

Eigarane grip som nemnd inn i den fagleg-pedagogiske verksemda (Haugset, 2018), dei har ulike pedagogiske prioriteringar og vektleggingar, og ulike organisatoriske strukturar som produserer ulike leiarroller og ulike vilkår for profesjonell autonomi (Børhaug, 2016a; 2016b; 2018a; 2018b). Det er difor ikkje likegyldig kven som eig ein barnehage. Somme eigarar standardiserer det fagleg-pedagogiske arbeidet i sine barnehagar gjennom hierarkisk regulering. Andre delegerer det fagleg-pedagogiske til den einskilde barnehage og fokuserer meir på å leggja administrativt til rette for

---

kvar barnehage er eigd av eit aksjeselskap, og mange slike har same eigar bak aksjeselskapet, og kanskje fleire eigarar bak der igjen vert det vanskeleg.

<sup>29</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-med-forskrifter-ny-regulering-av-private-barnehager2/id2641852/>. Lese 17.07.2019.

<sup>30</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-med-forskrifter-ny-regulering-av-private-barnehager2/id2641852/>. Lese 17.07.2019.

<sup>31</sup> <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/antall-barnehager/>. Lese 17.07.2019.

<sup>32</sup> <https://laringsverkstedet.no/om-oss/dette-er-l%C3%A6ringsverkstedet>. Lese 17.07.2019.

verksemda i barnehagane og å vera bindeledd mot omverda. Somme utviklar ulike former for teamorganisert fagleg leiing der styrarane inngår i tett samarbeid med eigar om utvikling, fagleg oppdatering og endring. I «Spørsmål til barnehage-Norge 2017» vart eigarane spurde om planar for oppfølging av den nye rammeplanen, og frå 30 til 58 prosent hadde planar om kurs, kompetansebygging, samlingar og midlar til lokale tiltak (Fagerholt et al., 2018). 65 prosent ville også laga ein langsiktig plan for dette. Det er difor god grunn til å venta at eigarane vil ta ei aktivt rolle i implementeringa av rammeplanen. Det er grunn til å venta at dei vil variera i oppfølginga av implementeringa av rammeplanen, både når det gjeld kor styrande det er, kva pedagogisk vektlegging det har og kva organisatorisk form det har. Vidare kan ein venta at dette vil variera med organisatoriske trekk ved eigarane.

#### 4.1.2. Empirisk materiale og metodisk tilnærming

I denne rapporten er forskingsspørsmåla drøfta med utgangspunkt i eit kvalitativt materiale der 14 barnehageeigarar, seks kommunale og åtte private vart intervjuet. Utvalet eigararar er gjort med tanke på dei forklaringsvariablane som studien skal undersøkje, det vil seia ulike organisatoriske kjenneteikn ved dei. Utvalet inneheld difor både private og kommunale eigarar. Private aktørar er også ulike, og denne variasjonen er representert i utvalet. Nokre av dei åtte private var ideelle, med ein uttalt verdibasis, medan andre av dei private ikkje hadde det. Av dei som ikkje er ideelle er somme det vi kan kalla pragmatiske. Det vil sei dei starta barnehage fordi det var trong for plassar, utan nokon spesiell tanke om kva tilbodet skulle vera. Foreldrebarnehagar og bedriftsbarnehagar er døme på det. Atter andre har nokså tydelege kommersielle mål for verksemda. Evalueringa skal sjå på korleis organisasjonsstruktur verkar inn på implementeringa av rammeplanen. Ein viktig strukturell variabel er storleik og utvalet inneheld difor både små, store og mellomstore eigarar av dei ulike typene. Både mellom dei kommunale og dei ulike typene private er det med aktørar som er små (under fem barnehagar), mellomstore og svært store (over 35 barnehagar). Det er også vektlagt at eigarane skal fordela seg geografisk, og det er vektlagt å prioritera eigarar som eig dei barnehagane som er undersøkt i arbeidspakke 2. Dette er systematisert i Vedlegg 6.1 i Appendiks. Dei kommunale eigarane er koda med K1-K6, dei private med P1-P8.

Eigarane vart valde ut frå kjennskap til sektoren. Særleg dei store eigarane er heller få, og det er ikkje mange å velja mellom i desse kategoriane. Det var også naudsynt å velja eigarane til dei barnehagane som er valde ut i arbeidspakke 2. For å finna eigarar av dei mindre typene er det basert på kjennskap til sektoren og råd frå andre som kjende sektoren, til vi hadde ei liste med 2-3 alternativ på alle kategoriar. Eigarane – både kommunale og private – varierte i kor samarbeidsvillige dei var, anten ved å svara nei fordi dei ikkje hadde tid, eller ved å la vera å svara på gjentekne kontaktforsøk. Dette gjeld både små og større eigarar. Dette var i koronatida med stort press på mange eigarar. Difor kom alternativ 2 eller til og med 3 med i utvalet i somme høve.

Eigarane vart kontakta med ein standardisert e-post (sjå Vedlegg 6.2. i Appendiks). I nokre høve svarte dei på det, i andre var det naudsynt å følgja opp med telefon før vi til slutt fekk etablert kontakt. Informasjonsskriv vart oversend etter slik innleiande kontakt, tidspunkt avtalt og signert samtykke innhenta (sjå Vedlegg 6.3 i Appendiks).

Intervjua vart gjennomførte med støtte i ein intervjuguide som gav hovudtema, men som var fleksibel på rekkefølge og nøyaktig korleis spørsmål vart stilte (semistrukturerte intervju). Første del av guiden spurde om strukturelle trekk ved eigaren, særleg organisasjonskapasitet,

arbeidsdeling, kompetansefordeling og fagleg leiing i eigarorganisasjonen, men også korleis relasjonen til barnehagane i hovudtrekk var organisert. Neste del dreia seg om korleis eigarane fortolka planen generelt og med vekt på pedagogiske vektleggingar og endringar særleg. Derneft la neste hovudbolk inn spørsmål om kva tiltak eigarane konkret hadde sett inn for å følgja opp rammeplanen i sine barnehagar, og til sist var det to bolkar om korleis dei hadde følgd opp overgangar og samisk språk og kultur (sjå Vedlegg 6.4. i Appendiks)

Guiden vart utvikla parallelt med spørjeskjema til kommunane som styresmakt, og begge delar vann stort på at opplegget vart drøfta i møte med ei gruppe små kommunar og ei gruppe store kommunar i forkant, og at spørjeskjema vart pilotert (sjå kapittel 3.2.).

Intervjua vart gjennomførde vår og tidleg haust 2020, stort sett digitalt. Alle intervju er skrivne ut. Det er også, etter avtale, brukt eit intervju med ein kommune som var samla inn for andre føremål, men som dekkar arbeidet med samisk kultur godt.

Analysen er gjort med utgangspunkt i dei tema som ulike delar av intervjua tek opp, og som byggjer på teoretiske føresetnader som prosjektet tar utgangspunkt i. Innanfor kvart slikt tema er data systematisert med vekt på det som går igjen og er nokså likt. Til dømes vurderinga av planen som vidareføring eller at ei smal forståing av kva planen krev når det gjeld formidling av samisk kultur til ikkje-samiske barn er gjennomgåande. Neste steg er å systematisera det som varierer, til dømes kva innholdsmessige tema som vart vektlagt eller kva organisatorisk form det hadde. Særleg det siste viste seg å vera ein kompleks prosess, der omgrep som standardisering og kapasitetsutbygging blei utgangspunkt for å presentera eit organisatorisk mangfald.

Då materialet berre har 14 av over 2000 eigarar, er generaliseringsambisjonane varsame. Ikkje minst fordi berre desse 14 viste ein så stor variasjon i organisatorisk form og ambisjonsnivå, må ein anta at det kan vera større variasjon i sektoren. Det er mindre variasjon i pedagogisk fortolking og profilering generelt og om overgangar og samisk kultur spesielt. På ei anna side, eigarane i materialet er svært ulike og ein må kunna anta at ein monaleg del av variasjonen dermed er dekkar. Her er det viktig å nemna at ikkje minste dei pedagogiske fortolkingane samsvarar på mange punkt med analysane av data om styrarar og kommunale styresmakter, noko som styrkjer inntrykket av at det her kjem fram nokre hovudtrendar.

Rapporten er delt inn i nokre hovudtema. Første del gjeld eigarane sine fortolkingar av rammeplanen og særleg kva for ansvar dei meiner å ha for den. Neste del gjeld dei tiltaka eigarane har sett i verk, med vekt på både organisatorisk form, så vel som prioritering av ulike pedagogiske omsyn. Tredje del ser nærare på eigarane sine organisatoriske og faglege føresetnader, kva for eksterne ressursar dei trekkjer inn, og korleis slike føresetnader kan ha verka inn på fortolkingar og oppfølgingstiltak. Siste del vil fokusera på arbeidet med samisk språk og kultur, og på overgangar.

## 4.2. Fortolkingar av rammeplanen

Eigarane si fortolking av den nye rammeplanen gjeld både kva ansvar dei meiner å ha for den nye planen, og korleis dei fortolkar sjølve rammeplanen. Hovudtendensen er at eigarane understrekar det faglege ansvaret dei har for ein rammeplan dei i stor grad ser som ei vidareføring og klargjering av det som låg i den førre planen når det gjeld verdiar, mål og innhald. Der er nyansar i korleis eigarane forstod dette ansvaret.

#### 4.2.1. Eigaransvaret

Barnehageeigaren har som nemnd det overordna ansvaret for at barnehagen blir driven i samsvar med gjeldande lover og regelverk, jf. barnehagelova. Rammeplanen krev at barnehageeigaren legg vekt på dei faglege og pedagogiske vurderingane til dei tilsette i styringa, jf. rammeplanen kap. 2 *Ansvar og roller*. Barnehageeigaren kan tilpasse rammeplanen til lokale forhold, jf. barnehagelova § 2. Ansvaret er vidt og generelt definert, og kan romma store variasjonar. Særleg er eit viktig spørsmål kva vurderingar som ligg innanfor eigaransvaret og kva som ligg innanfor styraransvaret, for styrar har også etter rammeplanen ansvar for det same:

Styreren skal sørge for at det pedagogiske arbeidet er i tråd med barnehageloven og rammeplanen.<sup>33</sup>

Korleis grenseoppgangane skal vera mellom desse ansvarsdefinisjonane er ikkje gitt, og kan nok fortolkast ulikt. I dei svara eigarane gjev på spørsmål om kva ansvar dei har for rammeplanen ser ein då også at dei definerer ansvaret sitt i relasjon til styrar.

Hovudfunnet er at eigarane meiner dei har eit overordna ansvar, og i den samanhengen legg dei vekt på litt ulike aspekt. Ein eigar oppfattar at dette ansvaret gjeld fortolkninga av rammeplanen til praksis:

[D]et vi har vært opptatt av, er at vi må oversette en del, altså vi må være en oversetter og si hva er det vi skal se igjen. Og jeg tenker at den kvalitetsutviklingsplanen som vi har, den har vært viktig for den lokale tilpasningen hos oss. (K1)

Her inneber fortolking at eigar tek stilling til kva lokale tilpassingar det er behov for. I andre tilfelle tar det form av å avgjera kva for del av rammeplanen ein skal prioritera å jobba med først.

Ikkje alle legg like stor vekt på at dei som eigar skal fortolka planen. Nokre eigarar seier at ansvaret deira først og fremst er å formidla krav og forventingar til barnehagane frå offentlege styremakter og fylkesmannen. Dinstert er ansvaret å følgje opp det arbeidet som blir gjort i barnehagane, anten at barnehagane rapporterer til eigar eller gjennom oppfølgingsamtalar.

I nokre av sitata kan ein også sjå at eigar ser det som sitt ansvar å kontrollera at ting vert tatt på alvor lokalt. Å formidla krav og forventingar er ikkje nok. Det kan vera ein fare for at styrarane berre held fram som før likevel:

[Det er] eiers ansvar å følge opp at barnehagene faktisk tar rammeplanen i bruk, at de gjør det som står i rammeplanen, at vi sørger for at de ikke (...) fortsetter bare som de alltid har gjort. (...) Og så tenker jeg at eiers ansvar er særlig det å følge opp ledelsen i barnehagene (...)(K3)

Også andre eigarar tek opp at ansvaret dei har gjeld i møte med styrarar som ein ikkje kan vera sikre på følgjer opp planen av seg sjølv. Til dels er ansvaret å ta tak i regelrett motstand mellom

---

<sup>33</sup> <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/rammeplan/ansvar-og-roller/styrer/>. Lese 18.10.2020.



styrarane. Dette er, i følgje denne eigaren, viktig å gjere på ein måte som mobiliserer og overtyster. Tvang nyttar lite:

[D]u må få de andre til å forstå hvorfor vi skal gjøre som vi gjør. Da kan vi instruere så mye – eller da kan vi bruke vår myndighet så mye som vi vil, men da blir det – vi har jo – vi ønsker jo de beste barnehagene. Og da bruker vi de måtene som vi tror er riktig for å få de beste barnehagene. Og det å – det verste – det er jo det vi hører (...) Det å bli tredd noe ned over hodet da, jeg har jo fått den tilbake noen ganger og. (P3)

Det er interessant at fleire er inne på at ein ikkje kan vera sikker på at styrarane vil følgja opp, og at ein må kontrollere dette. Kontroll kan også kombinerast med støtte og hjelp.

Så ja, det å støtte oppunder og i den grad vi klarer å sikre oss at de følger rammeplanens intensjoner, det er vel det som er (eiers ansvar). (P2)

Hjå fleire av eigarane er denne oppfatninga om at dei betre enn styrarane kan fortolka planen og at ein ikkje kan vera sikker på styrar si oppfølging tydeleg uttalt. Denne understrekinga av eigaren sitt faglege ansvar skulle tilseia at alle eigarar har barnehagefagleg kompetanse. Det er det ikkje alle som har, og ekspertgruppa for barnehagelærarrolla foreslo at det burde vore eit krav at alle eigarar har det (Kunnskapsdepartementet, 2018).

Det er ikkje alltid like lett å seia kor tett eigarane meiner den faglege styringa deira skal vera, men ein eigar uttrykkjer det slik at eigar skal vera styrar sin forlengta arm. Det ligg neppe mykje delegert mynde i det:

[S]tyrer er jo eier sin representant i avdelingen, den forlengede armen fra kommunehuset kan du si da, som sitter der og skal drive prosjektarbeid og drive alt det som foregår der. Så man kan vel si at det er styreren som er eieren i hver enkelt avdeling, selv om vi som sitter på administrasjon har et høyere nivå. Så er det jo kommunestyret som eier barnehagene. (K2)

Det store fleirtalet understrekar ansvaret dei har og ein av dei peikar også på at det ikkje er høve til å delegera dette ansvaret.

[E]ier har et overordnet ansvar for å holde i trådene og sikre at man har en profesjonell drift. Og følge de gjeldende lover og regler og dokumenter som følger med. Så. Det kan man ikke delegere. Man er – man har ansvar. (P7)

Nokre eigarar i materialet har atterhald om det faglege ansvaret dei som eigar har. Ein eigar held fast på at eigar har det faglege ansvaret, men at det er styrarane som er dei mest faglege oppdaterte. I forlenginga av dette vil eigar sitt ansvar seia at dei skal finna styrarar som kan bera det faglege ansvaret. Eigar skal ikkje bera det sjølv:

[M]itt ansvar det er, ikke minst, å ansette gode, ansvarlige styrere som følger opp denne (rammeplanen) på en ansvarlig på måte. Det er liksom – det er på en måte å gi fra meg ansvar til noen som skal ta det. (...) Så det er ... mitt ansvar er faktisk å ansette de beste. (P4)

Det er to av dei 14 eigarane som understrekar at det er styrarane som har det grunnleggande faglege ansvaret. I den eine, ein foreldreeigd barnehage, seier styrerepresentanten dette om det faglege ansvaret:

[N]ei det blir i hovudsak styrer sitt ansvar, det er hun som følger opp det meste der, og hvis det er spesielle ting tar hun det med til styret og snakker med styret og finner gode måter å gjøre ting på da. (P6)

Vi har ikkje heilt samanliknbare studiar her, men det er truleg eit viktig funn at så og seia alle eigarar har klar forståing av at dei har det faglege ansvaret. På ei anna side er det også eit funn at det framleis er eigarar som i større og mindre grad tek atterhald om dette ansvaret og i stor grad plasserer det hos styrarane.

#### 4.2.2. Fortolkinga av innhaldet

Hovudinstrykket frå intervju med eigarrepresentantane er at dei meiner rammeplanen har lite nytt innhald samanlikna med rammeplanen frå 2006. I den grad eigarane peikar på endringar, viser dei mest til klargjering av innhaldet og trekkjer fram klarare ansvarsdeling, at planen stiller meir krav og at han er forenkla og samstundes eit godt arbeidsdokument.

Nokre av eigarane peika på at dei var nøgde med at forslaget til rammeplan som var ute på høyring, blei modifisert. Det første planforslaget var omstridd og det var stor debatt omkring det. Den planen som kom trekte mykje tilbake og det er nok ein del av forklaringa på at den nye rammeplanen så gjennomgåande vert oppfatta som ei vidareføring.

[D]et første høringsutkastet som kom var jo mye større endringer i. Men den som kom, husker jeg med, for vi mobiliserte veldig til å på en måte ... hva som skulle i gang og så videre. Så vi snakket veldig mye om lek hos oss, det skal vi holde på uansett, apropos hvor bindende ting skulle være. (K5)

I hovudsak er eigarane nøgde med rammeplanen, men eit par nemner at til dømes leiken kunne hatt større plass. Slike påpeikingar av manglar er spreidde, og kjem gjerne etter litt nøling. Det er ikkje spor av ein gjennomgåande kritikk av planen i materialet.

Trass i semja om at rammeplanen ikkje representerte mykje nytt og store endringar, peikar alle eigarane som er intervju på tema dei meiner er styrka i rammeplanen. Her er det ikkje store skilje mellom kommunale og private eigarar. Tema som spesielt er nemnd i intervju gjeld verdigrunnlaget, til dømes livsmeistring og helse, berekraft og mangfald. Andre tema som fleire ser som styrka i rammeplanen, er overgangar, mobbing, progresjon, borns medverknad og fagområda.

Ingen eigarar peikar på tema i rammeplanen dei har problem med eller var overraska over. Det er heller slik at dei ser planen som ei stadfesting av det dei sjølv meiner, og at planen til dels forsterkar moment dei sjølv alt har byrja oppgradera. For eigaren som er sitert under var rammeplanen ei stadfesting av egne forsøk på meir målretting.

[D]et morsomme for oss var at vi hadde laget mål for arbeidet et år før rammeplanen, så når vi skulle presentere rammeplanen for de daglige lederne, som vi pleier å gjøre når vi har større endringer liggende foran oss, hjalp det oss også å vise til sammenligninger. Det er fort gjort når det kommer ny rammeplan at alt er revolusjonerende nytt, og det opplevde vi vel egentlig ikke. (P1)

I noko kontrast til funnet frå *Kommuneundersøkinga* (sjå kapittel 3), er det ein del av eigarane som meiner den nye rammeplanen er svært omfattande:

[D]et er jo utrolig mye skal i den rammeplanen. Det er jo bibelen til barnehagene tenker vi (...) Jeg tenker jo at den er veldig omfattende (...) Så å klare å leve etter alle de «skal»-ene hver dag, det er kanskje ikke realistisk. Likevel et viktig dokument. (K5)

Det er nok slik at di nærare ein er praktisk gjennomføring, di meir ser ein kompleksiteten i oppgåvene, sjå og kapittel 6 (*Barnehagestudien*) om dette. At planen er krevjande ser ein også i at nokre eigarar har konsentrert seg om delar av den om gongen. Eigarane skil seg frå kvarandre med omsyn på kva delar av rammeplanen dei prioriterer på intervjutidspunktet:

[A]v krav vi har vært mest opptatte av i den nye planen, det har nok vært dette med foreldres ... altså pliktene vi har overfor foreldrene som brukere og de rettighetene foreldrene har når det gjelder medvirkning, og opplysningsplikten og drøftingsplikten ansatte har når de gjør noe med et barn (...) og det jobber vi med akkurat nå, for å implementere den biten av rammeplanen. Og så er det dette med mobbing og trakassering som har fått sterkt fokus, det å håndtere det og det blir enda sterkere. Fra nyttår av, så det har vi fokus på. (P8)

Det som er viktigst, tenker jeg, er å bevare barndommens egenart, og ha respekt for barn og barndom. Det må være rom for mangfold og at vi er forskjellig, at unger ikke skal diskrimineres for den de er eller der de kommer fra. Det skal være likeverd mellom folk. Det er noe av det vi har et sterkt fokus på – å ta vare på unger som kommer fra forskjellige hjem og er forskjellige. Og så er jo leken helt grunnleggende for det som barnehagen skal holde på med. (K4)

Det er noe vi har jobbet med, for eksempel, foreldreaktiv tilvenning. Mer i forhold til dette, gjerne jobbe med unger i forhold til kropp, følelser, grenser er noe vi har tatt tak i og jobbet med, litt på bakgrunn av det som rammeplanen kom med. (K5)

Det skjer altså ei fortolking ved at nokre tema vert særleg prioritert. Desse prioriteringane er ulike. Det kan vera fordi eigarane har ulike syn på kva dei ligg mest etter på, eller kva som er mest viktig av alt det ufråvikelege, eller kva dei oppfattar er særleg prioritert frå statlege styresmakter. Tilhøvet til foreldra og til barns lærings- og leikemiljø, inkludering og mangfald er særleg nemnd her.

På spørsmål om eigarane ser rammeplanen som bindande, svara alle at han var det, og dei fleste refererte til rammeplanen som forskrift.

Det er som om mange meiner det har vore for fritt og for utydeleg for omverda kva barnehagekvalitet er og at dette no er sett på plass. Planen er positivt vurdert då den legitimerer barnehagepedagogisk arbeid, kan det sjå ut som:

Det var jo et sjokk når den kom, med alle «skal»-ene. Vi har ikke vært vant til å ha alle disse formuleringene som er så tydelige som i den rammeplanen her da. Også er det jo også ut mot politikere et veldig godt verktøy å ha da, for å vise at det er ikke bare å ha en barnehage og tro at den går av seg selv og at du kan gjøre hva du vil. Du har et lovverk og et rammeverk og du har mye å forholde deg til når du skal drive en god barnehage. (K2)

Ein skulle kanskje tru at når eigarane ser planen mest som kontinuitet ville dei ikkje setja inn så mange styringstiltak. Men dei fleste av dei viser til eit omfattande sett fagleg-pedagogiske styringsverktøy når dei vert spurde om kva tiltak dei har sett i verk. Det er neste tema.

### **4.3. Tiltak for oppfølging av rammeplanen**

Eit hovudspørsmål er kva for tiltak eigarane har sett i verk for å sikra at rammeplanen vert implementert i deira barnehagar. Slike tiltak, det vera seg støtte og rettleiing, kompetanseheving eller prosjekt er uttrykk for at eigar ikkje berre fortolkar og meiner noko om planen, men også følgjer opp i praksis. Desse tiltaka har ei innhaldsside. Kva sider ved rammeplanen er det eigarane har prøvd å fylgja opp? Kva vektlegging er det av vaksenstyring, progresjon og planlagde aktivitetar og av barnesentrering og uformell læring? Kva syn har ein på lek i forhold til læring, kva vektlegging har individ og tidleg innsats i forhold til fellesskap, mangfald og tidleg innsats som noko som gjeld heile barnegruppa? Viktig er også om eigar har lagt vekt på samordning av barnehageverksemda og andre delar av oppvekstfeltet. Tiltaka har også ei forside, dei kan utgjera fagleg-pedagogisk styring frå eigar og ned til barnehagane som kan vera hierarkisk standardiserande, eller kompetansebyggjande og rettleiande. Tiltaka kan også vera slike som legg til rette for delegert ansvar til den einkilde barnehage. Nokre eigarar kan gjennom mange slike verktøy ha stor styringskapasitet, andre mindre.

Som vil framgå av analysen vidare, viste det seg at når eigarane vart spurde om korleis dei hadde følgd opp rammeplanimplementeringa i sine barnehagar, var det med eitt unntak (sjå neste hovudavsnitt) ingen av dei som svarte med å fortelja om at dei hadde laga egne implementeringsplanar, og tiltak som kom i staden for gamle tiltak. Tvert om, dei svarte med å visa til heile settet sitt av pedagogiske styrings- og støtteverktøy, som i all hovudsak hadde vorte oppretta før den nye rammeplanen kom. I nokon grad var dei eksplisitte på kvifor dei meinte desse tiltaka passa også til den nye rammeplanen, eventuelt med nokre justeringar. Det er omtrent ingen døme på at eigar vurderte det slik at med rammeplanen kom det endringar som kravde heilt nye tiltak. Det einaste unnataket her er at mange eigarar byrja med ein gjennomgang av den nye rammeplanen.

#### **4.3.1. Vidareføring av fagleg styring**

Som nemnd, på spørsmål om kva dei gjorde for å støtta og sikra implementeringa av den nye rammeplanen i sine barnehagar, svarte eigarane framfor alt med å visa til ei rekkje ulike organisatoriske verktøy, som i stor grad skriv seg frå før den nye rammeplanen. Ein del av dei kan tenkjast å vera same verktøyet med ulike namn, mange av dei kan vera svært komplekse og samansette medan andre er meir avgrensa. Det er ikkje like eintydig kva som ligg i dei alle, og det ville føra for langt her å gå gjennom alt. Dei organisatoriske verktøya fell i nokre hovudgrupper som er interessante.

Ein spesiell type tiltak er dei som eigentleg ikkje er fagleg styring, men som heller er støtte til styrarar som har fått det faglege ansvaret delegert. Dette er eigarar som delegerer mykje til sine styrarar, men som likevel er tett på – med støtte og ad hoc-hjelp, meir enn med overordna styring, slik sitata under viser. I det neste sitatet vart eigaren spurt om rammeplanen:

[N]ei det blir i hovudsak styrer sitt ansvar, det er hun som følger opp det meste der, og hvis det er spesielle ting tar hun det med til styret og snakker med styret og finner gode måter å gjøre ting på da. (P6)

Ein annan eigar understreka at det faglege ansvaret var delegert til styrarane, som var meir fagleg oppdatert enn eigar. Fleire sitat frå denne eigaren viser at eigaren likevel var tett på som støtte og hjelp:

Vi kan hjelpe hverandre med veiledning, og vikarer. Sånn som i dag så var det skikkelig manko et sted fordi det var mange som skulle måles på korona liksom, og da var det en annen barnehage som hadde et par ansatte som hun kunne kjøre dit da, som var friske. (...). Og så har vi møter. Og der sitter de felles og diskuterer og jeg kommer med innspill og hører hva de har på en måte som daglige utfordringer om forskjellige ting, og sier at da kan vi kanskje gjøre sånn og gjøre sånn. Men det er de som er ute i barnehagene og kjenner hvor det trykker hen da. Det er masse som skal gjøres. Om det er noe de trenger av noe fysisk, praktisk, vaktmesteren, endring av noen rom ikke sant, det var en kunstpedagog som ville flytte et rom fra et annet, «okei, selvfølgelig gjør vi det, også får vi det til». (P4)

Denne typen eigarinvolvering er noko særeige og nært på barnehagane. Involveringa skjer ikkje gjennom formaliserte styringsverktøy og det er heller ikkje sterkt fagleg styrande. Også dei med formaliserte verktøy vil i somme høve seia at dei har uformell kontakt med sine styrarar, men det er i frå ein fagleg styrande posisjon, kombinert med ulike styringsverktøy. Det særeigne med dei små eigarane er at dei er i liten grad fagleg styrande og har liten organisasjonskapasitet. Ved at dei berre har ein barnehage greier dei å vera tett på den eine med støtte til den fagleg ansvarshavande styraren.

Materialet inneheld mange døme på ulike tiltak frå eigar og ned. Dei mest hierarkisk standardiserande formene er ikkje det mest typiske, men det er likevel store innslag av fagleg styring og innramming av retninga frå eigar i mykje av dette. Mange tiltak har element av hierarkisk styring så vel som kapasitetsbygging. Styrarmøte har dei fleste eigarane. Det tek mange former, og det varierer kor ofte dei har det. Det varierer kor fagleg innretta dei er og kor styrte dei er av eigaren. Det kan vera faglege samlingar der eigar tek opp tema, set i gang prosessar og refleksjon ut frå eigen plan, etterarbeid – eller gjev fagleg påfyll meir tradisjonelt. Ein eigar nemnde frukostseminar med innlegg og erfaringsutveksling, ein annan nemnde felles planleggingsdagar:

Som eier er det viktig når vi har styrersamlinger. Det har vi jo to ganger i året. At vi har med oss rammeplanen i møte med styrerne når de samles, men også at det – at man forventer at – altså, man legger ut – nå er det jo digitalt da, siden vi er såpass spredt. Forventninger om at de holder seg oppdaterte på rammeplanen, den enkelte barnehagestyrer. (P7)

Prosjekt og fagdagar er også kjende former. Hjø nokre inngår det i ein større plan, hjø andre i mindre grad. Hjø nokre er fagdagen ledd i ein prosess med før- og etterarbeid, hjø andre er den meir frittstående. Prosjekta som vart nemnde var dels tematisk avgrensa til barnehagefeltet, men der var også prosjekt om oppvekstfeltet. Det varierer også om slike fagdagar og satsingar er utforma som formidling ovanfrå, eller om det er lagt opp til faglege bidrag som utgangspunkt for drøftingar og vurderingar der styrarane sjølv vurderer kva og korleis dei kan gå vidare. Nokre tider er det mest formidling av korleis eigar vil ha ting gjort, men det er ikkje det mest framtreddande i materialet her.

Det er nokre døme på at eigar standardiserer, ved å laga noko som liknar oppskrifter eller nokså ferdige pakkar, som berre skal følgjast lokalt. I nokre høve med krav om at dei skal brukast, i andre høve er det eit tilbod. Til dømes hadde ein eigar laga ei handbok med tilbod som dels er input til refleksjon, og dels er standardar:

Og så har vi utarbeidet noe vi kaller for en faghåndbok hvor de kan gå og hente ulik støtte til rammeplanen i tillegg til det de kan finne på Udir, men at vi også har, på en måte, sammenfattet filmer som vi mener er gode ulike maler som de kan benytte seg i å bruke som støtte for å implementere rammeplanen. Det kan være ulike forskningsartikler som støtter oppunder tema i rammeplanen, ulike filmer, ulike veiledere og standarder som du sikkert vet at mange bruker. Det har vi også vært opptatt av for å støtte intensjonen i rammeplanen. (P2)

Ein annan eigar hadde laga meir eintydig ferdige metodiske opplegg for arbeid med personalet og med borna:

Og så har vi utarbeidet samtalekort i forhold til følelser med tanke på handlingsplan mot mobbing. Hva var det andre kortet? Det var noen flere kort. Og de samtalekortene og følelseskortene går mange av personale med, de henger i en sånn der krok, og de har de med seg ute og da, for de syns det er – barna elsker de jo. Og da kan de sette ord på, hvis det er noe konflikter eller hvis en vil sitte og snakke sammen. (P3)

Nokre av eigarane peikte på at dei hadde pedagogisk plattform, visjon eller grunnsynsdokument som svar på korleis dei implementerte rammeplanen. Rammeplanen måtte forankrast i slike grunnlagsdokument, framheva desse. Ein særeigen variant er to eigarar med eit religiøst grunnlag som hadde laga egne verdidokument om dette grunnlaget, og utvikla metodikk for å realisera det.

Fleire av eigarane definerte seg som rettleiarar med eit overordna faglege ansvar. Ein kommunal respondent sa om seg sjølv at han var rådgjevar og rettleiar, og den faglege autoriteten hans går tydeleg fram av sitatet:

Ja, barnehagefaglig rådgiver i kommunen. Jeg har jo egentlig – jeg har veiledningsansvaret ovenfor barnehagene og for styrerne, faglig oppfølging av styrerne, litt sånn prosjektleder i ulike prosjekt, er med å lede styrerforum, disse forumene som vi har med styrerne. Jeg er ute i barnehagene og har samtaler der med styrerne (...) Og så følge opp det arbeidet som blir gjort ute i barnehagene. Enten at det er gjennom rapportering til oss, og liksom se hva de jobber med innenfor årsplanarbeidet sitt, handlingsplanene sine som lages årlig, hvor langt de ligger og så veilede derifra. De har jo sine ønsker om hva de skal jobbe med de ulike barnehagene. Så det å veilede de på disse temaene som de jobber med. (K2)

Denne eigareren (K2) let barnehagen velje tema sjølv, og stiller seg til disposisjon ut frå det barnehagen definerer er behov. Andre eigarar har meir regi på desse rettleiingsprosessane. Ein av dei har systematisert kontinuerleg rapportering, rettleiing og oppfølging i leiaravtale eller leiaroppfølgingsystem, eller som ein eigar sa det, i eit årshjul:

Jeg har jo faste møter med mine enhetsledere gjennom året, og så har jeg i tillegg til det lederoppfølgingsamtale med hver av dem. Det er litt sånn type rapportering hvor vi har faste punkter, type personalsaker, HMS, økonomi. Der har vi også hatt dette med rammeplanen. Og så har vi i tillegg et kvalitetsoppfølgingsmøte, eller en samtale, hvor jeg og en rådgiver drar ut en gang i året og har en halv dag med hele ledergruppen, dvs., enhetslederen og de seks faglederne i den enheten. Den er med type forarbeid hvor de har laget en egenevaluering av de satsingsområdene som vi har satt det året, vi samler data på forhånd og så går vi ut og gjennomfører det den dagen, og så er det grunnlaget for denne kvalitetsmeldingen vi skriver ut ifra. (K3)

Mange av tiltaka er eigars styring av sine barnehagar. Det er også nokre tiltak her som er av ein annan type: Dei byggjer generell kapasitet lokalt i barnehagane. Slik kapasitet kan brukast ut frå den einskilde barnehagen sine ynskje, men også gje større kapasitet til å respondera på styring frå eigar. Andre hadde ferdige planformat og malar for lokalt pedagogisk arbeid. Årsplanmal er det vanlegaste, men det finst også andre. Ein eigar krevde at alle barnehagane skulle ha (sin) eigen handlingsplan for utvikling. Ein annan hadde innført eit didaktisk skjema, som er ein planleggingsmetodikk. Andre organisasjonsformat som eigar utstyrte sine barnehagar med er lokale handlingsplanar, prosedyre for og opplæring i korleis undersøkjia og vurderer praksis i eigen barnehage (ståtadsanalyse og liknande), organisera nettverk, kunnskapsdeling mellom styrarane, organisera tverretatleg samarbeid med oppvekstfeltet elles, implementeringsteam i kvar barnehage og leiarutviklingstiltak.

Nokre eigarar stilte ekstra ressursar til rådvelde for implemneringa av rammeplanen. Ein hadde halde noko høgare personal- og/eller pedagogdekning i sine barnehagar enn det dei var pålagde av nasjonal regulering. Somme hadde halde oppe større styrarkapasitet i sine barnehagar og nokon hadde styrarassistentordningar. Somme eigarar hadde også meir merkantil avlastning av sine styrarar enn andre. Og det finst eigarar som har ekstraressursar til faglege føremål i sine barnehagar. Ein kommune hadde faste vikarar som kunne vera ekstraressurs ved lågt fråvær, andre eigarar hadde rettleiingskapasitet som barnehagane kunne tinga etter behov. Mange hadde ressursar til at styrarar og andre kunne dra på kurs dei meinte dei trong.

Ein del eigarar har også utvikla komplekse program av ulike slag. Pedagogisk program, læreplan for barnehageverksemda, kompetansehevingsprogram, handlingsplanar for faglege utvikling, kvalitetsutviklingsplan, utviklingsplan, utviklingsstrategi, kompetansehevingsprogram, internkontrollsystem, faghandbok. Desse kan innehalda mange av dei elementa som er nemnd over, men sett inn i større system.

Som nemnd, på spørsmål om kva dei konkret gjorde i implemneringa av den nye rammeplanen svarte eigarane med dei styringsverktøya dei til dels hadde brukt lenge. Det er eit viktig poeng i seg sjølv at dei fleste eigarane hadde ein styringskapasitet, som utan store vanskar kunne

tilpassast frå ein rammeplan til ein annan. I nokon grad presiserte eigarane også korleis dei kunne vidareføre det dei hadde slik at det ville støtta også den nye rammeplanen.

Somme eigarar hadde utvikla visjonar, pedagogiske plattformer eller kjerneverdier som dei såg som viktige ramme for sine barnehagar. Somme eigarar meinte at desse kunne vidareførast uendra, og difor vera ei støtte også for den nye rammeplanen:

I 2005, så utviklet vi noe som het kjerneverdier for våre kommunale barnehager (...) Det vi ser, er at vi har behov for å løfte frem de verdiene enda tydeligere (...), for vi syns det henger veldig fint sammen med ny rammeplan som er enda tydeligere på det relasjonelle. (K1)

Også meir komplekse kvalitetssystem meinte somme av eigarane passa like godt på den nye planen som på den førre:

Vi skulle skrive ny kvalitetsutviklingsplan. Vi hadde en som gikk ut i 2016 og som skulle skrives ny i 2017. Vi utarbeidet da en kvalitetsutviklingsplan for de kommunale bh i kommunen (...). I den planen er det laget utviklingsmål for perioden 2017-2020, og det legges også selvfølgelig opp til at det skal skrives ned til lokale utviklingsområder i bh. Vi har plukket ut noen satsingsområder som skulle være med arbeidet i bh, som alle skulle jobbe med, pedagogisk ledelse, pedagogisk relasjonskompetanse, mangfold og inkludering, og omsorgs- og læringsmiljø. Til den planen er det også utarbeidet en kompetanseplan som bygger på disse områdene. Når vi liksom skal snakke om hvordan vi har implementert rammeplanen, så handler det vel så mye om hvordan vi har implementert denne kvalitetsutviklingsplanen, fordi de områdene vi har valgt der, er områder som er i den nye rammeplanen. (K3)

Ein eigar fortalde om eit verktøy dei hadde innført om lokal observasjon og analyse og la til:

Og det er også med på å implementere rammeplan kapittel 3, 4, 6 og 8. Og det ivaretar både ståstedsanalyse - hvor er vi hen i dag - og også ekstern barnehagevurdering. (P2)

Ein annan privat eigar som hadde eit internkontrollsystem på alle sine barnehagar, sa at den nye rammeplanen gav grunnlag for å klargjera krava til barnehagane. Eit liknande døme er ein eigar som hadde jobba med å få meir målretta praksis og såg sine tiltak for å klara det som noko den nye rammeplanen støtta og forsterka.

Det er to eigarar i materialet som må seiast å ha eit religiøst grunnlag, i vid tyding av ordet, og på ulik måte hjå dei to. Dei gav begge uttrykk for at dei la stor vekt på verdigrunnlaget sitt og laga strategiar og program for korleis barnehagane skulle jobba med det. Dei gav også begge uttrykk for at dei ikkje såg spenningar mellom eige verdigrunnlag og rammeplanen. Dei opplevde ikkje rammeplanen som ei føring på noko vis.



F:<sup>34</sup> Jeg tenker litt på det du sa om den kristne profilen som dere nå har jobbet mye med. Syns du at den nye rammeplanen gir større eller trangere rom for slike ideelle profileringer, eller er det ikke så stor forskjell?

I: Nei, det syns ikke jeg. Jeg har ikke inntrykk av det er stor forskjell. Det har ikke påvirket oss som eier, det har det ikke. Så, nei. (P7)

#### 4.3.2. Gjennomgang av ny rammeplan

Det einaste styringsverktøyet som utelukkande var knytt til den nye rammeplanen var at mange av eigarane organiserte systematiske gjennomgangar av planen:

Når den kom så jobbet vi oss gjennom den, alle styrerne, alle barnehagene for å se «hva er det vi på de ulike kapitlene, eller ulike områdene - hva gjør vi i dag, hva er det som er nytt, hva må vi gjøre mer av?». Bare for å kartlegge. Og vi så jo at det var egentlig ikke – det var den bevisstheten rundt, at vi måtte være tydeligere kanskje. (P1)

Det er ikkje alle eigarar som har organisert gjennomgangar av rammeplanen, og dei som har gjort det har lagt opp til varierende omfang og grad av fagleg regi. Somme la berre opp ein tidsplan for barnehagane sin eigen gjennomgang. Ein liten kommunal eigar hadde knytta ståstadsanalysar til gjennomgangen:

Så vi hadde litt sånne ståstedsanalyser eller litt sånn at de fikk komme med det som var nærmest, altså det de følte mest behov for, og så fikk de laget egne opplegg for det, men de måtte rapportere det inn. Vi hadde en ordning sånn at hver måned så var det en barnehage som la frem det de jobbet med og delte tips og ideer og litt sånn, hvor langt de var kommet i forskjellige tema. (K2)

Denne eigaren la vekt på at barnehagane måtte kunne dokumentere at dei arbeidde med tema i rammeplanen ut frå egne identifiserte behov. Andre hadde noko meir fagleg regi, som denne eigaren:

[J]eg tror det er lokalt i barnehagene at forbedringsarbeidet må foregå. Så vi har forsøkt å bidra med å lage noen pakker til de som de kan ta utgangspunkt i egen barnehage. Det kan være for eksempel tema om de yngste. (...) vi har en tillit til at de skal jobbe seg gjennom rammeplanen ut ifra at vi setter opp temaer som vi ønsker at de skal jobbe med. For eksempel det kan være seksuelle overgrep, det kan være de yngste. Det kan være mobbing og trakassering sant, ting vi vet har rørt seg i forskningsmiljøene og ser hvor vi har utfordringer. (P2)

Her presiserer eigar at det faglege arbeidet skjer i barnehagen, men samtidig ligg den faglege regien i at barnehagane skal gå gjennom og følgja opp rammeplanen med utgangspunkt i bestemte tema og pakkar. Ein pakke kan nok ta ulike former, men ein må tru at det ligg rammer og

---

<sup>34</sup> I dialogar er intervjuar eller forskar markert med F, og informant med I.

retning i det frå eigar si side. Den mest omfattande og fagleg styrte gjennomgangen hadde ein kommunal eigar som omtalte dette som følgjer:

Og så startet vi faktisk rammeplanarbeidet, vi hadde det på agendaen i et helt år for utvikling, hvordan vi skulle jobbe med endringsledelse og implementering. Vi fikk veldig mye der, bla. dette som etter hvert har kommet fra Udir, masse sånne implementeringsverktøy, hvordan man kan jobbe med å implementere og gjøre endringer. Det første året med den nye rammeplanen brukte vi til faste møter med faglederne og enhetslederne for de kommunale barnehagene. Det er jo sånn vi startet opp. Da var det jo veldig trykk på ny kvalitetsplan og ny rammeplan. Det ble utarbeidet i denne settingen lokale planer, ståstedsanalyser og etter hvert ble vi oppfordret til å bruke mer og mer de verktøyene som kom fra Udir. Så har nok implementeringen av rammeplanen glidd inn som en del av det årshjulet og den strukturen vi har generelt. (K5)

Denne eigaren er den einaste som også brukte ordet implementeringsplan om dette. Også her munna det ut i at ein i hovudsak kunne vidareføra det arbeidet ein alt hadde gåande, men med justeringar tematisk (sjå nedanfor).

Nokre fylkesmannsembete har vore meir aktivt inne enn andre for å gi starthjelp til arbeidet med ny rammeplan (sjå *Policystudien*, kapittel 2). Ein del av eigarane viste til dette. Kommunane som barnehagestyresmakt har nok også i ulik grad vore viktig, somme av eigarane viste til det. Men desse eigarane la langt større vekt på sine eigen val og vurderingar.

### 4.3.3. Justeringar – form og innhald

I materialet er det døme på at eigarane justerte pedagogisk styringsverktøy dei alt hadde i møte med nye rammeplan. Fleire av eigarane har, som nemnd over, utvikla systematisk rettleiing i sine barnehagar. Det tar mange former, men som denne kommunale eigaren viser kan dette formatet brukast også til den nye rammeplanen. Her melde barnehagane, med ein poengsum, inn kor langt dei var komne med ulike sider ved rammeplanen så rettleidde kommunen som eigar ut frå dette:

At kanskje du kan gjøre noe mer i forhold til i hvilken grad har de ulike gruppene ansatte i barnehagen kjennskap til R17, også svarer de kanskje at pedagogene er jo på 5 og fagarbeiderne på 4 ikke sant, så kan vi si at kanskje dere må fokusere litt annerledes på fagarbeiderne senere eller at det er der du må jobbe litt videre. Altså hjelpe de på en måte ut ifra den systematisering, må en hjelpe dem å lage en ny handlingsplan hvis de ikke gjør det selv. (K2)

Mange eigarar har lang erfaring med utviklingsprosjekt. Der slik prosjektkompetanse er etablert er den truleg ikkje så vanskeleg å bruka denne også på den nye rammeplanen. Sjølv små eigarar kan ha slik kompetanse, og fleire fortalde om at dei hadde prosjekt:

Men det er jo ulike prosjekt man har jobbet med oppgjennom tiden ikke sant, og når man er i et prosjekt så er det – så lager det seg som regel en handlingsplan som man skal jobbe med i barnehagen (...) Og det blir jo relatert til rammeplanen da, altså det henger jo sammen. (K2)

Eit par av eigarane nemnde at dei hadde REKOMP-prosjekt, men det var ikkje mange. Ein av dei som nemnde det gav uttrykk for at det hadde vore vanskeleg å koma inn i REKOMP-ordninga fordi organisering og finansiering var uoversiktleg.

Nokre av eigarane i materialet har større kompetanse- og utviklingsplanar. Dei seier at den nye rammeplanen gjorde nokre tema i desse planane meir aktuelle enn før, og desse har difor blitt prioritert. Fleire eigarar meinte at progresjon var løfta meir fram i den nye planen, og ein eigar peikar på at dette har dei kunna følgja opp i utviklingsprosjekt dei alt hadde gåande. Progresjon er elles lagt på av både kommunane som barnehagestyresmakt og av barnehagane (sjå kapittel 3 og 6) Ein eigar såg ut til å ha revidert utviklingsplanen meir grunnleggande:

Vi har en utviklingsplan, som gjelder for alle (...). Den er bygd opp i tråd med rammeplanen egentlig. Den starter med ... Vi har prøvd å bygge den både på rammeplanen og den strategien som heter Kompetanse for kvalitet, den reviderte versjonen, for den har og lagt en del føringer, tenker vi, og for hva vi skal prioritere i den nye rammeplanen. Og så har vi jo også med litt av de lokale målene til (kommunen), så vi har prøvd å sette i sammen. (K5)

Ein eigar meiner rammeplanen kravde justeringar i årsplanmalen deira, slik at fagområda vart tydelegare. Årsplanmalar i ulike former er det mange eigarar som har. Desse gjev barnehagane deira ei meir og mindre detaljert sjekklister over kva dei skal ta opp i sin årsplan og til dels kan eigar også gå inn i korleis det vert gjort. Mange av eigarane har oppfølging og rettleiing på planarbeid i sine barnehagar og tilpassar dette til den nye rammeplanen.

Ein interessant variant er ein eigar som for å gjennomføra endringar, hadde utvikla eit format med implementeringsteam i kvar barnehage. Dette er ei ordning dei hadde hatt lenge, og som viste seg nyttig også for den nye rammeplanen:

Som sagt så har vi, lærende nettverk som vi bruker, hvor vi pleier å ha det sånn at barnehagene velger et implementeringsteam, kaller vi det for. Det skal bestå av styrer, og hvert fall, altså helst en pedagog fra store barn og en fra småbarn som representerer sin barnehage. Så kan de ha med flere. Da ser vi at nettverk 2 ganger per semester i en satsing er plenty, en ting er hva de skal gjøre da i nettverket, men så skal du gjøre et mellomarbeid til de kommer neste gang (...) Så det har vært en suksessfaktor, noe vi har gjort i mange år. (K5)

Eigaren har slik sikra seg ei implementering ved å lage egne ansvarlege grupper i kvar barnehage. Fleire av eigarane har også justert visjonen sin, slik at dette grunnlagsdokumentet skulle passa til den nye rammeplanen:

[V]i har alltid med oss rammeplanen når vi skulle fornye visjonen vår. Den ligger der som et sånt fundament. Det er jo oppgaven vår. Derfor har vi – vi hadde en prosess med vår visjon, den var ny for et år siden. Før det så hadde vi en god start på livet. I den prosessen så hadde vi med rammeplanen. (P3)

Eigarane melder altså at nokre tema dei alt var opptekne av fekk større tyngd av ny rammeplan, medan andre tema er blitt gitt meir plass gjennom justeringar i den faglege styringa eigaren har

hatt. Slik sett vert hovudtendensen til vidareføring nyansert av tematiske forskyvingar og endringar. Dei ulike tema som eigarane nemner som noko dei legg større vekt på er nokså ulike. Mange av dei handla om inkludering, omsorg og trygt miljø: Livsmeistring, psykisk helse, kvile, sjå barnet, dei minste, venskap, barnesamtalar, overgangar (sjå nedanfor), kropp, kjensler, grenser, tidleg innsats, inkluderande miljø, migrasjonspedagogikk, foreldresamarbeid.

Andre tema peikte meir i retning av læring og utvikling: Leik og læring, medverknad, progresjon, IKT – digital kompetanse, didaktisk planlegging. Særleg interessant er det at fleire nemnde berekraft, miljø, mat, økologi, giftfrie leikar. Som framgår av kapittel 6, er dette satsingar som påverkar den lokale oppfølginga, både faglege satsingar, kursdagar og planmalar vert nemnde i materialet frå barnehagane. Informantane i barnehagen peikar på at eigarsatsingane ofte har preg av å fokusera på ein del av rammeplanen, og at det kan innebera nokså sterk styring av merksemda mot utvalde element. Desse elementa er ikkje alltid dei barnehagen sjølv ville lagt mest vekt på. Fagleg støtte frå eigar er samstundes også verdsett.

Dette er altså tematisk innhald i prosjekt, rettleiing, kompetanseplanar og anna som er forsterka eller meir framheva. Sett i forhold til dei ulike pedagogiske spenningane mellom vaksenstyring og plan på den eine sida og barnesentrering på den andre er det vanskeleg å sjå nokon tendens i dette. Tvert i mot, det er spreinga i alle retningar som er lettast å få auga på. Denne spreinga kan vitna om eigarar som har eigne pedagogiske prioriteringar som går i svært ulike retningar og som den nye rammeplanen gjev rom for. Det er ikkje semje om kva som er det viktigaste å løfta fram i vidare. Sjølv om planen er ei vidareføring og ei klargjering gjev den likevel rom for ulike tolkingar av kva som får større vekt. Spreiinga i tema kan også tolkast som uttrykk for at det er tilfeldig kva eigar vel som viktig å prioritera, ut frå kva faglege føresetnader eigaren har eller kva eigar ser som mest underutvikla i eigne barnehagar.

#### 4.3.4. Tydeleggjering

Det er gjennomgåande i materialet at eigarar (og andre aktørar, sjå andre delar av denne rapporten) ser på planen som ei tydeleggjering som dei ser positivt på. Dei seier at planen er kortare, meir konsis, mindre lærebokaktig, meir bindande og med fleire skal-formuleringar. Men ingen av dei seier noko om kva det var dei før synest var uklart og som no er klart. Det er vel så mykje overfor andre at det er bra med ei klargjering, og eigarane gjev uttrykk for at dei kan bruke planen som eit klargjeringsiltak i ulike retningar.

Fleire av eigarane har opplevd at det er krevjande å nå fram til styrarar og dei tilsette i barnehagen med fagleg styring. Den nye rammeplanen gjev dei meir eintydig støtte for slik styring no:

[J]eg skulle jo gjerne ønske at vi ble strammet opp ytterligere jeg da. Jeg syns at vi får altfor lite ambisiøs på barnas vegne. Ikke det at – og når jeg sier ambisiøs, så mener jeg ikke at vi skal sikre at alle barn går ut med en sekser i videregående, det er ikke det jeg snakker om, men det at det er såpass mange barn som for eksempel blir krenket i norske barnehager. Det er jo helt utenfor. At enkelte styrere driver litt sånn privat praksis, ikke forholder seg nok til rammeplanen for eksempel. (P2)

Rammeplanen kan vera ei tydeleggjering overfor styrarar som har fått eller tatt for stor fridom. (Dette temaet er grundigare analysert i styrarundersøkinga, sjå kapittel 5). I nokon grad kan også styrarane, i følge eigarane, oppfatta det som bra at krava er meir eintydige:

[V]åre styrere melder tilbake at de liker rammeplanen og de liker den presise formuleringen, at det stilles krav og at det er en forventning til alle som skal jobbe i barnehagene. Samtidig sier de at de trenger en tydelig eier som støtter de i kravene sine. (K1)

Eigarane meiner ein kan bruka planen også som klargjering overfor eksterne aktørar. Ein eigar seier litt tvtydig, at den nye rammeplanen gjev andre samtalar med foreldra enn den gamle (K1). Andre seier dei kunne ynskja seg ein plan som endå tydelegare gav dei ein plattform i møte med foreldre som innimellom kan vera svært krevjande.

Ein annan seier at rammeplanen er ei klargjering overfor skulen, men då som ei klargjering av at også barnehagen er seriøs pedagogisk verksemd på linje med grunnskulen:

[D]et er et løft for barnehagene tenker jeg, i forhold til det å få synliggjort barnehagen som en enda viktigere del av – at det er den første delen av utdanningsforløpet. (P1)

Denne same eigaren er også opptatt av at rammeplanen kan brukast overfor samfunnet generelt, som ei klargjøring av kor viktig barnehagen er:

Vi er bare barnehagelærere vi. Det handler om status og, tenker jeg. Vi må selv kunne si at det - «den her, bare les den, se – det her skal vi gjøre for hvert enkelt barn som går ut av barnehagen. Og vi skal få de til å fungere i et fellesskap». (P3)

Rammeplanen kan brukast til å legitimera verksemda i barnehagen. Det kan vera mange som set spørsmålsteikn ved om barnehagen gjer det den skal. Ein annan privat eigar seier at planen gjev ei plattform for å seia at ein har utført oppgåvene. Det er tydelegare kva ein skal gjera og dermed også å dokumentera at ein har gjort det:

[Planen er] mer sånn punktvis, og litt mer sånn «check», «check», «check». Det er lettere å se om man har faktisk gjort noe. (P2)

Ein eigar meiner at slik tydeleggjering av kva barnehagen er mot omverda, vil visa at den krev fagleg kvalifisering og tydeleggjering kan tena profesjonsutviklinga:

Det er en tydeliggjøring av hva vi skal gjøre. Det er ikke noe – og vi har jo ønsket oss i forhold til pedagogrollen da. Det å få løftet barnehagelærerprofesjonen. (P3)

Ein annan eigar peikar på at når det vert tydelegare slik, er det også noko som gjev meir politisk kontroll med sektoren:

Så jeg antar en økt sånn ansvarliggjøring av oss som jobber i barnehagen da. Ha litt mer kontroll og styring på oss (P2).

Her er det altså krava frå politisk styring som er blitt tydelegare, slik at sektoren kan haldast til ansvar. Eigarane er også opptekne av at dei kan bruka rammeplanen som tydeleggjering overfor politikarane:

Også er det jo også ut mot politikere et veldig godt verktøy å ha da, for å vise at det er ikke bare å ha en barnehage og tro at den går av seg selv og at du kan gjøre hva du vil. Du har et lovverk og et rammeverk og du har mye å forholde deg til når du skal drive en god barnehage. (P3)

Rammeplanen har også ført til at eigarane og deira barnehagar har vore gjennom ei tydeleggjering for eigen del. Ein eigar seier det som følgjer:

[D]et vi tar for gitt som er vårt verdisyn - ikke stod så mye om i årsplanene våre så vi har jobbet mye med å få det synlig i årsplanene. Og det er en prosess som kom etter rammeplanen, da ble vi veldig bevisste på det at okei det er greit nok at vi selv kanskje sitter med tanke om hva vi står for, men vi må få det ut og gjøre alle klare over hva vi står for og vårt verdigrunnlag da. Så vi har jobbet mye med det samtidig som vi startet prosessen med den nye rammeplanen. Så det var veldig verdifullt for oss med fokus på verdier i rammeplanen, vi måtte se innover mot oss selv og hva vi står for. (P5)

Tydeleggjering kan likevel ikkje seiast å vera ei større endring. Eigarane har i stor grad vidareført den fagleg-pedagogiske styringa dei hadde frå før. Dei har til dels nokså stor styringskapasitet med eit breitt sett verktøy som kan brukast til mange føremål, både for fremja den førre rammeplanen og den nye.

#### **4.4. Organisatoriske føresetnader**

Eigarane har samla ein stor styringskapasitet i form av ulike styringsverktøy som har vore utvikla før rammeplanen kom og som også er tenlege for å støtta implementeringa av den. Men eigarane er også ulike. Dei har ikkje like stor organisasjon på eigarnivået, dei er private eller offentlege og dei opererer i ulike kontekstar. Eit spørsmål i evalueringsoppdraget er om slik variasjon mellom eigarane også slår ut i korleis dei har fortolka og implementert rammeplanen. Denne delen av rapporten vil difor først kort gå inn på kor store skilnader det er mellom eigarane når det gjeld organisasjonskapasitet på eigarnivået. Her vert det altså gjort eit skilje mellom eigaren sin organisasjonskapasitet, forstått som kor mange tilsette det er på nivået over barnehagane, og styringskapasitet, forstått som kor mange styringsverktøy eigaren har utvikla. Er det samanheng mellom organisasjonskapasitet og styringskapasitet?

Dernest vil det bli analysert om eigarar med ulike slike føresetnader også er ulike i kva styringsverktøy dei har utvikla og brukt. Til sist er eigarane også spurde om korleis dei sjølve opplever at ulike kontekstuelle tilhøve verkar inn på den faglege oppfølginga dei har av sine barnehagar.

##### **4.4.1. Organisasjonskapasitet og styringskapasitet**

Eigarane er ulike i den tyding at dei er ulike som organisasjonar. Med dette er meint den organisatoriske kapasiteten dei har på nivået over den einskilde barnehage. Denne kapasiteten

kan vera stor eller liten. Store eigarar har store ressursar, til dømes har ein av dei store bykommunane i materialet ei eiga forvaltningseining for barnehageeigaraskapen, med 17 tilsette. Også ein del store private kan ha mange tilsette, med eigne einingar for fagleg utvikling, bygningsforvaltning, profilering og marknadsrelasjonar, økonomi og rekneskap, til dømes. Dersom ein listar opp kor mange faglege stillingar dei ulike eigarane har frå mest til minst, vert det tydeleg kor ulikt det er.

K1: 17 i ein eigardel, skild i frå styresmaktdelen. Mellomleiarar.

P1: Fem tilsette på fagleg leiing. Regionleiarar.

P3: Fem på fagavdeling. Mellomleiarar.

K5. Seks fagleg tilsette.

K3. Tre fagleg tilsette.

P7: Dagleg leiar og pedagogisk konsulent.

P2: To fagleg tilsette.

P5. Ein til to fagleg tilsette.

P8: Ein til to fagleg tilsette.

K4. Ein fagleg tilsett.

K2. Ein barnehagerådgivar.

K6. Ein tilsett.

P4: Eigiar er fagleg og dagleg leiar.

P6: Ingen eigen kapasitet utover styret.

Spreiinga er stor. Eit viktig moment er at det finst både offentlege og private aktørar med både stor og liten organisasjonskapasitet. Heilt utan slik kapasitet er det likevel berre dei private eigarane som er og kan vera. Ein del av dei største eigarane har også mellomleiarar på områdenivå som bindelekk mot grupper av barnehagar, det gjeld både private og kommunale. Dette gjeld berre dei aller største eigarane i materialet.

Hovudfunnet om organisasjonskapasitet er at dei store eigarane, målt i kor mange barnehagar dei har, også har den største faglege kapasiteten i sin organisasjon på eigarnivå. Det er nokre modifikasjonar. Det finst også store private eigarar i materialet som i liten grad har bygd opp fagleg-pedagogisk kompetanse, eller som nokså nyleg har byrja byggja det opp. Dei har til no konsentrert seg mest om utbygging og administrativ tilrettelegging for dagleg drift, ikkje om fagleg utvikling. På ei anna side kan kommunar med liten barnehageadministrasjon ha felles organisasjonsressursar for heile verksemda si å trekkja på. Det gjeld sjølvstøtt bygningsvedlikehald, administrativ støtte, IKT og leiaropplæring for å nemna noko. Det kan også gjelda pedagogikk, sosialt arbeid, endringskompetanse eller kunnskap om barn. Slik sett kan ingen privat eigar nå opp mot kapasiteten til dei store kommunane. Men om ein berre ser på den barnehagefaglege organisasjonskapasiteten, kan dei sjølvstøtt det, og mange kommunar har då heller ingen barnehagefagleg kapasitet over barnehagane (sjå kapittel 3 om kommunane som barnehagestyresmakt). Det vanlegaste er likevel at kommunane har ein barnehagekonsulent, eller ein barnehagefagleg rådgivar, som i ein av dei mindre kommunane i materialet. Men denne eine personen kan altså støtta seg på ein undervisnings- og oppvekstadministrasjon i kommunen.

Det er eigarar som ikkje har tilsette over barnehagenivået. Det er ingen kommunar i denne kategorien. Men dei private kan ha svært liten slik kapasitet, der eigar er ein styreleiar eller ein personleg ansvarleg eigar, somme gonger i anna arbeid også. Mange av eigarane i materialet er i ein mellomposisjon med nokre få tilsette. Dette inneber at eigarane sine føresetnader for å ta ansvar er svært varierende.

Stor og liten organisasjonskapasitet vil ikkje seia det same som stor og liten eigarpåverknad. Dei minste eigarane er kanskje dei som på sett og vis er tettast på sine barnehagar. Det kan ta form av at dei kan overvaka tett om barnehagen fylgjer opp vedtak og krav, men vel så viktig i materialet her er støtte, hjelp og avlastning. Dette vil seia at når dei fleste styrarar i andre undersøkingar svarar at eigar er tett på i ulike spørsmål (Børhaug og Lotsberg, 2016), så kan det dekkja både store eigarar med systematisk fagleg-pedagogisk oppfølging og små eigarar som er til stades med støtte, hjelp og påminningar i det daglege hjå sin eine barnehage.

Spørsmålet er om barnehageeigarar med så pass ulik organisatorisk kapasitet er tilsvarande ulike i kva tiltak dei har sett inn for å støtta rammeplanimplementeringa i sine barnehagar. Det vil seia, har dei med stor organisasjonskapasitet også stor styringskapasitet? Dette er sett opp i ein oversiktsfigur som er vedlagt som Vedlegg 7 i Appendiks. Figuren er basert på det eigarane svarte då dei vart spurde om tiltak for å fremja implementeringa av den nye rammeplanen i sine barnehagar. Ettersom rammeplanen gjeld det meste av det eigarane gjer og mange av dei har mange tiltak kan ein ikkje venta at alle fekk med riktig alt. Det er difor eit nokså grovkorna bilete som her kjem fram, men det er ein interessant variasjon her. Det er mogeleg å skilja mellom nokre profilar.

Den fagleg passive eigartypen har lite og ingenting av fagleg input til styraren i det heile, til dømes P6. Men denne eigaren som ikkje har tilsette utanom foreldre i styret, prøver å bidra med å finna løysingar om styraren har behov. Så er det nokre eigarar som stiller med eit minimum av faglege føringar, men nokså spreidde slike. Dei bidreg også med kursdagar og elles med ad hoc støtte ved behov. Men overlet det meste av det faglege til styrarane sine, og kan knapt seiast å ha tatt den faglege styringa over implementeringsprosessen, slik som P4 og til dels P7. Dei har noko organisatorisk kapasitet. Dei passive eigarane og minstemåleigarane skil seg i frå dei retteleiarande eigarane, til dømes P5 og K2, som også er heller små, men som også har systematiske gjennomgangar av det faglege arbeidet med rammeplanen. Dei retteleiar med ei fagleg tyngd og følgjer opp kva som skjer med det som er teke opp. Dei har også prosjekt og faglege samlingar med sine barnehagar. Dei systemorienterte eigarane, til dømes P1, P3, K1 og K3 har bygd ut med større system, planar og strategiar for å avdekka utfordringar og følgja dei opp. Det er berre store eigarar som er å finna her.

Nokre eigarar er i gråsoner mellom desse, men fleirtalet eigarar har ein nokså tydeleg profil som speglar den generelle styringskapasiteten dei har. Det er interessant at nokså små eigarar kan klara å vera ein fagleg retteleiarande eigar, også små kommunar klarar det. Minstemåleigarane og dei passive eigarane er i materialet alle private. Medan det mellom dei systemorienterte eigarane er både private og kommunale.

#### 4.4.2. Hjelp frå omverda

Er det så slik at små eigarar kompenserer ved å henta meir hjelp og faglege ressursar inn utanfrå? Eller er det slik at det er dei største som også i størst grad hentar inn slike ressursar? Og kven er



det som kjem? Er det konsulentar eller er det barnehagelærerutdanningane? Er det forskingsbasert eller praksisbasert? Det er ikkje heilt eintydig at det varierer med storleik i kva grad eigarane har hatt eit slikt samarbeid i samband med implementeringa. Det viktigaste funnet er nok heller at eigarane jamt over samarbeider i mange retningar og i mange format om implementeringa. Dette er ein del av maktstrukturen i sektoren; det kjem fagleg-pedagogiske premiss frå mange kjelder også til korleis rammeplanen skal fortolkast og implementerast.

Her er variasjonen stor, mange samarbeider med barnehagelærerutdanninga i sin region. Nokre av dei brukar nasjonale senter. Lesesenteret er nemnd av fleire eigarar. Ein privat eigar hadde sett i gang (eit) samarbeid med dei kommunane dei jobba i om felles fagdagar. Den same eigaren var også med i eit nordisk nettverk. Fleire private eigarar seier (at) dei får det meste av den faglege oppdateringa frå kommunale tilbod.

Mange hentar inn både akademiske og andre ressurspersonar til fagdagar, og i nokon grad til prosjekt. Nokon har også invitert inn forskarar som har forska på barnehage til å fortelja kva deira prosjekt kan bidra med i praksis. Mange private får god hjelp frå PBL, men mest i administrative og økonomiske saker. PBL har no etablert ei barnehagefagleg eining, så dette kan vera i ferd med å endra seg. Det har også KS gjort og KS har vore inne hos nokre kommunale eigarar med leiarutvikling.

Nokre av dei privat eigarane samarbeider med andre private eigarar, men det ser ut til at kommunane sitt samarbeid med andre kommunar og med fylkesnivået er meir utbygd. Særleg ein av dei små kommunale eigarane si satsing på regionalt interkommunalt samarbeid ser ut til å ha vore viktig. Dette har gjort det mogeleg å bera store prosjekt, fagdagar og planar som den vesle kommunen neppe ville klart åleine.

#### **4.4.3. Føresetnader for oppvekstsamarbeid i privat og offentleg sektor**

I denne evalueringa er merksemda særleg retta mot samordninga mellom grunnskulen og barnehagen i samband med overgangar. Barnehagen kan sjåast som ledd i heile oppvektpolitikken. Flyktingetenesta, sosialhjelp, kultur, lokalsamfunnsutvikling, barnevern og primærhelsetenestene, så vel som instansar med ansvar for barn med særlege behov, inngår her. Eit viktig spørsmål er om eigarane har ulike organisatoriske føresetnader for å setja rammeplanen inn i denne samanhengen. Som vist i analysen av kommunen som styresmakt er det i eit kommunalt perspektiv slik samordning er viktig (sjå kapittel 3).

Fleire av dei kommunale eigarane peikar på at dei kan trekkja på organisatorisk kapasitet elles i kommunen, særleg på oppvekstfeltet. Ein av dei store kommunane hadde organisert tverretatlege team der barnehagen var organisert saman med andre aktørar i oppvekstfeltet. Informanten hjå denne eigaren er oppteken av tverrfagleg samarbeid og seier ho kan kalla inn andre etatar ved behov:

[S]om områdeleder, så er jeg ansvarlig for det området jeg er i, så jeg tillater meg og å kalle inn barnevernsleder eller helsesøster, altså jeg gjør sånt hvis jeg har behov for å drøfte ting jeg ikke helt forstår eller hvis det er noe jeg synes er rart eller det er noe jeg ikke er fornøyd med. (...) og da har jeg invitert meg inn både på møte med barnevernet og med helse, også politi. (K1)

Også ein av dei små kommunane i materialet har knytt sine barnehagar inn i eit systematisk oppvekstsamarbeid, der tilhøvet til skulen så vel som tidleg innsats er sentralt. Det er organisert som følgjer:

[H]vert år, [kommer] kultur- og oppvekstsjef og rådgiver i barnehage ut til barnehagen og har et møte med styrer, tillitsvalgte, foreldrerepresentanter der styrer presenterer innholdet i det de jobber med i løpet av året, sånn grovt. Kjapp oversikt over det, også presenterer da kultur og oppvekstsjefen den kommunale delen av det her, og så blir da modellen videre at man bruker – det skal brukes det vurderingskrysset på hva som går bra og hvorfor går det bra og hva kan vi gjøre bedre og hvordan kan man gjøre det bedre, og få foreldrene på banen der. Der vil jo rammeplanens innhold dras inn også. (K2)

Det er kommunane som er opptekne av og som har kunna laga slike opplegg for oppvekstsamarbeid. Ein eigar hadde også organisert barnehage inn i folkehelsearbeidet. Den type samordningsgrep som her vert utvikla, er primært for dei kommunale barnehagane, men i nokon grad vert dei private inviterte inn, på frivillig basis.

Her har kommunen som eigar organisatoriske føresetnader som private eigarar ikkje har. Private barnehagar er *single purpose*-organisasjonar, dei har berre ei oppgåve: å driva gode barnehagar, og dei er ikkje organisert inn i einingar med breiare siktemål. Ein privat eigarrepresentant svarar slik på spørsmål om det er behov for felles samordning av alle barnehagar i kommunen før skulestart:

Jeg tror ikke det er noe problem, jeg. Vi har samme rammeplan. Også kan vi gjøre ting på forskjellige måter. Alle barn skal forberedes til neste skritt hold jeg på å si, neste nivå. Det å begynne på skolen. (P1)

Denne eigaren gjev uttrykk for at det er tilstrekkeleg samordning at alle fylgjer den same rammeplanen. Denne same eigaren er oppteken av at offentlege og private eigarar kan læra av kvarandre og har arbeidd for å få til slik erfaringsutveksling med kommunar dei har hatt barnehagar i. Etter denne eigaren si erfaring varierer det elles veldig kva haldningar kommunane har til private barnehagar

Det er ikkje alle private barnehagar som berre driv med barnehagar, nokre av dei private eigarane som er intervjua driv også med anna enn barnehage. Dei legg nettopp vekt på å sjå barnehagane sine i samanheng med det dei elles driv med, det vera seg religiøst eller sosialt arbeid.

Det er berre ein privat eigar som i stor grad peikar på behovet for oppvektsamordning og som ser det som eit problem at kommunen primært legg til rette for dette i kommunale barnehagar, ikkje i private. Denne private eigarinformanten har sjølv bakgrunn frå kommunal sektor:

Altså jeg ser hvor gode synergier – for det som er så farlig hvis ikke vi samarbeider godt, er at (...) det blir så smalt. Vi ser oppvekst fra en kanal. Vi ser ikke opp – og kanskje hvis man ikke har vært en del – hvis disse andre som jobber med fag i disse store kjedene aldri har jobbet i kommunal sektor så kan jeg kanskje forstå at de ikke har opplevd – at de ikke har sett det samme som – ja, at de ikke har sett det da. (P2)

Dei øvrige private i materialet vart spurde om samarbeidet med kommunen, men det var ingen av dei som nemnde samarbeid om ein breiare oppvekstpolitikk. Dei var meir opptekne av i kva grad kommunen kunne gje fagleg støtte til deira barnehageverksemd.

Dei private sitt syn på samarbeid med kommunen om oppvekstsamordning, kan også henga saman med relasjonen dei har til kommunen generelt. Det er fleire døme på at dei private eigarane meiner samarbeidet med kommunen er bra, og fleire av kommunane i materialet meinte også det. Fleire nemner at dei i samarbeidet vert lytta til. Nokre har også faste samarbeidsavtalar med kommunen. Informanten frå ein liten kommune med 2 private barnehagar omtalte relasjonen til dei private i termer som liknar mest på kooptering (Eriksson, 2018). Dei har nær kontakt og alle deltar i felles oppvekstplan.

De private barnehagene ønsker jo egentlig å være egentlig så lik de kommunale har jeg oppdaget i hvert fall da, som mulig. De ønsker å være med på det de prosjektene vi er inne i. Så langt det lar seg gjøre så får de også være med på de prosjektene vi er inne i. De er med på styrerforum og får stort sett all den informasjonen som de kommunale gjør. Så det skillet er egentlig ikke så veldig stort egentlig i en sånn liten kommune sånn som dette. (K2)

Dei private aktørane gav uttrykk for at kommunane varierte i kor positive dei var til private aktørar. Dei religiøst funderte opplevde stor variasjon i så måte, men også private utan slik religiøs tilknytning opplevde tilhøvet til kommunen som utfordrande. Og det er døme på at relasjonen er nokså dårleg, som i dette sitatet:

I den ene (kommunen) fikk vi tvert godkjent dispensasjonssøknader for ansatte, og den andre ble det hurra meg rundt og vi hadde gitt noen kontrakter til noen assistenter som ikke kunne få kontrakt der for da måtte vi ansette noen andre typer pedagoger som ikke verken hadde norsk språk eller erfaring, men de hadde papirer. (...). Men jeg har jo følt i alle årene at vi som private er et stebarn da. Det må jeg få lov å si. Vi er det. (P4)

Her er vilkåra for samarbeid om barns oppvekst ikkje gode (sjå også *Kommuneundersøkinga*, kapittel 3). Nokre av dei private eigarane hadde også meir konkrete kritiske synspunkt på kvaliteten i det kommunale oppvekstsamarbeidet, til dømes i barnevernsaker, og hadde opplevd at dei måtte bidra til å bøta på uheldige inngrep:

... hvis du spør de ulike styrerne er det nok ulikt hva de syns om det samarbeidet, det er de ikke alltid like fornøyde med. Når det gjelder barnevernet har vi hatt nær kontakt i mange saker, men vi har blitt mer skeptiske og syns at kvaliteten har vært vekslende på rådene vi har fått og arbeidet som er gjort, jeg skjønner veldig godt at det er frustrasjon rundt omkring i kommune-Norge. (P8)

#### 4.4.4. Politisk styring

Dei kommunale eigarane er ein del av eit offentleg styringssystem som er forplikta på eit offentleg, demokratisk ethos. Dette gjev andre organisatoriske føresetnader for korleis private og offentlege eigarar fortolkar rammeplanen og kva dei gjer med den. Ein del av dette er peikt på over. Dei kommunale eigarane tolkar planen meir inn i ei samordna oppvekstramme enn dei

private gjer. Det er fleire sider ved denne skilnaden som kan ha verknader for kommunale eigarar og ikkje for private (Strand, 2001).

Informantane peikar på at politisk styring grip inn i korleis ein utformar barnehagetilbodet. Ein kommunal informant peikar på at det varierer med partifarge kor strenge krav som vert stilt til resultatdokumentasjon. Høgre har vore «kvassare i klypa» enn Arbeidarpartiet (K1). Det kan også variere over tid og med partifarge kor stort rom det er for fagleg funderte og politiske funderte satsingar i sektoren. Denne informanten peikar til dømes på at det har hendt at kommunestyrefleirtalet har bestemt at nokre fagområde skal satsast særleg på, men at det ikkje er slik no lenger.

Dette er føringar dei private ikkje har på seg, ettersom dei ikkje er underlagt slik styring. Ein informant med erfaring frå både privat og offentleg sektor formulerer det slik når ho snakkar om korleis dei kommunale barnehagane har det:

De kommunale barnehagene må være med på alt. (...) Og det er klart at der kommer det føringar fra alle steder. Jeg satt (som tilsett i kommunen) med føringar fra fylkesmann, fra Udir og KD osv., men også fra byrådet og byrådsdirektør. Og alt det skal jeg bake til en kake. Og disse kommunale barnehagene (...) De må si ja takk til alt. Mens de private de dingler innom hvis de ønsker, de kommer hvis det passer de, også sier de ja takk til det syns er spennende og det ikke har så lyst på, sier de nei takk til. (P2)

Kommunale barnehagar er meir mottakelege for demokratisk politisk styring. Det inneber at dei vil ha mindre kapasitet til å reindyrka seg sjølve, og dei får ei rad tilleggsomsyn å ta i implementeringa.

Då dei kommunale barnehagane er eigd av kommunen, som også er barnehagestyresmakt, oppstår det organisatoriske føresetnader for kommunen som eigar og som dei private ikkje har. Kommunane har fleire roller i barnehagesektoren. Dei er eigarar, og som eigar har dei eit lovdefinert ansvar for sine barnehagar.<sup>35</sup>

### *§ 7. Barnehageeierens ansvar*

Barnehageeieren skal drive virksomheten i samsvar med gjeldende lover og regelverk.

Dei er samstundes barnehagestyresmakt, og har i den samanheng eit overordna ansvar for seg sjølv som eigar.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>. 15.10.2020.

<sup>36</sup> Etter § 16 skal kommunen også føra tilsyn etter «denne lov». Kommunen skal altså som eigar driva etter lova, rettleia alle eigarar i korleis dei kan gjera det, og føra tilsyn med alle etter same lova. Det er utfordringar knytt til å føra tilsyn på eiga verksemd, særleg når kommunen også fører tilsyn og har godkjenningskompetanse med konkurrentane (sjå meir om dette i rapport 6). Ei lovending vil bli iverksett frå 1 januar 2021, som pålegg kommunane å skilja mellom tilsyn og eigarskap organisatorisk. (Sjå :

## § 8. Kommunens ansvar

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.

Ein må venta at dette er vanskeleg å skilja mellom for ein kommune. Sjølv om denne rapporten berre byggjer å intervju med seks ulike kommunar, ser ein at det er stor skilnad i korleis dei likevel prøver å skilja her. Somme av dei har ein god del fagleg styring, rettleiing og prosjekt som dei berre tilbyr til dei barnehagane dei eig og ikkje til dei private. I somme høve kan dei private få vera med mot betaling. Her er den faglege rettleiinga til heile sektoren smalare enn det som kommunen gjev til eigne barnehagar. Desse kommunane kan også gjera greie for implementeringstiltak dei har for sine eigne, og det som er for alle. Dei gjev i intervju uttrykk for at det er vanskeleg å halda oppe dette skiljet:

Politiske saker for eksempel, der har vi jo en utfordring med at der er vi kanskje ikke ryddig nok med eier og barnehagemyndighet. (K3)

Andre kommunar skil knapt i det heile på det som gjeld deira barnehagar og det som dei tilbyr til alle. Og mykje av det dei fortel at dei som eigar har gjort for å implementera rammeplanen viser seg å vera tilbod også til dei private.

Det er særleg to kommunar i materialet av denne typen. Den eine er liten, men har fleire små, frittstående private barnehagar som er med på så og seia alt kommunen legg opp til av faglege satsingar. Dei private ynskjer det, og kommunen ynskjer det. Den andre kommunen er større og har ein svært stor del private barnehagar, 24 private og 8 kommunale. Her har kommunen satsa så tungt på privat utbygging av det truleg ville vore ulogisk å ikkje tilby all fagleg rettleiing. Så heller ikkje her er det store skiljet mellom det kommunen gjer av fagleg rettleiing som eigar og som barnehagestyresmakt. Her er dei store kjedene inne, og kommunen erfarer at dei trekkjer sine barnehagar ut av samarbeidet kommunen prøver å få til.

## 4.5. Samisk språk og kultur – fortolkingar og tiltak

Noreg har, med bakgrunn i dei særlege rettane til urfolk, ei særleg plikt til å verna om interessene til samiske barn og foreldre, jf. Grunnlova § 108, barnekonvensjonen art. 30 og ILO-konvensjonen (sjå Rammeplanen). Alle kapitla i rammeplanen nemner rettane samiske barn i barnehage har til å få støtte til å bevare og utvikla språket sitt, kunnskapen sin og kulturen sin uavhengig av kvar i landet dei bur (Rammeplanen s. 8). Dessutan, alle barnehagar «skal synleggjere samisk kultur og bidra til at barna kan utvikle respekt og fellesskapskjensle for det samiske mangfaldet» (Rammeplanen s. 9)

---

<https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnehager/artikler/barnehagene-far-ny-mobbet/id2765706/>

Barnehageeigaren har det overordna ansvaret for at barnehagen blir drive i samsvar med gjeldande lover og regelverk, og har difor juridisk ansvar for å sikra interessene til samiske barn og foreldre og at alle barnehagar synleggjer samisk kultur. Eigiar i samiske distrikt har eit særskilt ansvar for at barnehagetilbodet til dei samiske barna byggjer på samisk språk og kultur og å fremja den samiskspråklege kompetansen til dei samiske barna. Det er eigne krav til samiske barnehagar og andre barnehagar med samiske barn. Barnehageeigaren til samiske barnehagar og samiske avdelingar i andre barnehagar skal vedtektsfesta at barnehagen (eller avdelinga) har som føremål å styrkja barnas identitet i eit barnehagemiljø med samisk språk og samisk kultur, og barnehagetilbodet skal vera ein integrert del av det samiske samfunnet. Det er dessutan ein føresetnad at personalet kan samisk og har kunnskap om samisk kultur. Det er og krav til lærings- og arbeidsmetodar i samiske barnehagar. Årsplanen skal byggja på den samiske årstidskalenderen. Samiske barn i andre barnehagar har krav på støtte til å ta vare på og utvikla språket, kunnskapen og kulturen uavhengig av kvar dei bur, og innhaldet i barnehagetilbodet til dei samiske barna utanfor samiske distrikt, skal tilpassast den samiske bakgrunnen til barna. Alle barnehageeigarar skal sikra at barnehagen gjennom arbeidet med fagområdet nærmiljø og samfunn blir kjende med at samane er Noregs urfolk og få kjennskap til samisk språk, kultur og tradisjon.

Sametinget legg til rette for samisk barnehagetilbod gjennom politikktutvikling og forvaltning av tilskot til barnehagane. Barnehagar som gjev eit barnehagetilbod som byggjer på samisk språk og kultur, kan søkja på dei ulike tilskotsordningane. Sametinget skil mellom to kategoriar samiske barnehagetilbod:

- a) samiske barnehagar og samisk avdeling i norske barnehagar
- b) barnehagar med tilbod om samisk språkopplæring.

I samiske barnehagar og norske barnehagar med samisk avdeling, er dei tilsette samiskspråklege. Barnehagar med tilbod om samisk språkopplæring er norske barnehagar med samisk språkopplæring til enkeltbarn eller grupper av barn.<sup>37</sup>

I undersøkinga inngår intervju med tre kommunale eigarar med samisk barnehagetilbod (med samisk barnehage og/eller samisk avdeling i norsk barnehage). To av desse kommunane er del av det samiske forvaltningsområdet. Ein fjerde kommunal eigar kjenner til at det er samiske barn i ein av deira barnehagar. Av dei åtte private eigarane som er intervjuar, har to kjennskap til at det er samiske barn i deira barnehagar. Av dei 14 eigarane som er intervjuar, svarar åtte at dei har overlate til barnehagane å ta hand om det samiske innhaldet i barnehagetilbodet. Vidare vil eigars arbeid med samisk språk og kultur verta drøfta etter om dei har eit samisk barnehagetilbod eller ikkje.

#### 4.5.1. Kommunale eigarar med samisk barnehagetilbod

Dei kommunale eigarane med samisk barnehagetilbod er forskjellige. Den største av dei tre eigarane er ikkje del av det samiske forvaltningsområdet, men har mange samiske innbyggjarar. Det samiske samfunnet i kommunen er variert, men med eit aktivt samisk foreldrenettverk som er

---

<sup>37</sup> Sjå <https://sametinget.no/barnehage/samisk-barnehagetilbud/> (Henta 01.11.2020.)

engasjert i barnehagetilbodet. Kommunen har samisk barnehagetilbod i to barnehagar, og dei har samiske barn i såkalla norske barnehagar. Behovet for samisk barnehagetilbod har vore aukande, og etableringa av samiske avdelingar i ein barnehage, då det ikkje var mogleg å utvide den samiske barnehagen - har vist seg å vera vellukka. Nokre foreldre vil ikkje at barna skal gå i den samiske barnehagen, men ynskjer likevel eit samisk barnehagetilbod:

For noen foreldre ... Det er skremmende å ta barna inn i en ren samisk barnehage fordi de er liksom ikke helt der, men de ønsker allikevel det samiske i en norsk barnehage. (K3)

Ei viktig årsak til at nokre foreldre heller vil ha barna inn i ei samisk avdeling i norsk barnehage, er at foreldra ikkje har samisk som fyrstespråk. Tiltaka i barnehagane med samisk tilbod har ikkje endra seg med rammeplanen, men eigar trur at det samiske innhaldet i dei andre barnehagane har blitt styrka med den nye rammeplanen.

I dei norske barnehagane kommunen eig, er det stort fokus på det samiske rundt samisk nasjonaldag, men eigar ynskjer at barnehagane skal ha fokus på samisk kultur heile året. Eigar har stor støtte frå fylkesmannen på å sikra dei samiske perspektiva, og har prosjekt på temaet på tvers av barnehagane i den regionale kompetanseutviklingsordninga. Fylkesmannen arrangerer dessutan samlingar for barnehagetilsette.

Ein mellomstor kommunal eigar er del av samisk forvaltningsområde og har eit samisk barnehagetilbod. Eigaren har alltid hatt fokus på det samiske i sine barnehagar, men etter at kommunen har blitt del av samisk forvaltningsområde, har det blitt høgare krav til at dei tilsette skal ha samiske språkkunnskapar, og i denne kommunen er det sørsamisk som er det samiske språket. I forvaltningsområdet for samisk språk er samisk og norsk likestilte språk, og alle har rett til å få tilbakemelding på samisk når dei tek kontakt med offentlege etatar. Eigar har store utfordringar knytt til å sikra det samiske barnehagetilbodet både med tanke på krava til Sametinget for å få del i støtteordningane og krava til offentlege tilbod i det samiske forvaltningsområdet. Å fremja det samiske språket er utfordrande for eigar. Det er enklare å fremja samisk kultur og tradisjonar:

Kulturforståelse er sjølsagt noe av det vi bygger opplegget på. Og det er jo enklere å tilegne seg kunnskaper om samisk kultur enn det er å lære seg samisk språk. Det er klart at å ivareta og synliggjøre og løfte fram samisk kultur gjør vi ikke bare i den samiske avdelinga, men i alle avdelingene. Vi har et fokus på å løfte alle barnehagene her. (...) Så har vi sjølsagt det med konkrete, så det ikke bare handler om å spise reinkjøtt på den samiske nasjonaldagen. Det må være noe mer enn det. Vi prøver å dagliggjøre det, at det ikke blir noe vi bare gjør nå og da. Det må være en del av det daglige. Jeg tenker at vi har hatt samiske fagdager for alle barnehager, kommunale og private – vi gjør mye i lag, de kommunale og de private. (K4)

Også denne kommunale eigaren peikar på at det er positivt med samisk avdeling i norsk barnehage. Det kan skapa større forståing mellom den norske majoriteten og den samiske minoriteten i kommunen:

Jeg trur faktisk at dette er en viktig del av å ha ei samisk avdeling, å bygge ned barrierer og skape forståelse mellom majoriteten og den samiske minoritetskulturen, at de skal bli kjent med hverandre. Om du hadde en samisk barnehage, hadde du hatt gode vilkår for å dyrke samisk språk og samisk kultur, men for framtida trur jeg det er viktigere at

samfunnet har en forståelse for samisk språk og kultur. Jeg tror det er nettopp derfor det samiske språket nesten har dødd ut og står på rødlista, fordi storsamfunnet rett og slett ikke kjenner kulturen. (K4)

Her peikar eigar på at det i kommunar med samiske innbyggjarar som ligg utanfor det nordsamiske området, er spesielt viktig å skapa forståing for den samiske kulturen og språket. Den tredje kommunale eigaren med samisk barnehagetilbod er ein liten kommune i det samiske forvaltningsområdet. Denne eigaren strevar også med å sikra den samiske språkkunnskapen dei har forplikta seg til både som forvaltningsområde og å gje eit samisk barnehagetilbod i kategori a): samisk barnehage eller samisk avdeling i barnehage. Når det gjeld formidling av samisk kultur og tradisjonar, er dette ein viktig del av heile barnehagetilbodet til eigar:

Alle barn som går gjennom barnehagene får egentlig en ganske god grunnpakke nå, på hva de kan av samisk (...) [D]e har felles årsplan. Den følger det samiske årshjulet, med åtte årstider. (...) [I] barnehagene, for eksempel, når de skal feire den samiske nasjonaldagen, har de vært opptatt av det lokale, å gå bort fra en «Kautokekeino-opplegg, og heller bruke det lokale. (K6)

Utfordringa for alle dei tre kommunale eigarane med samisk barnehagetilbod er tilgangen på barnehagelærarar og fagarbeidarar/assistentar med samiske språkkunnskapar. Den største av desse eigarane har brukt kommunale midlar til å støtta samisktalande assistentar til å ta barnehagelærarutdanning. Eigaren besøkjer også Samisk Høgskole for å prøva å rekruttera mellom studentane der. Alle kommunane annonserer breitt, i heile Norden, og elles brukar dei nettverka dei har for å rekruttera barnehagepersonale med samiskkunnskapar. Samisktalande studentar vert nytta som vikarar i den eine kommunen.

#### 4.5.2. Mangelen på kvalifisert personell

Ein føresetnad for å realisera krav frå rammeplanen til samiske barnehagar og barnehagar med samiske avdelingar er altså kvalifisert personale. Alle som er intervjuar opplev den auka vektlegginga av samiske tema og rettar som positiv, men det er samtidig svært vanskeleg å rekruttera kvalifisert personell.

Ein eigar i ein kommune i samisk forvaltningsområde med sjøsamisk folkesetnad fortel at kommunen slit med å passa inn i krava frå både rammeplan og Sametinget. På intervjutidspunktet (2018) jobba dei med å finna løysingar, noko som ikkje var lett.

I: Det her med å ikke være helt god nok, det å finne sin plass. Nå skal Sametinget omdefinere kommuner. Da er det å finne sin plass viktig, å tenke at her hører vi hjemme. Hvor mye samisk skal vi ha, hvilket innhold skal vi ha, av samisk innhold og kultur. Sånn som det er nå, så blir det litt som følelsen av ikke å være god nok, som preger oss.

F: Hva er målestokken? Hvem måler? Er det Sametinget som måler?



I: Ja, på en måte er det egentlig det. Som samisk avdeling i barnehagen. Vi kan ikke ha samisk barnehage, for eksempel, fordi vi ikke har mange nok folk som snakker godt nok samisk. Vi er ikke kvalifisert. (K6)

Her peikar eigaren på ei utfordring som har røtter heilt tilbake i fornukspolitikken. Mange samar mista det samiske språket på grunn av statleg politikk. Samtidig har dagens politikk og forordningar frå den same staten eit språkkrav. Dette har konsekvensar både for praktiske sider og for opplevinga av ikkje å passa inn.

Eigar i ein kommune i sørsamisk område er inne på noko av det same:

Når vi skal ha en egen samisk avdeling med samisk som driftsspråk, prøver vi å få til et sørsamisk opplegg, merker vi at vi tar i noe som er vanskeligere enn vi hadde trudd. Det er da vi skjønner at menneskene som snakker sørsamisk i verden, de er ikke mange. Det er da vi skjønner og ser noen sammenhenger mellom hvor få som snakker sørsamisk, og hva de faktisk har lært når det gjelder å undertrykke eget språk. Folk slutter å snakke, de få som snakker sørsamisk, slutter å snakke samisk når det kommer folk som ikke snakker samisk inn i rommet. Slike ting som det, da får du noen oppdagelser som du ikke var klar over. Men vi har også funnet ut det at å bemanne en samisk barnehageavdeling med barnehagefaglig samiskspråklig personell, er *mission impossible*. Nei, nå høres det nesten ut som at jeg har gitt opp, og det har vi ikke! Vi har fullt trøkk på det å bygge kompetanse på avdelinga. Vi jobber med å bygge kompetanse i egne rekker og skolere folk som har og ikke har egen relasjon til det samiske. Sjølsagt det å bygge kompetanse blant samiske som ikke eller i mindre grad har brukt språket sjøl i særlig grad. (K4)

Denne eigaren omtalar det som *mission impossible* å bemanna ei samisk barnehageavdeling med barnehagefagleg samiskspråkleg personell. Eigaren modererer seg riktig nok, men det er eit sterkt signal.

#### 4.5.3. Eigargar utan samisk barnehagetilbod

To private eigargar og ein liten kommunal eigar kjenner til at det er samiske barn i ein eller fleire av deira barnehagar. Dei seks andre private eigarane og dei to kommunale, kjenner ikkje til om det er samiske barn i deira barnehagar. Nokre av desse er likevel merksame på at samiske barn har rett på samisk språkopplæring.

Ein av dei kommunale eigarane seier at dei samarbeider med foreldre med samisk bakgrunn for å inkludere samiske språk, tradisjonar og kultur i barnehagane:

[F]oreldre har vært veldig sånn på – veldig velvillige når vi har snakket om det, og bedt om at de kan komme med noen av sine historier. Det har vært veldig positivt. Et godt grunnlag for foreldresamarbeid (...) med samene. Og det hjelper jo overfor andre kulturer som kommer også ikke sant. Om man bruker det som en innfallsvinkel til å forstå, så er det jo veldig bra. (K2)

I hovudsak gjev eigarane uttrykk for at det er rammeplanens krav til alle barnehagar om å synleggjera samisk kultur og bidra til at barna kan utvikle respekt og fellesskapskjensle for det samiske mangfaldet som er deira ansvar. Hovudtendensen blant desse, er at dette ansvaret vert

delegert til barnehagenivået og at eigar gjev inntrykk av å ha liten kjennskap til samane som urfolk og samisk kultur:

Så der har jeg støttet meg til de barnehagene vi har, og de jobber veldig, veldig godt med – syns jeg da, sett fra den lille kunnskapen jeg har om det, så har de tatt det samiske som blir fremstilt i rammeplanen på ganske god måte virker det som. (P2)

[N]år det gjelder det samiske, så har ikke vi som [eier] tidligere nødvendigvis fokusert på det, men veldig mange barnehager har samenes nasjonaldag som tema. (...) Veldig mange (...) har hele uker der de markerer med forskjellige aktiviteter, inviterer til måltider, har hatt egne samlinger med bruk av lavvo og har vært ute og sunget sanger og hatt trommer. Det er ofte sånn at når noen begynner, så henger de andre seg på. Men jeg tenker at veldig mange av de kommunale barnehagene har markering av [samenes nasjonaldag]. Det skjer noe, men vi har ikke vært gode nok til å løfte det frem. (K1)

Det er først og fremst i tilknytning til 6. februar og samisk nasjonaldag at barnehagane synleggjer den samiske kulturen:

Jeg lurer på om – jeg er ikke helt hundre prosent sikker, men jeg – barnehagene har blitt veldig gode til å markere den samiske dagen. Og de finner noen de kjenner som de kan knytte det opp mot. Noen gjør det. Det har jeg vel – syns jeg har blitt mye mer tydelig (...) Det har barnehagene fulgt opp selv. (P3)

Ikkje alle eigarar har som nemnt kunnskap om krava til samisk innhald i barnehagen. Andre barnehageeigarar ser ansvaret for å formidla samisk kultur og tradisjonar i samanheng med det kulturelle mangfaldet i lokalmiljøet og barnehagen elles, slik sitatet under er eit døme på:

Vi jobber med kultur hele året, og da tar vi tak i for eksempel nasjonaldagene i den ulike kulturen til barnet som er representert i barnehagen og vi har en uke der vi fordyper oss i det landet, den kulturen, det språket, hva det måtte være. Og da har vi på en måte implementert det med samisk inn i det hjulet som går der da, så når vi treffer nasjonaldagen så skjer det noe. Det er lagt inn i den planen med kulturprosjektet vårt. (...) Det er lettest å gå i gang med det som er synlig, fort gjort at det blir fokus på klær, mat, musikk, reinsdyr. Det som ofte fenger barn. Vi har hatt joik, for eksempel, som prosjekt under samisk uke, der barna har utforsket joik som uttrykk og hva er det og hvorfor gjør samene det og hvorfor er det viktig. (P5)

Omsynet til mangfald og inkludering kan kanskje og gjere at formidlinga av samisk språk, kultur og tradisjonar kjem i bakgrunnen når barnehagane har mange kulturar representert i barnegruppa, slik denne kommunale eigaren uttrykkjer det:

Jeg kunne jo tenkt meg at det samiske stod på dagsorden flere ganger enn bare akkurat den uken eller dagen. Men jeg tenker at for barnehagene våre, der de for eksempel har veldig høy andel flerspråklige, så er det mange språk som skal ivaretas og mange kulturer som skal ivaretas. (K1)

To av dei private eigarane har tilsette, administrativt eller på barnehagenivå, som har sørge for å løfta opp arbeidet med samisk kultur i barnehagane, til dømes har dei utvikla ressursmateriale alle barnehagane til eigar kan bruka.

Undersøkinga tyder samla sett på at det er krevjande for kommunane med samisk barnehagetilbod å sikra barna det språklege tilbodet dei har rett på. Desse kommunale eigarane prioriterer å formidla samisk kultur og tradisjon også til barna som ikkje får samisk tilbod, utover dei «minstekrava» som ligg i rammeplanen, at alle barn skal kjenna til samane som urfolk og deira kultur. Dei fleste eigarane har ikkje eit samisk barnehagetilbod og hovudtendensen er at desse eigarane gjev styrarane ansvaret for formidlinga av samisk kultur og tradisjon etter krava i rammeplanen.

#### 4.6. Overgangar – fortolkingar og tiltak

Kapittel 6 i rammeplanen handlar om overgangar frå heim til barnehage, overgangar i barnehagen og overgangen mellom barnehage og skule. I denne evalueringa er overgangar ei av problemstillingane som særskilt skal undersøkjast. I intervju med eigarar inngjekk difor spørsmål om korleis eigarane involverer seg i arbeidet med overgangar – eller om dette ansvaret først og fremst er overlate til barnehagane.

Eit mindretal av eigarane har planar for alle kategoriane overgangar rammeplanen nemner. Men det er i overgangen barnehage- skule eigarane involverer seg mest. Når barnet tek til i barnehagen skal barnehagen i samarbeid med foreldra «leggje til rette for at barnet kan få ein trygg og god start i barnehagen» (Rammeplanen s. 33). Halvparten av eigarane som er intervju legg stor vekt på barnas overgang frå heimen til barnehagen, og er mest opptekne av at barnehagen arbeider med tilknytning mellom barnet og vaksne omsorgspersonar. To av dei kommunale eigarane har ein eigen plan eller utarbeider plan for overgangen til barnehagen. Elles synest arbeidet med tilknytning og start i barnehagen å vera eit ansvar som er overlate til den einskilde barnehagen. Fleire eigarar arrangerer kurs eller fagdag om tilknytning med til dømes Adopsjonsforum eller professor May Britt Drugli som har gitt ut fleire bøker om småbarn i barnehagar og tilvenning i barnehagen. Søkjelys på tilvenning i barnehagen er i somme barnehagar sett på som ein konkurransefordel på barnehagemarknaden.

Rammeplanen er også oppteken av overgangane som skjer i barnehagen, og gjev personalet i barnehagen ansvar for at «barnet og foreldra får tid og rom til å bli kjende med andre barn og anna personale når eit barn byter barnegruppe» (ibid.). Her seier og om lag halvparten av dei 14 eigarane som er intervju at dei er engasjerte, men berre to eigarar har utarbeida planar for overgangar internt i barnehagane. Overgangar internt er avhengig av korleis den einskilde barnehagen er organisert og samansetjing av barnegruppene, og ansvaret er difor lagt på barnehagenivået, seier ein av dei store kommunale eigarane. Ein av dei små private eigarane har likevel skriva ein eigen plan for interne overgangar for å synleggjera innarbeidde rutinar og praksis. Eigarane gjev døme på aktivitetar for å gje gode overgangar mellom barnegrupper i deira barnehagar: opne avdelingar, der barna kan besøka andre grupper, ofte syskengrupper, der barna ikkje må flytta, men det kjem nye og yngre barn inn, og at vaksne fylgjer med barna over i ny gruppe når dei skal gå over til gruppe for eldre barn.

Overgangen mellom barnehage og skule, og eventuelt til skulefritidsordninga er den overgangen eigarane er mest engasjert i. Kommunen har eit overordna ansvar for å gje barn ein god overgang

frå barnehage til skule. Samtidig er det ansvaret til alle barnehageeigarar å sjå til at barnehagane blir drivne i samsvar med rammeplanen og at barnehagane legg til rette for ein god overgang til skulen. Eigarar med barnehagar i Oslo kommune, seier at dei følgjer Oslostandarden. Oslostandarden er utvikla av Oslo kommune mellom anna for å sikra gode rutinar for samarbeidet mellom barnehagar og skular i Oslo, og gje samanheng i opplæringsløpet mellom det siste året i barnehagen og fyrste året i grunnskulen. Standarden inneheld til dømes årshjul med rutinar for samarbeid og skjema for overføring av informasjon. Private barnehagar i Oslo vert oppmoda om å nytta Oslostandarden. Andre kommunale eigarar har og utvikla rutinar for overgangen mellom barnehage og skule. Det er utfordrande i store kommunar med mange barnehagar å sikra at alle barna får like god overgang. I nokre barnehagar skal førskulebarna byrje på eit tjuetals forskjellige skular, og det synest umogleg å få til at alle barna blir like godt kjende med sin nye skule. Små kommunale eigarar er kanskje dei som har best høve til å finna fleksible løysingar? Ein liten kommunal eigar som er med i undersøkinga har hatt eit forsøk i to barnehagar og ein skule, der barnehagelæraren siste året i barnehagen følgjer barna det første året inn i grunnskulen:

[T]anken er (...) at det er bedre å bruke barnehagemetodikken inn i første klasse enn å ta skolepedagogikken og metodikken inn i barnehagen. (K2)

Dei to barnehagane eigar omtalar her samarbeider mykje med skulen omkring dei eldste barna det siste året dei er i barnehagen.

Overgangar er eit viktig tema i rammeplanen. Intervju med eigarar syner at dei er særskilt engasjert i overgangen mellom barnehage og skule, men og at dei har ansvar for at rammeplanen legg vekt på dei yngste barna og tilvenning til barnehagen. Kommunale eigarar har eit særskilt ansvar for å sikra barn god overgang til skule og skulefritidsordning. Overgangar er ikkje noko nytt for eigarane. Det har vore viktig for eigarane i lang tid. I denne bolken har vi gitt nokre eksempel på korleis eigarane arbeidar med overgangar, og som framgår av kapittel 6 erfarer ein også i barnehagen at eigarane prioriterer og stiller krav om arbeidet med gode overgangar. Også kommunane som barnehagestyresmakt har sett i verk tiltak for å sikra gode overgangar (Sjå kapittel 3). Hovudfunnet frå undersøkinga er at dette arbeidet ikkje er særleg endra som fylgje av rammeplanen.

## 4.7. Oppsummering

I dette evalueringsprosjektet er utgangspunktet at eigarane har eit formelt ansvar for tilbodet barnehagane deira gjev, og at mykje tyder på at mange av dei følgjer dette ansvaret opp med å utvikla ein fagleg-pedagogisk styringskapasitet (Børhaug et al., 2011; Børhaug, 2016). Difor må ei evaluering av implementeringa av den nye rammeplanen også sjå på korleis eigarane vurderer den nye planen og korleis dei oppfattar ansvaret sitt for den. Viktige spørsmål er også kva tiltak eigarane brukar for å følgja opp implementeringa i sine barnehagar, og om dette varierer med eigarane sine organisatoriske føresetnader. Av særleg interesse er kva eigarane har gjort med ansvaret dei har for samiske språk og kultur og for overgangar i barnehagen og mellom barnehage og skule.

Dei aller fleste eigarane legg stor vekt på at dei har det overordna fagleg-pedagogiske ansvaret for korleis rammeplanen vert implementert. Det er også to små eigarar som legg vekt på styraren sitt hovudansvar for det faglege, og at styrarane har betre føresetnader for dette enn dei som eigarar har. Dei som eigar har ikkje kompetanse og kapasitet på høgd med styrar, og ansvaret er meir å leggja til rette for at styrar kan ta dette ansvaret. Dette er to ulike fortolkingar av det ansvaret som lova gjev eigar, som fører til ulik fagleg styring frå eigar si side (sjå under).

Eigarane vurderer planen positivt, og legg i den samanheng vekt på at den er tydelegare og at den innhaldsmessig er ei vidareføring av den førre rammeplanen. Somme av dei nemner ulike tema dei ser som styrka, men det er altså i stor grad styrking i tydinga større relativ vektlegging. Det varierer ein god del kva for tema som då vert trekte fram, og det er såleis ingen grunn til å konkludera med at eigarane oppfattar rammeplanen som eit endringstiltak i bestemte pedagogiske retningar. Denne vidareføringsfortolkinga er så gjennomgåande her, og i materialet frå kommunane som styresmakt og i analysane frå barnehagenivået, at ein må spørja om det var meininga frå statlege styresmakter å berre vidareføra og klargjera eller om det også var endringar ein tok sikte på, som ikkje er komne godt nok fram til sektoren.

Eigarane viser til ei stor mengd ulike fagleg-pedagogiske styringsverktøy dei nyttar for å støtta implementeringa av den nye rammeplanen. I all hovudsak har eigarane vurdert det slik at dei styringsverktøya dei alt hadde etablert før den nye rammeplanen kom, kunne vidareførast både formmessig og innhaldsmessig. Det er nokre døme på justeringar, men alt i alt meiner eigarane at dei kunne halda fram som før. Dei nemner ein del tema dei meiner krev noko meir innsats enn før, men utan at det er snakk om større omleggingar, og dei tema dei trekkjer fram her, går i ulike retningar. Både i fortolkingane av planen og i det dei seier om endra tiltak, er det uråd å plassera eigarane i ein klar pedagogisk retning med meir vekt på til dømes barneperspektivet eller planlegging og progresjon eller noko anna. Også to eigarar med klar religiøs forankring oppfatta den nye rammeplanen som ei vidareføring som ikkje kravde endringar i verdiformidlingsarbeidet deira.

Dei tiltaka (styringsverktøya) som eigarane svarar at dei har brukt for å støtta og følgja opp implementeringa i barnehagane er ulike og allsidige. Til saman er det ei stor mengd ulike organisatoriske grep som vert tekne i bruk, men det fortel meir om kor ulike eigarane er enn om ulik forståing av kva den nye rammeplanen kravde av dei. Mange eigarar har tatt eit større fagleg styringsansvar for sine barnehagar dei seinare åra og det har tydeleg ført til organisatorisk innovasjon, som er eit funn i seg sjølv. Det er nok ein del av eit større bilete der barnehagane meir og meir blir integrert i eigarorganisasjonen (Kunnskapsdepartementet, 2018). Det i seg sjølv har store verknader for barnehagelærarprofesjonen si arbeidsdeling og faglege autonomi. Desse verknadene kjem an på organisasjonsformene som vert brukt. Særleg standardiseringa er problematisk då den sentraliserer pedagogiske avgjerder og flyttar difor autonomi opp frå den faglege grasrota til ein fagleg leiarskap i eigarorganisasjonen. Likevel, standardisering er ikkje det mest framtrudande i den samlinga ulike tiltak som er dokumentert her. Inkorporeringa av barnehagefaglege vurderingar i eigarorganisasjonen er tydeleg å sjå i dette materialet om implementering av rammeplanen og det reiser ein debatt om kva rolle store, formelle organisasjonsstrukturar skal ha.

Det er ein del døme på at innarbeidde styringsverktøy og system vart justert og tilpassa til det ein oppfatta som justeringar i planen, men bortsett frå at nesten alle eigarar organiserte ein gjennomgang av den nye rammeplanen er det lite og ingenting om nye tiltak. Mange av eigarane

peikar på at planen er tydelegare og at den difor er nyttig for eigar i møte med andre, som ikkje deler eigaren sitt syn på barnehagen fullt ut. Det gjeld omverda, foreldra, politisk leiing, og det kan gjelda styrarar med ein i overkant uavhengig praksis.

For dei kommunale eigarane er det gråsoner og uklare grenser mellom den faglege styringa dei har av sine eigne barnehagar og den faglege rettleiinga og støtta dei tilbyr til heile sektoren. Å halda desse grensene klare vil komplisera administrasjonen av sektoren, men det kan vera at ulike faktorar driv fram eit klarare skilje her. Både konkurransen og finansieringsordninga vil truleg verka slik. Kommunane er få i dette materialet, men sjølv med desse få er praksis ulik. Nokre tilbyr det meste til alle, andre differensierer meir. Dei kommunane som har stor fagleg styringskapasitet for sine eigne barnehagar har også ein annan plattform for å vera ein rettleiingsressurs også for dei private. Dei kan invitara dei private inn i sitt eige, men ikkje alle kommunar kan eller gjer det.

Denne rapporten fortel om eit eigarnivå som for ein stor del har stor styringskapasitet, og som såleis kan følgja opp reformer og andre endringar. Slik styringskapasitet er viktig, om enn den er kontroversiell då det er ulike syn på kvar i sektoren den faglege styringa skal liggja. Dei eigarane som har slik styringskapasitet representerer eit nytt trinn i den vertikale faglege lagdelinga i sektoren, noko som har konsekvensar for autonomi og for grensene for barnehagelærarane sitt faglege skjøn.

Materialet syner i stor grad at eigarane rettar tiltaka sine mot barnehagane dei eig, via styrarane. Somme av dei peikar også på at dei har eigne samlingar, pedagogisk ressursar og kurs for pedagogiske leiingar, for assistentane eller for heile personalgruppa. Slik grip dei i nokon grad også inn i arbeidsdeling og korleis kompetanseutvikling skal skje i kvar barnehage. Dette er ei understreking av kor langt somme eigarar si styring av det faglege arbeidet går. Fagarbeidarane er i all hovudsak fråverande i det som vert sagt om tiltak, slik dei ofte er i barnehageforskinga. Det kan vera ulike syn på om det er styrar eller eigar som skal regulera samarbeid, arbeidsdeling og kompetanseutvikling for ulike personalgrupper. Korleis eigarane grip inn i fagarbeidarane sin situasjon er difor eit viktig spørsmål for vidare undersøkingar. Er dei fagarbeidarane som ikkje får fagleg ansvar? Korleis verkar eigar inn på dette?

Materialet tyder på at ulike eigarar har ulike føresetnader som gjev dei ulik styringskapasitet. Vi har skild mellom den fagleg passive eigaren som gir styrarane det faglege hovudansvaret, minimumseigaren som legg nokre få pedagogiske føringar som eigar er oppteken av og som elles overlet det faglege ansvaret til styrar. Den rettleiande eigaren ser seg som fagleg overordna og følgjer opp sine barnehagar gjennom systematiske rettleiing og leiing av utviklingsprosjekt og faglege satsingar. Den systemiske eigaren set slike tiltak inn i større kvalitets-, utviklings- og kompetansesystem. Særleg den siste typen kapasitet er det berre dei aller største kommunale og private eigarane som har. Nokså små eigarar kan klara rettleingsforma. Små kommunale eigarar med liten barnehageadministrasjon kan kompensera ved å trekkja på kommunen elles og på interkommunalt samarbeid og difor kan sjølv små kommunar laga systematisk rettleiing på rammeplanimplementeringa. Dei små private eigarane har færre organisatoriske ressursar å trekkja på slik.

Kommunane har andre føresetnader for å sjå implementeringa av rammeplanen i eit breiare oppvekstperspektiv. Dei har då også til dels fleire slike tiltak for sine barnehagar og dei er opptekne av dette, noko dei private eigarane ikkje er. Det vil ikkje seia at kommunane alltid lukkast like godt med det. Overgangar er ein del av denne oppvekstsamordninga og av særleg

interesse her. Det varierer om eigarane har engasjert seg i denne problematikken, somme har sett til at det er planar for dette, medan andre har overlata det til barnehagen. Størst fokus har det vore på overgangen barnehage-skule, som det no er særleg lovkrav om.

Eigarane har ulikt ansvar for samisk språk og kultur alt etter om dei har samiske barnehagar, barnehagar med samiske barn eller ikkje kjenner til om dei har samiske barn. Der det er samisk busetnad, er det nokså varierende kor mykje eigar involverer seg. Det er fleire utfordringar her. Ei er at det er problematisk å fastslå om det er barn med rett på eit samisk tilbod. Og der ein vil gje slikt tilbod er det ofte mangel på kvalifiserte folk, særleg kva gjeld språket. Dette ser ut til å bidra til ei utvikling av mellømløysingar, der det er eit samisk tilbod, men i ein kontekst som delvis er norskspråkleg. Der foreldra er samiske, men ikkje kan språket, ser norskspråkleg barnehage med samisk kulturelt innhald også ut til å vera ei slik mellømløysing.

Eigarane ser ut til å ha tatt stort fagleg ansvar for implementeringa av den nye rammeplanen, og dei representerer ein monaleg styringskapasitet i sektoren. Styringskapasiteten er ujamt fordelt og tar ulike former med varierende storleik og offentleg eller privat tilknytning. Denne variasjonen er så stor, at det reiser spørsmålet om det er grenser for kor stor den bør få vera. Dersom eigarstyring og -støtte er eit gode for sektoren, som tilfører noko ekstra vil for stor variasjon openbert utfordra ideal om eit likeverdige tilbod. Ein kan her innvenda at dei store er føregangbilete for dei mindre, og at dei har eit særleg ansvar for å dra dei andre med seg. Det er uvisst om dei store deler det forspranget dei har med dei mindre. Ein kan også innvenda at det må vera rom for lokale tilpassingar, men dei største eigarane driv ikkje primært med lokal tilpassing, snarare tvert i mot.

## Referansar

Borgund, S. & Børhaug, K. (2016) Statleg styring av barnehagesektoren. In K. H. Moen, K. Å. Gotvassli, & P. T. Granrusten (Eds.), *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse*. (pp. 85-103). Oslo: Universitetsforlaget.

Børhaug, K. (2016a) Barnehageeigarar og pedagogisk leing i barnehagen. In K. H. Moen, K. Å. Gotvassli, & P. T. Granrusten (Eds.), *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse*. (pp. 125-142). Oslo: Universitetsforlaget.

Børhaug, K. (2016b). Ulike eigarar - ulike læringsyn? In K. H. Moen, K. Å. Gotvassli, & P. T. Granrusten (Eds.), *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse*. (pp. 107-122). Oslo: Universitetsforlaget.

Børhaug, K. (2018a). Governing Children's Learning in Private Early Centers. In P. T. Granrusten, K. Å. Gotvassli, O. F. Lillemyr, & K. H. Moen (Eds.), *Leadership for Learning. The New Challenge in Early Childhood Education and Care*. Charlotte, NC: Information Age Publishing.

Børhaug, K. (2018b). Norwegian Early Childhood Teachers' Control over Children's Learning. In P. T. Granrusten, K. Å. Gotvassli, O. F. Lillemyr, & K. H. Moen (Eds.), *Leadership for Learning. The New Challenge in Early Childhood Education and Care*. Charlotte, NC: Information Age Publishing.

Børhaug, K., Helgøy, I., Homme, A., Lotsberg, D. Ø. & Ludvigsen, K. (2011). *Styring, organisering og ledelse i barnehagen*. Bergen: Fagbokforlaget.

Børhaug, K. & Lotsberg, D. Ø. (2016). *Barnehageleing i praksis*. Oslo: Samlaget.

Børhaug, K. & Moen, K. H. (2014). *Politisk-administrative rammer for barnehageledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Eriksson, E. (2018). Four features of cooptation. *Nordic Welfare Research*, 3(1), 1-17.  
doi:10.18261/ISSN.2464-4161-2018-01-02.

Fagerholt, R. A., Naper, L. R., Sivertsen, H., Haugset, A. S., Nilsen, B. T. & Stene, M. (2018). Spørsmål til Barnehage-Norge 2017. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til barnehagesektoren. Steinkjer: Rapport.

Haugset, A.S. (2018). Institusjonelt eiermangfold og et likeverdig barnehagetilbud. *Tidsskrift for nordisk barnehageforskning*. 17, 5, 1-14.

Korsvold, T. (2005). *For alle barn. Barnehagen fremvekst i velferdsstaten*. (2.utg.). Oslo: Abstrakt.

Kunnskapsdepartementet (2018). *Barnehagelærrollen i et profesjonsperspektiv - et kunnskapsgrunnlag* (12). Oslo. Hentet fra <https://nettsteder.regjeringen.no/barnehagelærrollen/rapporter/>

Schneider, A. L. & Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence, KA: University Press of Kansas.



Skjæveland, Y. (2016). Nye perspektiv på leiing av læring i barnehagen. In K. H. Moen, K. Å. Gotvassli, & P. T. Granrusten (Eds.), *Barnehagen som læringsarena* (pp. 17-28). Oslo: Universitetsforlaget.

Strand, T. (2001). *Ledelse, organisasjon, kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.

Winter, S. (2003) «Implementation Perspectives: Status and Reconsideration» pp. 212 – 221 i Peters, B.G. & Pierre, J. (red.), *Handbook of Public Administration*. *New York/London: Sage Publications*.

Dag Øyvind Lotsberg, Kari Ludvigsen, Åsta Dyrnes Nordø og Anne Homme

## 5. Barnehagestyrernes erfaring og arbeid med implementering av rammeplanen

### 5.1. Innledning

I dette kapitlet rettes oppmerksomheten mot gjennomføringen av rammeplanen på barnehagenivå. Vi presenterer analyser fra en landsomfattende surveyundersøkelse sendt til alle landets barnehagestyrere. *Styrerundersøkelsen* vil bli gjennomført to ganger. Her gjengir vi funn basert på den første runden med datainnsamling.

I kapittel 2 i *Rammeplan for barnehagen* blir styrerrollen klart definert. Styreren får med dette også en helt sentral rolle i arbeidet med å implementere rammeplanen på barnehagenivå. Dette gjør det høyst relevant å undersøke hvordan barnehagestyrerne oppfatter rammeplanen, og hvordan de har erfart arbeidet med implementeringen av den på barnehagenivå.

Styreren er i rammeplanen gitt det daglige ansvaret i barnehagen; pedagogisk, personalmessig og administrativt. Styreren skal sørge for at det pedagogiske arbeidet er i tråd med barnehageloven og rammeplanen, og at personalet utvikler en felles forståelse for oppdraget som er gitt. Styreren skal også sørge for at personalet får ta i bruk sin kompetanse. Rammeplanen understreker også nødvendigheten av godt samarbeid med barnehageeieren, barnehagens pedagogiske ledere og barnehagens øvrige personale. Videre skal styreren lede og følge opp arbeidet med planlegging, dokumentasjon, vurdering og utvikling av barnehagens innhold og arbeidsmåter og sørge for at hele personalgruppen involveres. Til slutt skal styreren sikre at barnehagen har innarbeidet rutiner for samarbeid med relevante institusjoner, slik som skolen, helsestasjonen, den pedagogisk - psykologiske tjenesten og barnevernet.

Det som vi med Winter (2003, 2012) har kalt den mellomorganisatoriske iverksettingsatferden belyses her gjennom styrernes svar på spørsmål om hvordan de har erfart implementeringsprosessen, og hvordan man lokalt har arbeidet med rammeplanen. Noen av spørsmålene berører også barnehagens relasjoner til andre instanser og aktører i arbeidet med rammeplanen.

Det er den oppfattede, operasjonelle og til dels erfarte læreplanen (jf. Goodlad, 1979) vi søker å belyse. Funnene fra denne delen av evalueringsprosjektet sier noe om hvordan de som leder barnehagene oppfatter, bruker og erfarer rammeplanen og implementeringen av den. Funnene vil utdypes gjennom analysene i det påfølgende kapitlet, der ulike grupper ansatte i et utvalg barnehager er intervjuet om hvordan de erfarer og arbeider med rammeplanen i det daglige. Vi ser også på hvordan barnehagene samarbeider med andre aktører, som eiere, foreldre og myndigheter, i arbeidet med rammeplanen. Disse analysene vil vi kunne knytte til funn fra evalueringens undersøkelser av eiernivået og myndighetsnivået.

Ambisjonen i kapitlet er å fremskaffe kunnskap om styrerne og deres vurderinger av og erfaringer med implementeringen av rammeplanen. Denne delen av evalueringsprosjektet bidrar med statistiske generaliseringer og sammenlikninger av enheter langs en rekke dimensjoner. Basert på funn fra tidligere forskning om barnehagestyrerrollen og om implementering av rammeplan for

barnehagen, har vi valgt ut forklaringsvariabler basert på trekk ved barnehagestyrerne, barnehageorganisasjonen og barnehagenes omgivelser.

De siste årene har barnehageledelse generelt, og styrerrollen spesielt, fått økende oppmerksomhet i forskning. *Styrerundersøkelsen* vi her presenterer er blant de mest omfattende norske undersøkelsene av norske barnehagestyreres oppfatninger om arbeidet i barnehagene. Funnene våre blir diskutert opp mot tidligere studier som belyser barnehagestyreres rolle. En viktig referanse er funn fra den såkalte SOL-undersøkelsen (Børhaug, Helgøy, Homme, Lotsberg og Ludvigsen, 2011; Børhaug og Lotsberg, 2016). Denne studien omfattet en landsdekkende spørreundersøkelse til barnehagestyrerne, men også kvalitative analyser av barnehageorganisasjonen. SOL-undersøkelsen var ikke spesifikt rettet mot analyse av rammeplanarbeidet i barnehagene. Den inneholdt noen spørsmål om dette, i tillegg til generelle spørsmål om barnehageorganisasjonen, lederrollene og styringen av sektoren som kan trekkes veksler på i fortolkningen av våre funn her. For å analysere funnene våre trekker vi også veksler på studiene av implementering av tidligere rammeplaner. Rapporten «Alle teller mer» fra 2009, som evaluerte implementeringen av rammeplanen fra 2006 (Østrem et al., 2009), omfattet en spørreundersøkelse blant barnehagestyrere. Vi har i vår undersøkelse valgt å stille noen liknende spørsmål, og har derfor mulighet for å sammenlikne svarene på disse over tid. Evalueringen av rammeplan for barnehagen som styringsinstrument fra 2017 (Ljunggren et al., 2017) gjennomførte ikke noen egen studie av styrernes rolle, men casestudier i barnehager omfattet også kvalitative intervju med styrere. Data vil ikke være direkte sammenliknbare, men vi kan i noen grad trekke veksler på funn fra denne studien i vår analyse, og da særlig knyttet til hva man opplevde som begrensinger ved implementeringen av den forrige rammeplanen, samt hvordan barnehagene arbeidet med denne.

## 5.2. Datagrunnlag og metode

Dette avsnittet beskriver dataene som analysene i rapporten er basert på, og gir en kort presentasjon av hvilke analysetekniske avgjørelser som er tatt. For mer utfyllende informasjon rundt prosedyren og tekniske aspekter ved datainnsamlingen til styrersurveyen henviser vi til Vedlegg 9 i Appendiks.

*Styrerundersøkelsen* ble sendt ut og gjennomført fra november 2019 til og med januar 2020. Alle barnehager registrert hos Utdanningsdirektoratet (Udir) fikk tilsendt undersøkelsen, noe som gjør den til en populasjonsstudie. Undersøkelsen ble tilbudt på fire offisielle skriftspråk i Norge: norsk (bokmål), nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk. De tre samiske språkene som er inkludert utgjør språkene som har status som offisielle samiske skriftspråk i Norge. Undersøkelsen ga en svarprosent på i overkant av 35 med 2008 svar som fullførte kriteriene for å bli inkludert i det endelige datamaterialet. Omfanget av svar er omtrent det samme som tidligere undersøkelser på feltet, for eksempel SOL-undersøkelsen fra 2010 (Børhaug et al., 2011). Når det gjelder språk, var 2005 av de gjennomførte spørreundersøkelsene gjennomført på norsk bokmål, 3 var gjennomført på nordsamisk, mens ingen ble gjennomført på lulesamisk eller sørsamisk.

Representativitetsanalyser viser at utvalget i stor grad representerer populasjonen av barnehager i Norge godt. Det er viktig ettersom vi ønsker å utlede funnene til den større gruppen av barnehagestyrere i Norge. Statistiske tester av representativitet mellom nettoutvalg og den faktiske populasjonen av barnehager viser imidlertid noen skjevheter: Utvalget har en overrepresentasjon av kvinnelige styrere og styrere med barnehagefaglig utdanning på

videregående nivå, mellomstore barnehager og barnehager i Nordland fylke. I tillegg viser representativitetsanalysene en underrepresentasjon av styrere med barnehagefaglig utdanning på universitetsnivå, små barnehager og barnehager i Oslo fylke sammenliknet med populasjonen av norske barnehager. Dette er noe vi vil være bevisste på i tolkningen av resultatene.

I *Styrerundersøkelsen* benytter vi to analysemetoder: krysstabeller og lineære multivariate regresjoner. Krysstabellene brukes til å vise hvordan styrerne fordeler seg på ulike sentrale variabler, noe som gir et innblikk i variasjonen i hvordan styrerne i norske barnehager tenker og handler rundt implementeringen av den nye rammeplanen.

I den forklarende delen av analysen ønsker vi nettopp å forklare den variasjonen vi observerer i de univariate krysstabellene, og her inkluderer vi et identisk sett med forklaringsvariabler for alle analysene: styrers kjønn, styrers alder, styrers ansiennitet, antall år styrer har vært ansatt i sektoren, barnehagens eierform (offentlig eller privat), barnehagens størrelse, barnehagens organisering (avdeling eller base), forhold til eier (støttende og hjelpende, styrende eller konfliktfylt), og hvorvidt styrer opplever konkurranse fra andre barnehager om barn og foreldre. Den teoretiske begrunnelsen for inkluderingen av disse forklaringsvariablene finnes i omtale av disse variablene i Vedlegg 10 i Appendiks, samt i punktet under om styrernes rolle i implementeringen av rammeplanen.

I de multivariate regresjonene inkluderer vi forklaringsvariabler og identifiserer effekten av hver variabel samtidig som de andre variablene holdes konstant. Dette gjør at ulike forklaringer isoleres fra andre og at effektene for en variabel kan tolkes uavhengig av andre effekter. På den måten kan vi også skille viktige forklaringer fra de mindre viktige forklaringene. Vi benytter ustandardiserte koeffisienter gjennomgående i de multivariate analysene. For de avhengige variablene som har fem punkts Likert-skalaer gjennomfører vi lineære regresjoner. Dette er regresjoner der vi forventer at avhengig variabel er lineært relatert til forklaringsvariablene, og der vi leser koeffisientene som den gjennomsnittlige endringen i Y (avhengig variabel) som følge av en enhets endring i en forklaringsvariabel når alle andre forklaringsvariabler holdes konstant<sup>38</sup>.

Rapporteringen av de multivariate regresjonsanalysene er gjort så kortfattet og enkel som mulig ved bruk av figurer. For å øke leservennligheten inkluderer vi noen oppsummerende tolkninger av den statistiske informasjonen. Følgende aspekter ved resultatene er gitt særlig oppmerksomhet i analysen:

- *Faktisk effekt.* Dette er retningen på sammenhengen vi faktisk finner i den empiriske analysen. Denne fremkommer ved å se om sirkelen som identifiserer effekten er plassert på minus- eller plussiden av 0-punktet. 0-punktet indikerer «ingen sammenheng».
- *Styrke.* Hvorvidt en sammenheng er sterk eller svak, er i siste instans både et relativt og skjønnsmessig spørsmål. Vår vurdering er basert på en tolkning av størrelsen på de ustandardiserte regresjonskoeffisientene

---

<sup>38</sup> Likertskaler er i teknisk forstand variabler som befinner seg på ordinalt målenivå, men forskere har likevel tradisjonelt brukt disse i parametriske statistikk (Lavrakas, 2008). Vi følger denne tradisjonen og behandler disse variablene som numeriske, selv om vi er klar over at antakelsen om at alle respondenter oppfatter intervallene mellom skalaverdiene som like er svak.

- *Statistisk signifikans.* Dette er kort fortalt et spørsmål om statistisk generalisering og sannsynligheten for at sammenhengene i utvalget også gjelder i populasjonen som helhet. Rapporteringen av statistiske signifikante resultater skjer hele tiden på 5 prosent nivå, to-halet test.

Vi har valgt å sammenfatte regresjonene i figurer hvor koeffisientene fra modellene er plottet inn. Hver sirkel representerer koeffisienten som står å lese i regresjonstabellene. Sirkelens plassering til venstre eller høyre for 0-aksen indikerer i hvilken retning sammenhengen går (om sammenhengen er negativ eller positiv). Strekene viser koeffisientens konfidensintervall. Lengden på strekene representerer grad av usikkerhet og henger sammen med fordelingen på variabelens verdier. Der konfidensintervallene er store, betyr det at resultatene er usikre. I de tilfellene der streken ikke krysser 0-linjen, så er effekten for denne variabelen statistisk signifikant på 95 % nivå. Det betyr at vi er mer enn 95 prosent sikre på at sammenhengen vi har funnet mellom avhengig variabel og den aktuelle uavhengige variabelen ikke er et produkt av tilfeldigheter, men beskriver en reell sammenheng som er gyldig for hele populasjonen.

### 5.2.1. Styrerundersøkelsens forklaringsvariabler

Hvordan barnehagestyrerne fortolker og erfarer iverksettingsprosessen og hvordan barnehagen jobber med å sette rammeplanen ut i livet er det som her skal forklares, altså studiens avhengige variabler. Her skal vi redegjøre for tidligere litteratur og diskutere forhold vi tenker kan påvirke disse prosessene og som kan gi variasjon på landsbasis. Dette dreier seg om forklaringsvariablene, videre omtalt som de uavhengige variablene. Vi har delt disse i tre kategorier: Individuelle kjennetegn ved barnehagestyrerne, trekk ved barnehageorganisasjonen og trekk ved omgivelsene. Disse forklarer iverksettingsprosessen på ulike måter.

Vi har valgt følgende uavhengige variabler som beskriver *individuelle trekk* ved den enkelte styrers biografi: Kjønn, alder og erfaring fra stillingen som barnehagestyrer.

*Kjønn* har vært trukket frem som en sentral variabel i flere ledelsesstudier og i barnehagestudier (bl.a. Bergersen, 2006). Kjønnsdimensjonens betydning i forhold til utøvelse av lederroller, men også hvilken type effekt og betydning den kan ha har blitt belyst. Tradisjonelt har litteraturen gjerne bygget på en oppfatning av at kvinner i lederstillinger er mer rettet mot relasjoner og mellommenneskelige forhold, mens menn har vært mer orientert mot makt og struktur. Utfra en slik tenkning kan vi ha forestillinger om at kvinnelige styrere i sterkere grad enn deres mannlige kolleger har fokus mot de uformelle, relasjonelle og kulturelle sidene ved barnehageorganisasjonen i arbeidet med iverksettingen av planen.

Også *alder* og *erfaring* kan tenkes å påvirke hvordan styrerne jobber og prioriterer og hvordan de arbeider med rammeplanen. Barnehageansatte med relativt lang fartstid kan tenkes å være klare for nye endringsprosjekter etter å ha samlet opp mange erfaringer og solid barnehagekunnskap. Utfra dette kan vi ha en forventning om at de ser andre utfordringer og begrensninger enn deres mindre erfarne kolleger. På den annen side kan endringstretthet tenkes å slå inn blant dem som skal være hovedansvarlige for utviklingsarbeid i organisasjonen sin. Gjentatte reformer i sektoren og nye krav fra eier og myndigheter kan virke dempende på motivasjonen for endringsarbeid. Det trenger dermed ikke være urimelig å anta at ledere som er relativt nyansatte besitter mest energi, pågangsmot og optimisme. Med hensyn til alder kan en resonnerer på lignende måter. Erfaring og alder vil ofte sammenfalle. Ut fra det ovenfor nevnte kan en forvente at kombinasjonen unge barnehagestyrere med relativt kort fartstid i stillingen vil ha mest inspirasjon og pågangsmot. Dog

kan man alternativt ha forventninger om at modenhet, erfaring og ervervet kompetanse over lang tid vil gjøre eldre styrere med lang fartstid godt rustet for å jobbe innsiktsfullt og inspirert med å implementere rammeplanen i sin barnehageorganisasjon.

Når det gjelder **trekk ved barnehageorganisasjonen** styrerne jobber i, vil vi se på barnehagens *størrelse, organisasjonsform* og hvorvidt den er i *kommunalt eller privat eie*.

*Størrelse* har vist seg å være viktig når en skal forstå eller forklare ulike sider ved lederroller i barnehagen (Børhaug og Lotsberg, 2016). Dette har blant annet sammenheng med lederstil, samarbeidsrelasjoner og prioritering av arbeidsoppgaver. *Størrelse* kan være en ressurs, og det er rimelig å anta at en i en stor barnehage har et mer omfattende støtteapparat i utførelsen av ledelsesfunksjonen og da mer ressurser som kan brukes for å legge til rette for rammeplanarbeidet. Dette kan for eksempel omfatte videreutdanning, opplæring og skolering av personalet. På den annen side vil en stor organisasjon med mange barn og ansatte være mer kompleks enn en mindre barnehage. Dette kan tenkes å skape større utfordringer i implementeringsarbeidet. I større enheter kan det utvikles ulike kulturer i ulike enheter, noe som kan gi utfordringer for ledelsens ønske om å samordne endringsarbeidet. Dette kan være mer oversiktlig og håndterlig i en mindre barnehage med færre enheter og færre hierarkiske nivå. Derimot vil en i større barnehager selvsagt kunne dra veksler på mer komplementære lederteam og større arbeidsgrupper.

Når det gjelder *organisasjonsform* vil vi være opptatt av om barnehagene er organisert henholdsvis som avdeling eller base (Børhaug og Lotsberg, 2012). Organisering i avdelinger har vært den tradisjonelle og mest utbredte organisasjonsformen innen sektoren. Imidlertid har også baseorganisering etter hvert blitt brukt i betydelig utstrekning. I 2009 oppgav 17 prosent av barnehagestyrerne at deres barnehage hadde baseorganisering (Børhaug et al., 2011). De nyeste tallene fra utvalget i denne evalueringsstudien viser imidlertid en baseandel på kun 9 prosent (se Vedlegg 10 i Appendiks). Dette er altså en nedgang fra ti år tilbake og vanskelig å knytte noen umiddelbar forklaring til. Det er imidlertid også slik at det for noen barnehager blir vanskelig å plassere seg innenfor en av de to hovedkategoriene. I 2009 krysset 8 % av styrerne av for kategorien «annen organisering» (Børhaug og Lotsberg, 2012). Denne kategorien er altså ikke anvendt i dette nye materialet. Så tallene for disse to tidspunktene er ikke direkte sammenlignbare.

Det er kanskje ikke umiddelbart naturlig å tenke at organisering på «bakkenivå» har betydning for hvordan en forholder seg til arbeidet med rammeplanen. I organisasjonslitteraturen finner en imidlertid litteratur som peker i retning av at baseorganisering representerer en mer innovativ og «moderne» organisering enn den tradisjonelle avdelingsvarianten (Børhaug og Lotsberg, 2012). Utfra dette kan en utlede en forventning om at ledelsen i en basebarnehage er mer fremoverlent i implementeringsarbeidet enn deres kolleger i avdelingsbarnehagene. Dog er det også slik at basebarnehager i stor grad krever en spesiell fysisk utforming. Er barnehagen bygget for et baseformål ligger det selvsagt også bedre til rette for dette. Tenker en organisasjonsform som uttrykk for innovasjon og endringsvilje kan det også være på sin plass å påpeke at barnehager med en «mellomform» som ikke passer inn i de to hovedkategoriene kan være mest innovativ og utviklingsorientert (op.cit.).

Ledelsesrelaterte forhold *i private og kommunale barnehager* er tidligere blitt belyst i noen arbeider. Børhaug og Lotsberg (2012)<sup>39</sup> fant relativt få forskjeller i ledelse og organisering mellom de to typene barnehager. Noen interessante nyanser var det imidlertid. Ledere i private barnehager legger noe mer vekt på ekstern profilering enn deres kolleger i kommunal virksomhet, og de vektlegger til dels ulike områder i dette arbeidet. De private satser mer på friluftsliv og praktisk-estetiske fag, mens de kommunale for eksempel satser mer på språkstimulering. I de kommunale barnehagene jobbet man mer med utviklingsarbeid enn hva som var tilfellet innenfor de private rammene. Utfra dette kan en anta at styrere i kommunal virksomhet er mer utviklingsorienterte enn styrere i private barnehager, og at systematisk utviklingsarbeid har bedre vilkår i offentlige enn private barnehager. I forlengelsen av dette kan også tenke seg at en i de kommunale barnehagene oppfatter seg som tettere koblet mot barnehagemyndighetene og således har en mer innebygd lojalitet mot politisk vedtatte endringer og reformer. På den annen side finnes det enkeltstudier som viser at private barnehager systematisk scorer bedre enn kommunale når en måler foreldrenes tilfredshet.<sup>40</sup>

Etablert organisasjonslitteratur om forholdet privat - offentlig (Strand, 2007) kan også bidra til å danne rimelige hypoteser om at ledelsesrommet i privat sektor er størst, og kan gi bidra til mer kreativitet og inspirasjon i utviklingsarbeid knyttet til rammeplanen. Implisitt i styringsformen New Public Management (NPM) ligger det nok også en forestilling om offentlig sektor som mindre tilpassingsdyktig og konkurransedyktig enn private organisasjoner (Klausen, 2014).

Som **omgivelsesvariabler** har vi prioritert *konkurransesituasjonen og forholdet til eier*. Ambisjonen om å skape full dekning for etterspørselen og innføring av rett til barnehageplass ledet til en stor utbygging av barnehageplasser. I mars 2020 var andelen barn i alderen 1-5 som gikk i barnehage 92,2 %. Dette var en økning på 5 % fra 2015.<sup>41</sup> Geografiske variasjoner i barnehagetilbudet kan imidlertid gi ulik kontekst for barnehagedriften. Noen steder opplever man fortsatt en viss lokal knapphet på plasser, mens det andre steder har vært en overetablering som skaper konkurranse om søkere mellom tilbydere av barnehageplasser.<sup>42</sup>

Å ha lederansvar i en konkurranseutsatt barnehage vil innebære andre utfordringer enn å være leder i en barnehage som foreløpig er skjermet for dette. Det finnes en betydelig litteratur som belyser hvilke insentiver en konkurranse situasjon kan gi ansatte i organisasjoner. Slik litteratur peker i retning av at jo mer konkurranse, jo mer proaktive ledere og inspirasjon til nytenkning og utvikling (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness og Røvik, 2015). Utfra dette kan vi forvente at konkurranseutsatte barnehager i større utstrekning også ser rammeplanarbeidet i lys av strategiarbeid og ekstern profilering. På den annen side kan en argumentere for at dette eksterne fokuset tar så mye av tiden at en i mindre grad prioriterer det mer «prosaiske»

---

<sup>39</sup> I dette arbeidet fra 2012 og i denne rapporten behandler vi private barnehager som en enhetlig kategori. De ikke- kommunale barnehagene kan imidlertid deles opp i flere underkategorier. Se kapittel 4 for utdyping på dette punktet.

<sup>40</sup> Se for eksempel Dagsavisen 31. januar 2018: «Private barnehager slår de kommunale barnehagene» <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/private-barnehager-slar-de-kommunale-barnehagene-1.1092766> (Hentet 01.11.2020.)

<sup>41</sup> Se SSB Fakta om barnehager <https://www.ssb.no/utdanning/faktaside/barnehager>. (Hentet 01.11.2020.)

<sup>42</sup> Se for eksempel innlegget på bloggen til FUS: «Vi ønsker konkurransen velkommen» <https://fus.no/fus-bloggen/vi-onsker-konkurransen-velkommen> (Hentet 01.11.2020.)

rammeplanarbeidet. I et slikt lys kan det være de minst konkurranseutsatte barnehagene som opplever trygghet, ro og stabilitet og dermed har gode vilkår for rammeplanarbeidet.

Relasjonen til eier er den andre omgivelsesvariabelen vi griper fatt i. I denne sammenheng betrakter vi altså eier som en ekstern instans. Den enkelte barnehageorganisasjon må forholde seg til eiere med svært ulik størrelse, kapasitet, kompetanse og eierskapsform, slik vi har vist i kapittel 4. Vi har spurt styrerne om i hvilken grad de opplever eier som hjelpende og støttende, styrende, passiv og i hvilken grad styrerne oppfatter forholdet til eier som konfliktfylt. Det er åpenbart at en eier som tar innføringen av ny rammeplan på alvor, som legger til rette for arbeidet med denne i sine barnehager og er hjelpende og støttende vil kunne påvirke implementeringen i positiv forstand. Tilsvarende effekt vil en ikke forvente fra en lite støttende eier. En veldig styrende eier kan nok også se til at rammeplanen iverksettes samvittighetsfullt og «etter boken», men blir denne relasjonen for rigid og autoritær kan det nok slå mindre positivt ut på barnehagenivå. Støttende eiere kan ha klare oppfatninger om det pedagogiske arbeidet og bidra til bestemte fortolkninger og prioriteringer, men man kan anta at eiere som oppfattes som støttende i større grad støtter opp om de valg som det pedagogiske personalet og styrerne gjør. Styrende eiere kan i større grad være opptatt av å fremme bestemte fortolkninger, programmer og arbeidsmåter som kan stå i motstrid med personalets og styrernes foretrukne tilnærminger. Er eier passiv er det vanskeligere med tydelige forventninger om hvordan dette kan påvirke rammeplanarbeidet. Her vil barnehagen gjerne mangle uttalt og faktisk støtte, men på den annen side kan de kanskje oppleve at de har handlingsrom i dette arbeidet. Er forholdet mellom barnehagen og eier er det heller ikke gitt hvilke forventninger vi kan stille opp. Dog er det naturlig å tenke at dette ikke bidrar til å inspirere barnehagene i rammeplanarbeidet. En mer inngående gjennomgang av hvordan de uavhengige variablene ser ut, og deskriptiv statistikk tilknyttet disse, er å finne i Tabell J9 i Vedlegg 10 i Appendiks.



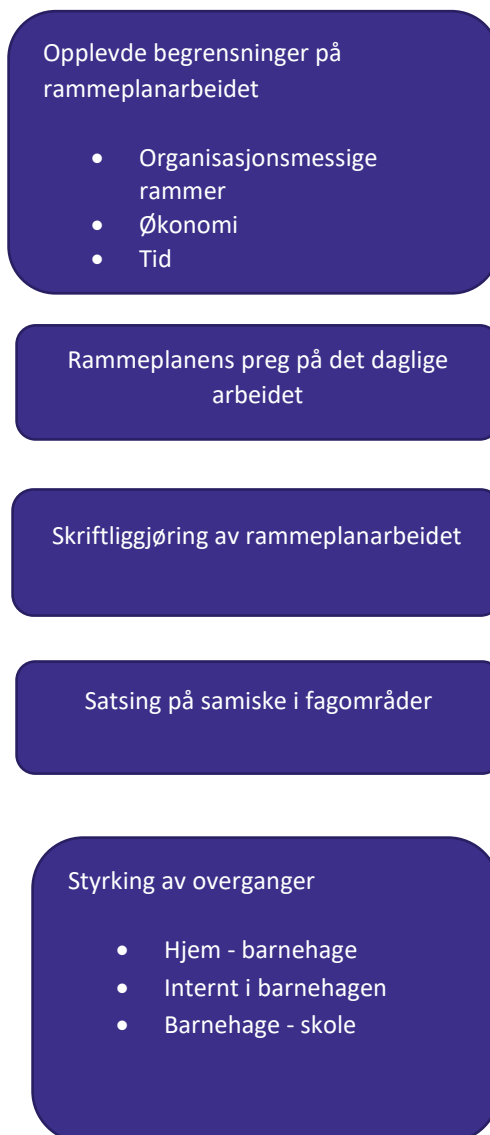
### 5.2.2. Analysemodell

Basert på denne gjennomgangen av variablene kan vi presentere analysemodellen som følger:

#### Uavhengige variabler



#### Avhengige variabler



Figur 5-11: *Analysemodell*

### 5.2.3. Analysestruktur

Kapitlet starter med å presentere noen kjennetegn ved utvalget av barnehagestyrere som har besvart undersøkelsen. Framstillingen av hovedfunnene er firedelt: Vi ser først på hvordan barnehagestyrerne har erfart implementeringen, ved å analysere spørsmål om hvordan styrerne gjorde seg kjent med rammeplanen, og hvilke vektlegginger og prioriteringer av rammeplanens områder styrerne oppgir man har foretatt i deres barnehage. Videre tar vi opp hva styrerne oppfatter som begrensninger, utfordringer og betingelser for implementeringen. Andre del går

nærmere inn på hvordan styrerne oppfatter at det arbeides med rammeplanen i barnehagen, med vekt på hvem som er involvert i planlegging og initiering av rammeplanarbeidet, i hvilken grad rammeplanen preger barnehagens dagligliv, graden av skriftliggjøring og rutiner i arbeidet med rammeplanen, samt bruken av støtteressurser i implementeringsarbeidet. Tredje del tar for seg hvordan styrerne rapporterer at barnehagen arbeider med samisk kultur og tradisjon, og fjerde del analyserer arbeidet med overganger. Til sist diskuteres hovedfunn og det trekkes koblinger til andre kapitler i rapporten og tilbake til den eksisterende litteraturen på feltet.

### 5.3. Hvem er styrerne som har svart på undersøkelsen?

Den første delen av *Styrerundersøkelsen* inneholder spørsmål om bakgrunn og kjennetegn ved barnehagestyrerne som har svart på undersøkelsen. Vi vil her beskrive styrernes egenskaper, erfaring og vurderinger, fordi disse funnene kan si oss noe om forutsetningene for at denne sentrale aktøren skal kunne bidra til rammeplanarbeidet, med utgangspunkt i variabler presentert over.

Her vil vi se på respondentenes kjønn, hvor lenge de har vært ansatt i stillingen og i barnehagesektoren og hvilken karrierevei de har hatt. Videre vil vi vise hva som har motivert dem for å søke styrerjobben. Disse dataene fra 2020 kan også i noen grad sammenlignes med tilsvarende data fra tidligere studier. Det gir oss grunnlag for å si noe om vårt utvalg sammenliknet med tidligere undersøkelser. Tabellene det vises til blir presentert i Vedlegg 10 i Appendiks.

#### *Barnehagestyrernes alder og kjønn*

Tabell J10 i Vedlegg 10 i Appendiks viser frekvensfordelingen over respondentenes alder og kjønn, slik det er registrert i *Styrerundersøkelsen*. Her ser vi at den gjennomsnittlige barnehagestyrer anno 2020 er 51 år og kvinne. Det har vært en betydelig økning i styrernes gjennomsnittsalder i perioden fra 1989 og frem til nå. Den gjennomsnittlige styreren i 2020 er 17 år eldre enn i 1989. Aldersspennet i 2020 er fra 27 til 68 år. Over tid har kjønnsfordelingen i styrerstillinger vært temmelig stabil. Den samlede andelen menn i barnehager har hatt en jevn men prosentvis liten økning fra om lag 5 prosent i 1990 til 10 prosent i 2008 (Sataøen, 2010). Ifølge tallmateriale fra SSB fra 2019 skjedde det en økning til 12 prosent i den siste tiårsperioden.<sup>43</sup> Menn utgjør 9 % av de pedagogiske lederne og 10 prosent av annen grunnbemanning. Andelen menn i styrerstillinger avviker altså noe fra den totale andelen mannlige ansatte, men det utgjør kun en forskjell på fire prosentpoeng.<sup>44</sup>

#### *Respondentenes arbeids- og ledererfaring*

Det kan være relevant å undersøke hvorvidt arbeidet med implementeringen av rammeplanen i barnehagene varierer med styrernes erfaringsbakgrunn. Vi har derfor spurt om deres erfaring og

---

<sup>43</sup> Kilde: SSB <https://www.ssb.no/utdanning/faktaside/barnehager#blokk-3>

<sup>44</sup> Kilde: [https://bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/Kjonnsligestilling/Utdanning\\_og\\_kjonn/Ansatte\\_i\\_barnehage\\_og\\_skole/](https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Kjonnsligestilling/Utdanning_og_kjonn/Ansatte_i_barnehage_og_skole/)

ansiennitet. Styrerne ble spurt om ansettelsestiden i nåværende lederstilling, i den barnehagen man på svartidspunktet jobbet i, og i sektoren (Tabell J11 og J12, Vedlegg 10 i Appendiks). Vi finner at styrerne som har svart, har en gjennomsnittlig ansettelsestid i nåværende stilling på 11 år. De har i snitt arbeidet 12 år i barnehagen de er ansatt i. Den gjennomsnittlige ansettelsestiden i sektoren for styrerne i dette utvalget er høy, 23 år. I dette utvalget er det med andre ord en høy andel erfarne ledere med lang ledererfaring og fartstid i barnehagen. Vi kan også lese at styrerne i snitt har jobbet 3 år i barnehagen sin før de ble styrer der.

Også når det gjelder ansiennitet og erfaring kan vi sammenligne over tid. Vi ser at i 1989 og 2001 hadde styrerne i snitt bare jobbet ett år i sektoren før de tiltrådte denne lederstillingen (Tabell J11 og J12, Vedlegg 10 i Appendiks). I 2009 gikk det derimot ni år fra en var ferdig utdannet til en startet i en styrerstilling. Vi har ikke nøyaktig sammenlignbare tall fra 2020, men materialet indikerer at situasjonen nærmest er uendret. Styrene i dette nyeste utvalget har i snitt jobbet i 10-11 år i barnehager før de tiltrådte nåværende styrerstilling. Vi har imidlertid ikke opplysninger om hvorvidt nåværende stilling er deres første styrerstilling eller ikke. Materialet fra SOL-studien viser at en god del styrere hadde erfaring fra slik stilling i mer enn en barnehage (Lotsberg, 2011). Dette kan man også lese ut av frekvensfordelingen i tabell J13, som viser hvilken jobb respondentene hadde før de ble ansatt i nåværende stilling i henholdsvis 2009 og 2020. Vi finner at også rekrutteringsmønsteret mot styrerstillingene har vært relativt stabilt de siste 10 årene. Hovedmønsteret er det samme med ti års mellomrom, men med noen mindre variasjoner. I 2009 var det flest styrere som var rekruttert fra stilling som styrer/daglig leder i en annen barnehage (31 prosent). Deretter fulgte styrere som var rekruttert fra stilling som pedagogisk leder eller tilsvarende i en annen barnehage (27 prosent). Nå har dette endret seg gjennom at det er intern rekruttering til styrerstillingen som er mest utbredt. 32 prosent av styrerne i det nyeste utvalget rapporterer en «intern karrierevei», mens 29 prosent oppgir at de kommer fra styrerstilling i en annen barnehage. Styrkeforholdet mellom de to hyppigst nevnte karriereveiene er altså endret, men forskyvningene er relativt små. Andelen som kommer fra stilling som pedagogisk leder i en annen barnehage er omtrent den samme på de to aktuelle tidspunktene, litt over 20 prosent. Samlet er bildet over denne 10-årsperioden at langt de fleste barnehagestyrerne i utvalgene kommer fra stilling som pedagogisk leder eller styrer, i alt om lag 79 prosent i 2009 og 84 prosent i 2020. Og det er altså omtrent like vanlig med bakgrunn som pedagogisk leder og som styrer/daglig leder i annen barnehage. Karriereveiene til styrerne ser ikke ut til å ha endret seg i særlig grad det siste tiåret.

#### *Motivasjon for å søke stillingen som barnehagestyrer*

Gotvassli (1989) spurte barnehagestyrerne om hvilke forhold som motiverte dem til å søke denne lederjobben. For om lag 30 år siden var det «ønsket om flere utfordringer og mer interessant arbeid» som skåret høyest blant styrerne. I den samme studien skåret også «ønsket om høyere lønn» høyt, ettersom 68 % av styrerne i det daværende utvalget oppgav dette som viktig eller svært viktig. Da var det også relativt oppsiktsvekkende at en stor gruppe av styrerne rapporterte at de ikke hadde et sterkt ønske om å gå inn i styrerstillingen. De var blitt bedt om eller oppfordret til å søke jobben (Lotsberg, 2011). I 2009 var det «ønsket om å bruke min kompetanse» som skåret høyest. 89 prosent av styrerne sa at dette i stor eller svært stor grad gjaldt for dem. Deretter fulgte «ønsket om flere utfordringer og mer interessant arbeid» (80 prosent), mens «ønsket om innflytelse og påvirkning» (79 prosent) var den faktoren som skåret tredje høyest av faktorer på listen som styrerne ble presentert for. Faktorer som «ønske om bedre lønn» og «høyere status» syntes i mindre grad å være viktige motivasjonsfaktorer for å søke styrerstillingen (op.cit).

Motivasjonsfaktorene som styrerne forholdt seg til i 2009 ble også presentert for styrerne i dette nye utvalget knyttet til implementeringsprosessen. I tabell J14 (Vedlegg 10, Appendiks) sammenlignes svarene fra 2009 og 2020. Styrernes rapporter er ikke veldig ulike på disse to tidspunktene. «Ønske om å bruke min kompetanse» skårer høyest på begge tidspunkt. Dette gjelder for hovedvekten av styrerne. «Ønske om flere utfordringer og mer interessant arbeid» er også svært viktig for styrerne, og det er en enda større andel som setter dette høyt i 2020 enn det var for ti år siden. «Ønske om innflytelse og påvirkning» er også stabilt betydningsfullt. Styrerne er altså tydelige på at de har ønsket å tiltre en lederstilling der de har påvirkningskraft og påvirkningsmuligheter. Dette vil naturlig nok også gjelde i rammeplanarbeidet. Styrerne gir også klart uttrykk for at de motiveres av et ønske om «å hjelpe og støtte andre». Andelen som trekker frem dette har økt betydelig i de ti årene mellom undersøkelsene.

### *Barnehagestyrernes utdanningsbakgrunn*

I evalueringsprosjektet ønsker vi å se på om type utdanning og utdanningsnivå kan virke inn på hvordan barnehagestyrerne erfarer og arbeider med implementeringen av rammeplanen. Det kan være relevant å få vite om det er ulikhet i hvordan man arbeider med og fortolker rammeplanen, avhengig av hva slags utdanningsbakgrunn man har som styrer. Slike sammenhenger kan det være interessant å utforske i senere rapporter. Også her har vi data fra tidligere studier som det kan være relevant å sammenligne med. De fleste styrerne i Gotvassli sin studie for 30 år siden hadde direkte barnehagerettet profesjonsutdanning (Gotvassli, 1989). Bare knapt seks prosent oppgav at de ikke hadde førskolelærerutdanning. Disse ble tolket som å være ufaglærte. Bare ti prosent av styrerne i den samme studien hadde noen form for langvarig lederutdanning, mens 40 % hadde kortere kurs i ledelse/administrasjon. Tolv år seinere hadde 17 prosent av styrerne i utvalget (Roness, 2001), videreutdanning innenfor ledelse og administrasjon, mens 20 prosent hadde hatt organisasjon og ledelse som fordypning i grunnutdanningen. I tillegg hadde 25 prosent av respondentene kortere kurs i organisasjon og ledelse. Vi ser dermed at omfanget av styrernes formelle lederkompetanse økte betydelig i perioden fra 1989 til 2001 (Lotsberg, 2011). I 2009 var fortsatt de fleste styrerne førskolelærerutdannede, men bildet var noe mer variert enn tidligere. Nå fant en også styrere med barne- og ungdomsfagutdanning og styrere med annen høyere utdanning, og styrernes formelle lederkompetanse økte fortsatt. Det gjaldt både kompetanse tilegnet i grunnutdanningen og kompetanse i form av videreutdanning (op.cit). I denne *Styrerundersøkelsen* som er fra 2020, finner vi at de aller fleste styrerne som har svart (59 prosent) har barnehagelærerutdanning/ førskolelærerutdanning (Tabell J15, Vedlegg 10 i Appendiks). 39 prosent av styrerne oppgir at de har annen høyere utdanning i tillegg. Det er fem styrere uten barnefaglig eller høyere utdanning. Sammenligner vi med hele populasjonen av ledere i norske barnehager oppgir 89 prosent å ha universitets-/høgskoleutdanning med barnehagerelevant utdanning. De resterende kommer under kategorien «Annet» i SSB sitt materiale.<sup>45</sup> Det er naturlig å anta at også styrere i denne kategorien har høyere utdanning.

De siste tiårene har det vært en tendens til at barnehagestyrere har styrket sin formelle lederkompetanse gjennom videreutdanning. Videreutdanning er et viktig verktøy for å styrke barnehagestyreres lederrolle og evne til faglig styring, og kan gi ny kompetanse og øvelse i å lede endringsprosesser (Børhaug og Lotsberg, 2016). Lederutdanningen innen sektoren har gradvis blitt mer systematisert og formalisert og direkte rettet mot styrerstillingen. Det siste tiåret har

---

<sup>45</sup> Kilde: <https://www.ssb.no/utdanning/faktaside/barnehager#blokk-3>

Styrerskolen representert en standardisert videreutdanning på nasjonalt nivå, som gir 30 studiepoengs lederutdanning for styrere og assisterende styrere som har faglig ansvar, administrativt ansvar og personalansvar.<sup>46</sup> Vi ser her at 34 prosent av våre respondenter har tatt slik styrerutdanning

*Oppsummering av styrerrollen: Hvem er disse «endringsagentene», og hvilke forutsetninger har de for å bidra til at statens mål blir iverksatt?*

Vi har sett at det gjennom de siste tiårene har vært en klar økning i styrernes formelle lederkompetanse. Det er også slik at de i økende grad skifter mellom styrerstillinger i ulike barnehageorganisasjoner. Videre har vi sett at mange av styrerne er motiverte av et ønske om å ha innflytelse og å kunne påvirke. Styrerne har en betydelig ansiennitet i barnehagesektoren, og de har i snitt lang erfaring fra den styrerstillingen de er ansatt i nå.

## 5.4. Barnehagestyrernes erfaringer med implementeringsprosessen

Det neste punktet i denne analysen presenterer funn langs variabler som kan belyse barnehagestyrernes erfaring med implementering av rammeplanen. I *Styrerundersøkelsen* har vi operasjonalisert dette gjennom spørsmål som omhandler barnehagestyrernes forberedelser til rammeplanarbeidet, vektlegging av rammeplandeler og prioritering av fagområder, og implementeringsutfordringer knyttet til områder i rammeplanen. Videre tar vi her opp hvilke betingelser og begrensninger styrerne opplever i arbeidet med å implementere rammeplanen.

### 5.4.1. Forberedelser, vektlegging, prioriteringer og utfordringer når det gjelder rammeplanens områder

Barnehagestyrerne ble bedt om å fortelle hvordan de hadde gjort seg kjent med den gjeldende planen. En oversikt over disse svarene følger under.

Tabell 5-1: *Hvordan har du som leder gjort deg kjent med den gjeldende rammeplanen? Kryss av for de aktivitetene som passer for deg. (N=1860).*

Rammeplandel	Prosent
Jeg har lest planen	99
Jeg har lest støttemateriell fra Udir	82
Jeg har lest støttemateriell fra kommune/eier	30
Jeg har deltatt på kurs	73
Jeg har vært i kontakt med Udir	8
Jeg har vært i kontakt med Fylkesmannen	17
Jeg har vært i kontakt med eier	38
Jeg har hatt samtaler med kollegaer	90
Jeg har deltatt på faglige samlinger	80
Andre aktiviteter	16

<sup>46</sup> Se Utdanningsdirektoratets nettsider om styrerutdanning: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/etter-og-videreutdanning/styrerutdanning/> (nedlastet 30.04.2020).

Så godt som alle styrerne (99 prosent) har lest planen, mens 90 prosent rapporterer at de har hatt samtaler med kolleger. Støttmateriell fra Udir er anvendt blant over 80 prosent av styrerne, og det samme gjelder for faglige sammenhenger. Det er 30 prosent som har lest støttmateriell fra kommune/eier. Det er en liten andel (8 prosent) som har vært i direkte kontakt med direktoratet. En noe større andel (17 prosent) har vært i kontakt med Fylkesmannen i rammeplanarbeidet, mens 38 prosent har vært i kontakt med eier.

### Vektlegging av delene i rammeplanen

Det er barnehagestyrernes ansvar å sørge for implementering av hele rammeplanen på barnehagenivå. Tidligere studier av rammeplanimplementering finner variasjon i vektleggingen av ulike områder til tross for at rammeplanen som helhet har vært ment som et sentralt grunnlag for hele virksomheten. Den nye rammeplanen har klargjort forpliktelsen gjennom språklig tydeliggjøring og understreking av at man skal arbeide med delene i rammeplanen i sammenheng. Når offentlig politikk skal settes ut i livet vil dette imidlertid måtte innebære fortolkninger som manifesteres gjennom valg og prioriteringsrekkefølger. Vi ser det derfor svært relevant å spørre styrerne om det er bestemte deler av planen som får sterkere vekt etter at den har blitt fornyet. Er det områder som prioriteres sterkere enn andre, og kan vi se forskjeller fra tidligere studier når det gjelder hva man vektlegger? Er det områder i rammeplanen styrerne mener er mer utfordrende enn andre når planen skal settes ut i livet?

Vi har spurt barnehagestyrerne om hvordan de i arbeidet sitt vektlegger de ulike delene av rammeplanen. Tabell 5-2 oppsummerer svarene i en frekvensfordeling.

Tabell 5-2.: *Vektlegging av delene i gjeldende rammeplan. Prosent (N=1782)*

Rammeplandel	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Total
Barnehagens verdigrunnlag	0	0	2	32	66	100
Ansvar og roller	0	1	7	46	46	100
Formål og virkning	0	0	2	35	63	100
Barns medvirkning	0	0	7	42	51	100
Samarbeid mellom hjem og barnehage	0	0	5	40	55	100
Barnehagen som pedagogisk virksomhet	0	0	1	31	68	100
Barnehagens arbeidsmåter	0	1	9	48	43	100
Barnehagens fagområder	0	1	12	47	40	100

Om lag 90 prosent svarer at de i stor eller svært stor grad legger vekt på samtlige deler av rammeplanen som er listet opp her. Dette er i tråd med barnehagestyrernes ansvar for å gjennomføre helheten i rammeplanen.

De innledende generelle delene av planen vektlegges i stor eller svært stor grad. Nesten samtlige, 98 prosent, svarer at de i stor eller svært stor grad vektlegger barnehagens verdigrunnlag, samt den delen som omhandler barnehagens formål og virkning. Disse delene av rammeplanen er jo også ment å skulle legges til grunn for og gjennomsyre alt arbeidet i barnehagene. Dette kan også bety at de generelle delene i rammeplanen samsvarer med styrernes oppfatninger av formålet med virksomheten og verdiene som arbeidet skal ta utgangspunkt i.

Styrerne i undersøkelsen er svært opptatt av barnehagen som pedagogisk virksomhet. 68 prosent svarer at de i svært stor grad vektlegger dette. Dette punktet, samt verdigrunnlaget, er det som flest sier de vektlegger i svært stor grad.

92 prosent svarer at de i stor eller svært stor grad vektlegger bestemmelsene om ansvar og roller. Her er fordelingen lik for de som svarer at dette vektlegges i henholdsvis stor og svært stor grad. Omtrent tilsvarende stor vekt legges på arbeidet med barns medvirkning, og samarbeid hjem–barnehage, her er det henholdsvis 93 og 95 prosent som sier at dette vektlegges i stor eller svært stor grad, og en del flere svarer at dette i svært stor grad vektlegges. Disse bestemmelsene er med på å definere rollene og relasjonene i barnehagen, og tydeliggjør ansvaret til myndigheter, eiere, styrer og ansatte. Foreldresamarbeidet er tradisjonelt en sentral bestanddel i barnehagens virksomhet, og er også betonet i den nye rammeplanen. Det er derfor ikke overraskende at styrerne mener dette vektlegges i stor grad.

De to siste temaene, barnehagens arbeidsmåter samt fagområder gis også stor oppmerksomhet, ifølge styrernes svar. Det er imidlertid en noe lavere prosentandel som svarer at disse to temaene er svært viktige. Til sammen 91 prosent vektlegger punktet om barnehagens arbeidsmåter i stor eller svært stor grad, 43 prosent mener det vektlegges i svært stor grad, mens henholdsvis 48 prosent og 9 prosent mener at det i noen grad legges vekt på dette. For fagområdene er det 87 prosent som svarer at disse i stor eller svært stor grad legges vekt på. Av disse mener 40 prosent at det vektlegges i svært stor grad. De noe lavere tallene for disse to områdene i rammeplanen kan gjenspeile at styrerne ser disse punktene mer som en videreføring av tidligere rammeplan, og eventuelt også som en bekreftelse på de områdene som de på barnehagenivået har satset på.

Den generelt høye prosentandelen som sier de i stor eller svært stor grad legger vekt på alle delene av rammeplanene kan forstås i lys av rammeplanens dreining fra «bør» til «skal». Ettersom det nå er mer eksplisitt at rammeplanen krever at alle områder SKAL ivaretas får det konsekvenser for styrernes prioritering og vektlegging, og skaper mindre rom for at enkelte områder kan «velges bort».

### **Hvilke fagområder har blitt sterkere prioritert?**

De sju fagområdene utgjør en helt sentral del av rammeplanen for barnehagen. Rammeplanens fagområder er videreført fra forrige rammeplan, men har blitt oppdatert og tydeliggjort. Innholdet i fagområder er justert i litt ulik grad. Rammeplanen sier at fagområdene skal sees i sammenheng, og at alle fagområdene skal være en gjennomgående del av barnehagens innhold. I samiske barnehager skal arbeidet med fagområdene ta utgangspunkt i samisk språk, kultur og tradisjonskunnskap. Arbeidet med fagområdene skal bygge på verdigrunnlaget og formålet med barnehagene, med utgangspunkt i medvirkning, barns lek og engasjement. Barna skal utvikle kunnskaper og ferdigheter innenfor alle fagområder, og disse fagområdene er i stor grad de samme som barn senere møter som fag i skolen.

I tabell 5-2 fant vi at de aller fleste styrerne svarte at de prioriterte fagområdene høyt. Evalueringer av implementering av tidligere rammeplaner fant store variasjoner i barnehagenes prioritering mellom de ulike fagområdene (Østrem et al., 2009; Ljunggren et al., 2017), til tross for at barnehagene også ut fra rammeplanen av 2006 hadde ansvar for å arbeide med alle fagområdene. I den nye rammeplanen har forpliktelsen til å arbeide med fagområdene blitt tydeliggjort. Vi finner det på denne bakgrunnen relevant å undersøke om variasjonen i satsing på

fagområder har minsket. Vi spurte derfor etter styrernes oppfatning av hvilke fagområder som har blitt sterkere prioritert i deres barnehage etter at gjeldende rammeplan trådte i kraft.

Tabell 5-3.: *Hvilke fagområder har blitt sterkere prioritert? Flere kryss er mulig. (N=2008)*

Fagområde	Prosentandel som svarer at området har blitt sterkere prioritert
Kommunikasjon, språk og tekst	67
Kropp, bevegelse, mat og helse	66
Kunst, kultur og kreativitet	11
Natur, miljø og teknologi	39
Antall, rom og form	27
Etikk, religion og filosofi	18
Nærmiljø og samfunn	22

Når vi spør om hvilke fagområder som nå prioriteres ser vi av tabell 5-3 at det er stor variasjon mellom fagområdene slik styrerne oppgir prioriteringene. Tabellen viser at fagområdet Kropp, bevegelse, mat og helse har blitt sterkere prioritert, sammen med Kommunikasjon, språk og tekst. Disse to skiller seg klart ut, med henholdsvis 66 og 67 prosent av styrerne som har svart at disse fagområdene prioriteres.

Det har vært rettet stor oppmerksomhet mot barnehagens ansvar for å sikre barns språkutvikling, også de politiske dokumentene som lå til grunn for utarbeidingen av ny rammeplan betonte sterkt betydningen av arbeidet med språk i barnehagene. Dette kan være med å styrke prioriteringen av fagområdet Kommunikasjon, språk og tekst, slik det kommer fram her. Fagområdet Kropp, bevegelse, mat og helse er tydelig fornyet i gjeldende rammeplan, gjennom en klarere satsing på mat og ernæring. Dette området blir også av styrerne i undersøkelsen framhevet som et høyt prioritert fagområde.

Spørsmål om hvilke fagområder som ble sterkere prioritert i etterkant av forrige rammeplanrevidering, ble også stilt i evalueringen av rammeplanen fra 2006 (Østrem et al., 2009, s. 24), noe som gir mulighet for å sammenlikne styrernes oppfatning av satsing på fagområdene over tid. Selv om det er noen justeringer i fagområdenes innhold, er inndelingen den samme som i rammeplanen fra 2006. I evalueringen av den forrige rammeplanen fant Østrem et al. (2009, s. 24-25) stor variasjon i styrernes svar på hvilke fagområder de hadde arbeidet systematisk med i inneværende barnehageår. Kommunikasjon, språk og tekst var det fagområdet flest hadde arbeidet systematisk med. I rapporten fra 2009 fant man at henholdsvis 54 prosent og 38 prosent arbeidet mye eller i noen grad med dette området. Her er det imidlertid viktig å merke seg at spørsmålsstillingene i undersøkelsene skiller seg noe fra hverandre. I 2009 ble styrerne spurt om de i inneværende barnehageår hadde arbeidet systematisk med ett eller flere av fagområdene i rammeplanen. Deretter ble det stilt oppfølgingsspørsmål om hvordan man arbeidet med to



utvalgte områder: Kommunikasjon, språk og tekst samt Antall, rom og form. I 2019 er det utvidete fagområdet Kropp, bevegelse, helse og ernæring blant de to høyest prioriterte. I 2009 var det 30 prosent som sa at man i stor grad hadde arbeidet systematisk med det området som da ble benevnt Kropp, bevegelse og helse. Satsingen på å styrke barnehagenes arbeid med ernæring i den nye rammeplanen ser ut til å føre med seg en økt oppmerksomhet mot dette området, slik styrerne i vår undersøkelse ser det.

Natur, miljø og teknologi nevnes av 39 prosent som høyt prioritert. Dette er også et område som kan få styrket oppmerksomhet fordi det omfatter en fornyet satsing, med vekt på realfag og teknologi og bærekraft, i tillegg til mer tradisjonelle tema som naturopplevelse og -forståelse.

I 2009 understreket rapporten fra Østrem et al. at fagområder som liknet på skolefag hadde fått større oppmerksomhet. Det gjaldt Kommunikasjon, språk og tekst, men også Antall, rom og form. Dette gjenspeiles også i den mangetydige tittelen på rapporten fra 2009: «Alle teller mer». Det nye fagområdet «Antall, rom og form» førte til økt søkelys på tall og telling i barnehagens hverdagsaktiviteter (Østrem et al 2009). Dette området ble forsterket i rammeplanen av 2006, og oppmerksomheten man fant i evalueringen av denne kan speile at dette området var nytt, og at det hadde fått oppmerksomhet i forkant. I 2009 var det 36 prosent som la stor vekt på dette området, mens 45 prosent i noen grad anså det som viktig. *Styrerundersøkelsen* fra 2020 finner altså at 27 prosent sier at de har prioritert dette området sterkere i dag. Her er det altså en nedgang fra 2009. Igjen er det viktig å påpeke at spørsmålsstilling og svarkategorier er ulik i de to studiene. Man kan merke seg antakelsen hos Østrem et al (2009) om at nye fagområder ser ut til å få stor oppmerksomhet i barnehagene, som følge av de nye rammeplanbestemmelsene, men også fordi det blir en generell oppmerksomhet rundt fornyete fagområder som kan påvirke prioriteringer. Selv om respondentene i vår studie kunne sette flere kryss, er det langt færre som har krysset av for de andre fagområdene. Vi finner i vårt materiale et stort spenn mellom det høyest prioriterte fagområdet og det lavest prioriterte, hele 56 prosentpoeng. Området Nærmiljø og samfunn nevnes av 22 prosent, og Etikk, religion og filosofi løftes fram av 18 prosent. Lavest scorerer Kunst, kultur og kreativitet, med 11 prosent.

Også i 2009 var disse områdene lavt prioritert. Ljunggren et al. (2017, s. 91) påpeker at barnehageansatte opplever det som særlig krevende å arbeide med noen tema og fagområder. Her nevnte de særlig temaet Barns medvirkning, samt Etikk, religion og filosofi, fordi det kreves mye translatørkompetanse og refleksjon for å arbeide med slike tema. Med styrket pedagogisk innslag og flere fagarbeidere i barnehagene de seinere årene kunne man forventet at slik kompetanse var styrket, og at man dermed kunne prioritere slike tema høyere. Her ser vi imidlertid at fagområdene som krever spesielt høyt refleksjonsnivå fortsatt prioriteres lavt.

Vi kan ut fra dette si at det fortsatt er stor grad av konsistens når det gjelder hvilke fagområder som vurderes som viktig, sammenliknet med tidligere studier. Slik konsistens blir også påpekt av Ljunggren et al. i 2017 (s. 41). Imidlertid fant man tegn til en styrking av alle områdene over tid. At alle fagområdene fikk høyere skår i 2014 enn i 2008 tolket Ljunggren et al som støtte til en forståelse av at styring gjennom rammeplanens fagområder har virket i barnehagene. Vi kan gi støtte til dette, men vil samtidig påpeke at prioriteringen av noen områder framfor andre kan bero på forhold utenfor rammeplanen, som kompetanse, tradisjon eller pågående satsinger eller styringssignaler. Dette kan særlig gjelde for områdene som her er høyest prioritert. Det ene inneholder nye elementer i rammeplanen, og det andre har fått stor offentlig og politisk oppmerksomhet. Dette behøver imidlertid ikke innebære at områder som her scorer lavt ikke

anses som viktige, men i utviklingsarbeidet i forbindelse med rammeplanevalueringen prioriteres gjerne områder som det har vært rettet stor oppmerksomhet mot, eller områder der nye elementer har kommet til.

### Utfordringer knyttet til ulike områder i rammeplanen

For å kunne si noe om hvordan rammeplanen har blitt mottatt og arbeidet med i barnehagene vil det være av betydning å få vite noe om styrerne har erfart utfordringer eller barrierer i implementeringsfasen knyttet til de ulike delene av rammeplanen. Vi spurte derfor styrerne om eventuelle utfordringer i implementeringsarbeidet knyttet til ulike områder i rammeplanen. Svarene er gjengitt i tabell 5-4.

Tabell 5-4.: *I hvilken grad opplever du utfordringer knyttet til implementering av rammeplanen på følgende områder? Prosent (N=1472-1474)*

Områder	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Sum
Barnehagens verdigrunnlag	28	48	20	3	1	100
Barnehagens formål og innhold	26	50	20	4	1	100
Ansvar og roller	19	41	32	7	1	100
Barns medvirkning	18	42	33	6	1	100
Samarbeid mellom hjem og barnehage	21	45	28	5	1	100
Barnehagen som pedagogisk virksomhet	24	47	23	5	1	100
Barnehagens arbeidsmåter	19	43	31	7	1	100
Barnehagens fagområder	25	51	20	3	1	100

Det er viktig å poengtere at opplevde utfordringer ikke behøver å innebære at man ikke satser på å arbeide med et område eller tema. Spørsmålet fanger opp hva man opplever utfordrende å arbeide med, ikke hva man i praksis vektlegger. Vi kan motsatt tenke oss at områder som oppleves utfordrende kan få særskilt oppmerksomhet i planlegging og i det daglige arbeidet.

Alt i alt er det ingen områder i rammeplanen som styrerne oppfatter som svært utfordrende å implementere. Tabell 5-4 viser at tre av fire styrere (76 prosent) i svært liten eller liten grad opplever at Barnehagens verdigrunnlag og barnehagens formål og innhold er utfordrende for implementeringen av rammeplanen. Samme prosentandel finner det i liten eller svært liten grad utfordrende å implementere rammeplanens bestemmelser knyttet til barnehagens fagområder. Barnehagestyrerne erfarer at rammeplanbestemmelsene på disse områdene i liten grad er krevende å implementere. Dette kan tolkes som at rammeplanen på disse punktene samsvarer med forventinger hos styrerne og deres personale, eller med eksisterende verdier, tilnærminger og arbeidsmåter.

Når det gjelder implementering av rammeplanen på området ansvar og roller i barnehagen, er tendensen den samme. Likevel merker vi oss at 39 prosent av styrerne har krysset av for at det i noen, stor eller svært stor grad er utfordringer knyttet til implementering av rammeplanen når det gjelder ansvar og roller. En måte å fortolke dette på, er at ansvar og roller nå har blitt tydeligere spesifisert i rammeplanen, og at styrerne har ansvar for å gå opp ansvarsdelingen på nytt. En annen mulig fortolkning er at rammeplanen klargjør ansvar og arbeidsoppgaver for styrer og pedagogisk leder, men ikke er like spesifikk for andre ansatte. Innføringen av den nye pedagognormen kan ha medført at roller og oppgavefordeling må reforhandles i mange barnehager (Eide og Homme, 2019). Vi kan muligens også knytte dette til at rammeplanens bestemmelser på dette området også angår justering av krav til styrerrollen og særlig forholdet mellom barnehagestyrer og eier (se kapittel 4 om eierrollen).

Tallene når det gjelder området Barns medvirkning tilsvarer om lag tallene for det før nevnte punktet. Heller ikke her opplever styrerne store utfordringer knyttet til implementering av rammeplanen. 60 prosent har krysset av for i svært liten eller liten grad her. Likevel kan det ha betydning at 40 prosent har krysset av for at de opplever at Barns medvirkning i noen, stor eller svært stor grad er utfordrende for implementeringen av rammeplanen. Dette samsvarer med funn i tidligere evalueringer av den gamle rammeplanen (Østrem et al., 2009; Ljunggren et al., 2017, s. 92). Det er også pekt på i at dette kan være et av de områdene i rammeplanen som krever høyt refleksjonsnivå, og at man er avhengig av at ansatte som besitter slik kompetanse kan oversette faglige perspektiv og begreper til de øvrige ansatte, jfr. funnene når det gjelder fagområdene i tilknytning til tabell 5-4.

Samarbeidet mellom hjem og barnehage synes ikke å skape store utfordringer knyttet til implementeringen av rammeplanen, slik de fleste styrerne opplever det. To tredjedeler (66 prosent) svarer at samarbeidet i svært liten eller liten grad er utfordrende for implementeringen av rammeplanen, mens 34 prosent svarer at samarbeidet skaper utfordringer. Som påpekt har samarbeidet barnehage- hjem vært et kjerneelement i barnehagens virksomhet og i den pedagogiske tilnærmingen over tid. Samtidig er foreldrenes rettigheter styrket, og konkurransesituasjonen enkelte barnehager opplever kan virke inn på samarbeidet. Svarene her kan reflektere variasjon i rekrutteringen av barn og foreldre. Noen barnehager kan også oppleve deler av foreldregruppen som krevende - gjennom uttalte krav og forventninger, men også dersom man opplever stort innslag av barn og familier med behov for særskilt oppfølging.

For områdene Barnehagen som pedagogisk virksomhet, Barnehagens arbeidsområder og Barnehagens fagområder er det visse variasjoner, men hovedtendensen er den samme: godt over halvparten har svart at de i svært liten eller liten grad opplever utfordringer knyttet til disse områdene. Samtidig er det større utfordringer knyttet til Barnehagens arbeidsmåter enn til de to øvrige områdene. 39 prosent har svart at de opplever at Barnehagens arbeidsmåter i noen, i stor eller i svært stor grad skaper utfordringer for implementeringen av rammeplanen. Dette kan knyttes til at Rammeplanen til dels vektlegger nye arbeidsmåter som ikke alle barnehager opplever å kunne ivareta, som digitalisering. Vi har imidlertid ikke data for å gå i dybden på dette her.

Analysen over viser at det fortsatt er nokså stor variasjon når det gjelder hvordan styrerne erfarer at man prioriterer mellom fagområdene i rammeplanen. Samtidig ser vi at styrerne i stor grad vektlegger alle delene av rammeplanen, de oppfatter den som en helhet som skal ivaretas og arbeides med i sammenheng. At styrerne i såpass begrenset grad oppfatter at det er utfordringer

knyttet til implementeringen av rammeplanen kan sees i sammenheng med at man i stor grad oppfatter den som en videreføring, jfr. funn i kapitlet om eierne. Utfordringene oppleves ikke så store når det gjelder å implementere de ulike delene av rammeplanen. Her er det likevel noen funn man kan merke seg. Over en tredjedel mener at det er utfordringer knyttet til samarbeid hjem- barnehage. Størst utslag gjør områdene ansvar og roller, barns medvirkning samt om barnehagens arbeidsmåter, her er det om lag 40 prosent som i noen, stor eller svært stor grad opplever utfordringer. Som vi påpekte over, behøver ikke dette å reflektere at disse områdene ikke prioriteres å arbeide med, men at dette er krevende oppgaver for barnehageansatte og deres ledere. På noen av disse områdene, som Barns medvirkning, er det en kontinuitet, ved at tidligere studier også har funnet at dette kan være utfordrende å arbeide med. Her kunne man på den annen side ha forventet en endring over tid, nettopp fordi dette har vært et viktig område for barnehagene å arbeide med siden innføringen av forrige rammeplan i 2006.

#### 5.4.2. Hvordan erfarer styrerne betingelser og begrensninger for å nå ambisjonene i rammeplanen?

Vi går videre i analysen av barnehagestyrernes oppfatning av rammeplanimplementeringen ved å først se på hva styrerne anser som de viktigste betingelsene for å oppfylle rammeplanens ambisjoner (tabell 5-5), og deretter analyserer vi strukturelle forhold som kan begrense arbeidet med implementeringen (tabell 5-6). Evalueringer av den tidligere rammeplanen inneholder funn som klart tyder på at barnehageansatte og styrere opplever en rekke forhold som begrenser deres innsats med å sette i verk bestemmelsene i rammeplanen (Østrem et al., 2009; Ljunggren et al., 2017). Vi mener det er viktig å følge opp dette ved å se på om styrerne opplever liknende begrensninger knyttet til den nye rammeplanen.

##### Betingelser for implementering av Rammeplanen

Styrerne ble presentert for følgende spørsmål: «Hva er de viktigste betingelsene for at endringsarbeid knyttet til gjeldende rammeplan skal kunne implementeres i barnehagen din? *Vennligst ranger de tre viktigste forholdene der 1= den viktigste 2= den nest viktigste 3= det tredje viktigste forholdet.* Her ble de presentert for sju ulike forhold: Motiverte ansatte, Engasjerte foreldre, Tydelig ledelse i barnehagen, Støtte fra eier, Støtte fra myndigheter, Økonomi og Annet.

I Tabell 5-5 presenteres betingelsene i rangert rekkefølge utfra den prioriteringen styrerne har satt på topp. Det er viktig å understreke ved lesingen av denne tabellen at svarene ikke kan summeres til 100. Dette skyldes at rangeringsoppgaven har blitt misforstått av en del respondenter slik at man har rangert flere svaralternativ med samme nummer<sup>47</sup>. Vi velger likevel å ta med tabellen her, fordi det kommer tydelig fram at enkelte faktorer ses som viktigere betingelser enn andre.

---

<sup>47</sup> Programvaren som ble brukt til å gjennomføre studien tillot ikke at respondentene kun rangerte tre av alternativene og så kunne gå videre, man måtte registrere «Blank» på de man ikke rangerte, og vår hypotese er at denne begrensningen skapte unødvendig forvirring og gjorde at folk glemte oppgaven litt.

Tabell 5-5.: *Styrenes oppfatning av hva som er de viktigste betingelsene for at rammeplanen skal kunne implementeres. Prosentandel av andel svar der kategorien ble rangert som nummer 1. (N=1430)*

Betingelse	Andel førsterangerte svar
1. Tydelig ledelse	53
2. Motiverte ansatte	46
3. Økonomi	15
4. Støtte fra eier	10
5. Støtte fra myndigheter	8
6. Engasjerte foreldre	4
7. Annet	2
Totalt	100

Styrerne viser her at de er bevisst betydningen av sin egen rolle som barnehagens daglige leder for å iverksette rammeplanen. Tydelig ledelse har av flertallet av styrerne blitt rangert som den viktigste betingelsen: 53 prosent har rangert dette som et førstesvar. Nesten like viktig er det å ha ansatte som er motiverte for arbeidet. En stor andel av styrerne, 46 prosent, trekker frem motiverte ansatte som den viktigste faktoren. Disse to skiller seg klart ut som de betingelsene som hyppigst rangeres først. Det er et stort sprang til de neste betingelsene som er rangert først. Bare om lag 15 prosent av styrerne mener økonomiske faktorer er viktigst for å realisere ambisjonene i rammeplanen. Støtte fra henholdsvis myndigheter, eier og foreldre er rangert først av under 10 prosent. Det er altså interne forhold i barnehagen som her holdes fram som de viktigste betingelsene, sett fra barnehagestyrernes ståsted.

Børhaug og Lotsberg (2010) påpekte at ledelse er viktig for kvalitetsarbeid og dermed også for implementering av rammeplanen. Under betingelser er det også sammenfall mellom vår nåværende undersøkelse og Ljunggren et al. (2017). Også de peker på styrerrollen som avgjørende for implementering. Tydelig ledelse som forutsetning for å gjennomføre rammeplanarbeidet er klart i tråd med dette. Dog kan tydelig ledelse også peke mot den samlede ledelsen av barnehagen. Dette i tråd med den nåværende rammeplanen som også trekker frem de pedagogiske lederne som viktige.

### **Forhold som begrenser mulighetene for implementering av rammeplanen**

Tabell 5-4 viste hvilke områder i rammeplanen som styrerne knyttet utfordringer til å implementere. Dette handlet altså om styrernes vurdering av hvilke sider ved rammeplanen som er utfordrende. I tabell 5-6 er vi opptatt av hvilke organisasjonsmessige og kontekstuelle rammer styrerne mener spiller inn når de skal implementere rammeplanen.

Tabell 5-6.: *I hvilken grad begrenser følgende forhold mulighetene for implementering av gjeldende rammeplan? Prosent. (N=1453)*

Forhold	Grad av begrensning					Sum
	Svært liten grad	Liten grad	Noen grad	Stor grad	Svært stor grad	
Organisasjonsmessige rammer	13	27	34	18	8	100
Personalets kompetanse	16	34	41	7	2	100
Personalets motivasjon	21	36	35	6	3	100
Tilgang på kompetanse	19	37	34	8	2	100
Manglende støtte fra eier	44	37	13	3	2	100
Økonomi	14	22	30	20	14	100
Tilgang på støttemateriale	31	49	16	3	1	100
Tid	4	9	28	30	30	100

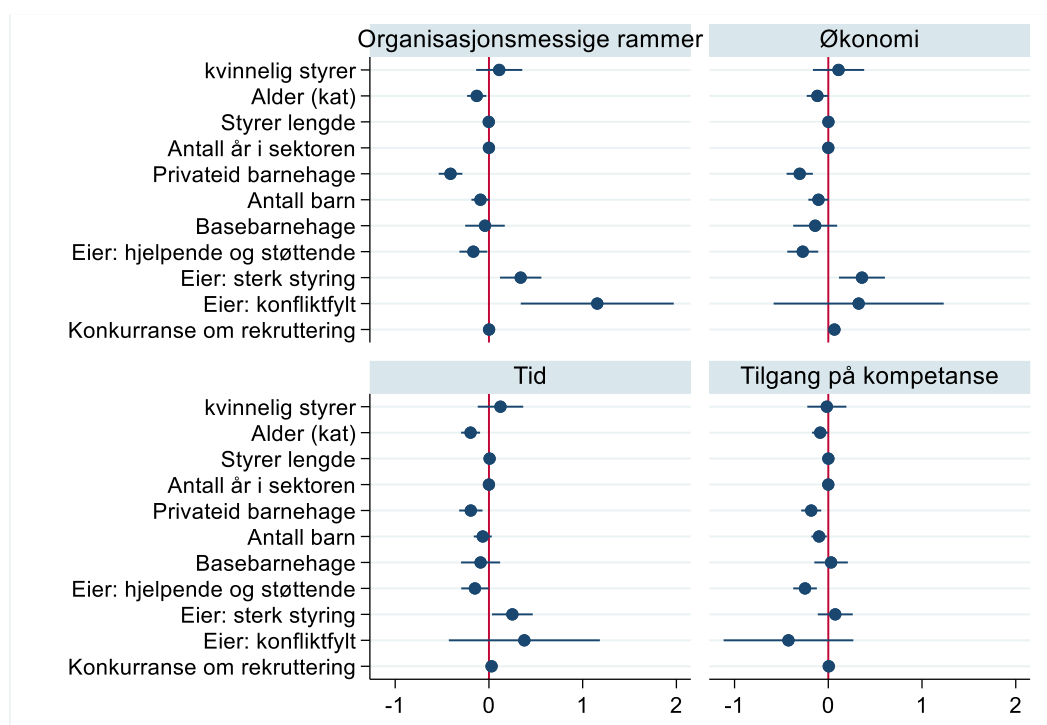
Tabell 5-6 viser at det viktigste forholdet som kan begrense implementeringen av rammeplanen er tid. 60 prosent av styrerne rapporterer at tid i stor eller svært stor grad begrenser mulighetene for implementering. Dette er i stor grad samsvarende med funn i tidligere rammeplanevalueringer. Østrem et al. (2009) fant også at mangel på tid var et viktig hinder, mens Ljunggren et al. (2017) også nevner kapasitet som en sentral faktor.

Andre forhold som begrenser implementeringen ifølge *Styrerundersøkelsen*, er økonomi (34 prosent har krysset av for i stor eller svært stor grad) og organisasjonsmessige rammer (26 prosent har krysset av for i stor eller svært stor grad). I 2008 fant Kvistad at økonomi var en svært viktig faktor som hemmet implementeringen. Vi ser altså at mer enn en tredjedel fortsatt anser dette som en begrensende faktor. Med hensyn til organisasjonsmessige rammer viste Larsen og Slåtten i en studie at omorganisering av kommunale ledelsesnivå kunne få betydning for rammeplanimplementeringen (Larsen og Slåtten, 2012, s. 32). Vi vet i liten grad hvilke forhold som reflekteres i svarene om betydningen av denne faktoren, men av aktuelle forhold som kan innvirke på barnehageorganisasjonen kan avklaring av nye bestemmelser om ansvar og roller, samt implikasjoner av eierskifter og sammenslåinger som har vært hyppige i sektoren de senere årene avspeiles i disse svarene.

Tilgangen på kompetanse og personalets motivasjon erfares ikke i *Styrerundersøkelsen* som spesielt begrensende. På spørsmålene om kompetanse eller motivasjon er forhold som virker begrensende, svarer den store majoriteten av styrere at de er det i svært liten, liten eller noen grad. Her skiller våre funn seg fra tidligere forskning, blant annet evalueringene fra 2009 og fra 2017. Østrem et al. (2009, s. 200) ser økning av kompetansen som det viktigste enkeltmomentet for å lykkes med å oppnå rammeplanens mål. Andre studier, som Kvistad (2008), mener danning og myndiggjøring er sentralt for implementeringen, særlig med tanke på målet om at barnehagen skal være en lærende organisasjon. Ljunggren et al. (2017, s. 41) betegner kompetanse som det viktigste hinderet, sammen med kapasitet. I sistnevnte studie har man ikke surveydata, analysen er basert på intervju med ansatte i et utvalg barnehager. Vi kan derfor ikke sammenlikne funnene direkte, men det er interessant å merke seg at begge disse tidligere studiene i større grad enn vår undersøkelse fra 2020, finner tilgangen på kompetanse som en sentral begrensning i arbeidet med

rammeplanen. Endringen over tid kan ha sammenheng med at tilgangen på kvalifisert personale og kompetansesammensetningen i barnehagene faktisk har endret seg i løpet av den siste perioden. Dette kan knyttes til nasjonal politikk for å styrke barnehagene gjennom innføring av skjerpet pedagognorm, altså krav til andel utdannet personale. Det kan også ha sammenheng med økt tilgang på fagarbeidere gjennom styrking av barne- og ungdomsarbeiderutdanningen. Økt kapasitet på eiernivå, tilbud om etter- og videreutdanning kan også ligge bak denne øyensynlige endringen. Like interessant er det å merke seg hva styrerne har svart at i svært liten eller liten grad begrenser implementeringen. Her ser vi klart at manglende støtte fra eier for de fleste ikke er et problem (81 prosent har krysset av for svært liten eller liten grad). Barnehagene opplever enten at man står på egne bein, eller at eierne faktisk bidrar til å støtte opp om implementeringen. Heller ikke tilgang på støttemateriale begrenser implementeringen. 80 prosent sier at dette forholdet i svært liten eller liten grad er begrensende. Et sentralt virkemiddel i implementeringen fra sentrale myndigheter var som nevnt i tidligere kapitler videreutvikling og samordning av støtteressurser til bruk i barnehagene. Slike ressurser tilbys også fra eiere og kommersielle aktører. Utviklingen av mer uformelle, internettbaserte plattformer for informasjonsutveksling som gir lav terskel for å skaffe råd og tips til bruk i det daglige arbeidet. Det synes altså som om styrerne mener tilgangen til støttemateriale er tilstrekkelig. Her må vi imidlertid understreke at pedagogiske ledere og annet personale som regel er de som skal ta i bruk slikt materiale, og det kan tenkes andre svar dersom disse ble spurt.

Hva forklarer fordelingen av styrerne på disse dimensjonene for begrensninger på rammeplanarbeidet? For å forstå dette nærmere har vi kjørt regresjonsanalyser som studerer egenskaper ved styrer, organisasjon og kontekst og deres påvirkning på opplevd begrensning på implementering knyttet følgende fire forhold: organisasjonsmessige rammer, økonomi, tid og tilgang på kompetanse. Resultatene presenteres i Figur 5-2.



Figur 5-2: Opplevde begrensninger på rammeplanarbeidet. Lineær regresjon. 1= I svært liten grad, 5 = i svært stor grad. (N=1303)<sup>48</sup>

Figur 5-2 viser at det er variasjon i hvordan trekk ved styrer, ved barnehage eller kontekst påvirker opplevde begrensninger i implementeringen av rammeplanen. Vi ser først på hvordan organisasjonsmessige rammer varierer etter kjennetegn ved styrer. Som nevnt i metod delen fokuserer vi på de effektene som er statistisk signifikante på 5-prosentnivå, det vil si de markørene hvor verken sirkelen eller strekene, som markerer konfidensintervallene, krysser 0-linjen på X-aksen. Den negative markøren for variabelen Alder forteller oss at jo eldre styrerne er, i jo mindre grad opplever de begrensninger i implementeringen av rammeplanen knyttet til organisasjonsmessige rammer. Samlet er forskjellen fra den yngste gruppen (18-29 år) til den eldste gruppen styrere (60 år og eldre) på 0,39, noe som tilsvarer en nedgang på 8 prosentpoeng i avhengig variabel. Vi ser videre at kommunale og private barnehager skiller seg fra hverandre med tanke på opplevde organisasjonsmessige begrensninger ved implementering. Den negative markøren forteller oss at styrerne i de private barnehagene i mindre grad opplever organisasjonsmessige rammer som en begrensning på implementeringsarbeidet enn tilfellet er blant styrerne i kommunale barnehager. Regresjonskoeffisienten på -0.41 som gjemmer seg bak markøren, identifiserer her en forskjell på 8 prosentpoeng mellom styrere i private og kommunale barnehager på dette punktet. Når det gjelder forholdet til eier så ser vi at det er statistisk signifikante funn både for styrere som opplever eier som hjelpende og støttende, for dem som opplever eier som styrende, og for dem som opplever forholdet til eier som konfliktfylt. Her er det viktig å minne om at referansekategorien for disse tre variablene er de styrerne som opplever eier som passiv. Vi ser altså at både de som opplever eier som styrende og de som opplever å stå i konflikt med eier, rapporterer om større utfordringer knyttet til organisasjonsmessige rammer

<sup>48</sup> Regresjonstabellene som koeffisientplotet baserer seg på er rapportert i Tabellene K1 – K4 i Vedlegg 11 i Appendiks.



enn tilfellet er for dem som opplever eier som passiv. Regresjonskoeffisienter på 0.34 og 1.16 indikerer en prosentvis forskjell mellom gruppene på henholdsvis 7 og 23. Styrerne som opplever eier som hjelpende og støttende ser imidlertid i mindre grad begrensning i organisasjonsmessige rammer knyttet til implementering av rammeplanen sammenliknet med styrere som ser eier som passiv. Koeffisienten på -0.17 forteller imidlertid om en relativt beskjeden forskjell på 3 prosentpoeng.

Når det gjelder økonomi som begrensning så ser vi også her at styrers alder spiller en rolle. Igjen viser den negative markøren at de eldre styrerne i mindre grad opplever økonomi som en begrensning sammenliknet med de yngre styrerne. Sammenlikner vi forskjellen fra den yngste til den eldste gruppen styrere så finner vi en forskjell på 0.36, noe som tilsvarer 7 prosentpoengs forskjell i gjennomsnittlig plassering på avhengig variabel. Videre er skillet mellom styrere av private og kommunale barnehager signifikant forskjellig, og igjen gjenspeiler den negative regresjonskoeffisienten at styrerne i de private barnehagene i mindre grad opplever økonomi som en begrensning for implementering sammenliknet med styrerne i kommunale barnehager. Forskjellen utgjør rundt 6 prosentpoeng. Også for økonomi spiller syn på eier inn på opplevde begrensninger på implementering av rammeplanen. Dem som opplever eier som hjelpende og støttende opplever i mindre grad økonomi som en implementeringsbegrensning sammenliknet med styrere som ser på eier som passiv. Sammenhengen er imidlertid ikke så veldig sterk, men utgjør omtrent 5 prosentpoeng. Dem som opplever sterk styring fra eier, opplever økonomien i større grad å være til hindre for implementering av rammeplanen enn tilfellet er for styrerne som ser eier som passiv. Koeffisienten indikerer at styrken på denne sammenhengen er på rundt 7 prosentpoeng. Selv om figuren gjør det vanskelig å lese nøyaktig så viser analysene at opplevd konkurranse om rekruttering også spiller inn her, og sammenhengen er statistisk signifikant og positiv. Dette betyr at jo større konkurranse om barn og foreldre styrerne opplever, i desto mindre grad opplever de økonomi å være en begrensning på implementeringen av rammeplanen. Sammenlikner vi de som i minst grad og i størst grad opplever konkurranse så finner vi 5 prosentpoeng forskjell her.

Går vi videre til plottet som analyserer hvorvidt tid oppleves som en begrensning, så er det i hovedsak de samme egenskapene ved styrer, organisasjon og kontekst som slår ut. Eldre styrere opplever i mindre grad enn yngre styrere tid som en begrensning for implementering. Forskjellen fra yngste til eldste kategori styrere tilsvarer 12 prosentpoeng på skalaen til avhengig variabel. Vi finner også her at styrere i private barnehager i mindre grad enn styrere i kommunale barnehager ser tid som en implementeringsutfordring, med en forskjell som utgjør 4 prosentpoeng. Styrernes forhold til eier er også her viktig for å forstå hvordan styrerne opplever implementeringen av rammeplanen. I likhet med de andre plotene i Figur 5-2 ser vi av dem som opplever eier som hjelpende og støttende i mindre grad opplever tid som en begrensning på implementeringen sammenliknet med styrerne som opplever eierne som passive. Forskjellen er på 4 prosentpoeng. Vi finner motsatt fortegn på de som opplever eier som styrende; disse styrerne opplever i større grad tid som en implementeringsutfordring enn de styrerne som ser på eierne som passive. Her utgjør forskjellen 5 prosentpoeng.

Det siste plottet i Figur 5-2 forklarer variasjon i styrernes oppfatning av hvorvidt tilgang på kompetanse er en begrensning i rammeplanarbeidet. Igjen finner vi at styrerne i private barnehager i signifikant mindre grad enn styrere i kommunale barnehager opplever tilgang på kompetanse som en begrensning på implementeringen. Forskjellen er på rundt 4 prosentpoeng. Vi finner også at barnehagens størrelse, målt i antall barn, spiller inn her. Jo større barnehagen er, jo

mindre oppleves tilgang på kompetanse som en begrensning. Også her er forskjellen mellom de minste og de største barnehagene på rundt 4 prosentpoeng. Den siste variabel som påvirker fordelingen på avhengig variabel signifikant, er hvorvidt styrerne anser eier som hjelpende og støttende eller som passiv. Den førstnevnte gruppen styrere opplever tilgang på kompetanse som en mindre begrensning enn sistnevnte gruppen. Denne forskjellen utgjør 5 prosentpoeng på skalaen fra i svært liten grad til i svært stor grad.

Vi vil nå gå nærmere inn på å drøfte sammenhengen mellom de uavhengige variablene og de fire faktorene som scoret høyest i tabell 5-6. Dette gjelder tid, økonomi og organisasjonsmessige rammer og tilgang på kompetanse.

Regresjonsmodellene i Figur 5-2 indikerer altså at det er styrerne med lengst erfaring som i minst grad opplever begrensninger når det gjelder organisasjon, økonomi og tid. Dette virker ikke urimelig. Erfaring fra stillingen, men også fra andre deler av arbeids- og organisasjonslivet gjør at en kan ha opparbeidet både oversikt og kunnskap om egen organisasjon, dennes samarbeidspartnere og det politisk-administrative systemet. Denne rutinen kan også bidra til den nødvendige vurderingsevne, dømmekraft og integritet. Det vil kunne ta tid for en yngre leder å bygge opp kompetanse og identitet knyttet til disse egenskapene, noe som kan virke begrensende i forhold til implementeringen av rammeplanen. Økende alder vil også kunne bidra i retning av styrket dømmekraft, oversikt og kompetanse. Eldre styrere kan ha opparbeidet sektorkunnskap som vil være nyttig uavhengig av hvilken barnehageorganisasjon en er tilknyttet.

Et gjennomgående funn er at styrere i private barnehager opplever i mindre grad enn deres kolleger i kommunal sektor at disse fire aktuelle faktorene er begrensende i arbeidet med å implementere rammeplanen. Disse tendensene kan støtte opp under funn fra generell organisasjonslitteratur der privat virksomhet fremstilles som mer fleksibel og mindre regulert enn offentlig virksomhet, noe som også impliserer at de private lederne opplever større handlingsrom og færre bindinger til et større system (Strand, 2007). Dette også med hensyn til mulighetene for å hente inn ressurser utenfra. Her er det selvsagt viktig å ha i mente at de private barnehagene er spisset mot å drive denne typen organisasjoner. De kommunale barnehagene må være en del av en bredere virksomhet, enten de vil eller ikke.

Implementering av rammeplanen krever imidlertid også utviklingsarbeid. Fra tidligere studier så vi altså at kommunale barnehager i noe større utstrekning enn private drev med utviklingsarbeid (Børhaug og Lotsberg, 2012). Med utgangspunkt i dette kunne man hatt en forestilling om at kommunale barnehager også vil ha best forutsetninger for å implementere endringer. Utviklingsarbeid assosieres imidlertid ofte med prosjekter som de enkelte barnehagene selv tar initiativ til (Børhaug og Lotsberg, 2016), og det trenger ikke være en klart definert del av rammeplanarbeidet. Rammeplanen innføres fra myndighetene, men selvsagt kan de enkelte barnehagene koble implementeringen til ulike typer lokale prosjekter og virkemidler. At de kommunale barnehagene i størst utstrekning driver med utviklingsarbeid trenger imidlertid altså ikke være en direkte parallell til rammeplanarbeidet.

I hvilken grad styrerne opplever at barnehagen deres er utsatt for konkurranse om å rekruttere foreldre og barn henger sammen med i hvilken grad styrerne oppfatter økonomi som begrensende i en kontekst der rammeplanen skal implementeres. Dess større grad av opplevd konkurranse dess mindre grad av opplevde begrensninger. I utgangspunktet skulle man tro at implementeringsarbeidet er ekstra utfordrende i en konkurransesituasjon som gjør omgivelsene mindre stabile og mer usikre, og at rammeplanarbeidet påvirkes «negativt» av en slik situasjon.

Her ser vi imidlertid at konkurransesituasjon ikke gjør at den økonomiske situasjonen oppleves som mer begrensende enn dersom det er fravær av konkurranse. Tendensen går altså i motsatt retning. Økt konkurranse bidrar til at en i mindre grad «ser» økonomiske begrensninger. Dette selv om en kunne forvente at en stram økonomi gjerne vil innskrenke mulighetene for ekstra profilering og markedsføring samt muligheter i forhold til for eksempel å jobbe mot nytt satsningsområde, nye fasiliteter og utstyr og apparater. Det kan også tenkes at dette virker inn på mulighetene for å rekruttere ønsket personale. Rapportene fra styrerne kan imidlertid tolkes som at selve rammeplanarbeidet i mindre grad begrenses av en økende konkurransesituasjon. Selv om det kan være utfordrende å skille rammeplanarbeidet fra annen virksomhet kan materialet her tyde på at selve implementeringsarbeidet er mindre kostnadskrevenne enn hva aktivitet som kan være mer direkte rettet mot brukere og konkurrenter kan være, som ekstra profilering, markedsføring, fornying av fasiliteter utstyr mm.

Styrers relasjon til eier har vist seg å være en viktig variabel som kan forklare variasjon i opplevde begrensninger knyttet til implementering. Økende grad av styrende eierskap gir i større grad opplevde begrensninger med hensyn til organisasjon, økonomi og tid. Derimot avtar begrensningene knyttet til disse faktorene ved økt støttende eierskap. Støttende eierskap kobles til mindre grad av opplevde begrensninger blant styrerne. Fra styrerhold vil dermed en eier som er en tydelig støttespiller klart gjøre implementeringsprosessen enklere og smidigere. Det er ikke overraskende at styrende eierskap virker inn som det gjør. En styrende eier har naturlig nok ikke så stort ønske om lokal frihet, ei heller i denne implementeringsprosessen, men vil nettopp styre selv (Børhaug og Lotsberg, 2016). Dette kan også innebære å styre lederne av de enkelte barnehagene sin tidsbruk og økonomiske prioriteringer. Dette kan tyde på at eiere som oppleves som mer støttende og hjelpende legger til rette for en mindre detaljstyrt tidsbruk og større frihet innenfor gitte økonomiske rammer. Dette vil nok også kunne oppleves som en bedre tilrettelegging for implementeringsprosessen.

Endelig er det også en signifikant sammenheng mellom konflikt mellom eier og barnehage og opplevde organisasjonsmessige begrensninger knyttet til implementeringen. Dess større innslag av konflikt dess større grad av rapporterte begrensninger. Selvsagt er heller ikke dette særlig oppsiktsvekkende. Er det motsetninger mellom disse to aktørene vil det naturlig nok oppleves som begrensende for den part som her er lavest i hierarkiet.

I hvilken grad eier er støttende og hjelpende er det som mest gjennomgående gir utslag blant «eierskapsvariablene». Av tabell 5-6 ser vi at manglende støtte fra eier langt fra er den mest betydelige begrensningen for styrerne. Likevel er det altså slik at relasjonen til eier slår ut i materialet. Hjelpende og støttende eierskap skaper i minst grad begrensninger i implementeringsarbeidet.

Barnehagens størrelse spiller inn når det gjelder hvorvidt tilgang på kompetanse oppleves som en begrensning. Tilgang på kompetanse oppleves i minst grad som en begrensning blant styrerne i de største barnehagene. I disse store barnehagene vil det nok være et kontinuerlig behov for å rekruttere kompetente barnehagelærere, og sånn sett kan dette innebære et ekstra trykk og en ekstra utfordring. Dog er det også slik at en i de største barnehagene har et større og gjerne også mer mangfoldig fagmiljø som gjør dem inspirerende og attraktivt å søke seg til. Ulike former for faglig og administrativ støtte kan også være mer utviklet og tilgjengelig i større enheter.

## 5.5. Hvordan arbeider barnehagene for å implementere rammeplanen?

Kapitlets neste del angår hvordan barnehagestyrerne svarer at man i deres barnehage har arbeidet med rammeplanen. Hvem har vært involvert i arbeidet, hvilke prioriteringer er gjort, og på hvilke områder har det skjedd endringer? Videre undersøker vi hvordan arbeidet med rammeplanen har preget det daglige arbeidet i barnehagen. Har innsatsen blitt formalisert gjennom skriftlige planer for arbeidet og skriftliggjøring av rutiner og regler? Til slutt undersøkes barnehagenes bruk av støttemateriell for å støtte opp om rammeplanarbeidet. Det er viktig å ta med i lesingen av disse funnene at det her er barnehagestyrernes oppfatninger som blir reflektert. Styrernes rolle i den enkelte barnehage kan variere i stor grad, noen styrere vil være tett på den daglige virksomheten i barnegruppene, mens mange vil betrakte dette mer på avstand, eller gjennom informasjon fra ansatte. Det betyr at man kan få andre svar om hvordan det arbeides dersom man spør andre ansatte eller foreldre om hvem som er involvert, hvordan rammeplanen inngår i det daglige arbeidet, og hvilke endringer som har skjedd i praksis.

### 5.5.1. Hvem har vært involvert i implementeringsarbeidet?

For å undersøke hvordan arbeidet med implementering har foregått, vil det være viktig å se på hvilke aktører som har vært involvert i planlegging og initiering av dette arbeidet. Det første punktet her tar opp dette, funnene vises i to tabeller.

#### Planlegging av arbeidet

Det er barnehagestyrers ansvar å involvere eier og ansatte i det pedagogiske arbeidet. Rammeplanens bestemmelser om Ansvar og roller gir styreren ansvar for at arbeidet bygger på et godt samarbeid med barnehageeieren, barnehagens pedagogiske ledere og barnehagens øvrige personale. Foreldresamarbeidets betydning står også sentralt i den nye rammeplanen. Det er derfor av interesse å få kjennskap til hvilke grupper av aktører i barnehagen som ble involvert når styrerne planla arbeidet med rammeplanen. Tabell 5-7 viser hvilke aktører som har vært involvert i planleggingen av arbeidet med rammeplanen, ifølge styrerne.

Tabell 5-7: *Involverte aktører i planleggingen av rammeplanarbeidet. Prosent (N=1704)*

Aktører	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Sum
Eier	15	16	31	21	17	100
Pedagogisk leder	0	0	3	29	68	100
Annet personale	0	2	20	48	30	100
Foreldre	4	26	57	11	2	100

Ifølge tabell 5-7 er det først og fremst pedagogisk leder som er involvert i planleggingen av rammeplanarbeidet. Her er svarene fra styrerne svært samstemte: 97 prosent svarer at de har involvert pedagogiske ledere i stor eller svært stor grad. Svært mange styrere svarer at også annet personale har vært involvert i stor eller svært stor grad. Dette viser klart at planleggingsarbeid knyttet til implementeringen av rammeplanen omfatter store deler av de ansatte i barnehagene. Størst involvering gjelder de pedagogiske lederne, ved at 68 prosent av styreren svarer at disse i svært stor grad deltar i slik planlegging. Dette er forventet ut fra pedagogiske lederes rolle, som ut fra rammeplanen skal ivareta ansvaret for å iverksette og lede pedagogisk arbeid og sørge for at

barnehageloven og rammeplanen blir oppfylt gjennom det pedagogiske arbeidet. Tabell 5-7 viser altså at pedagogiske ledere gjennomfører dette med stor grad av deltakelse fra øvrig personale. Selv om barnehagene nå skal etterleve normen om minst 50 prosent pedagoger blant personalet, vil oppfølging av faglige forventinger i det daglige arbeidet fortsatt avhenge av at hele personalet er involvert.

Videre viser tabellen en ganske stor spredning når det gjelder graden av eiers involvering. 31 prosent sier at eier var involvert i svært liten eller liten grad, og like mange sier eier var involvert i noen grad. Litt flere, 38 prosent, mener eier i stor eller svært stor grad var involvert. Dette kan reflektere stor bredde i eierskapsform, størrelse og kapasitet. Vi vet fra før at en del eiere har prioritert å etablere en tydelig pedagogisk plattform for virksomheten i barnehagene sine, mens enkelte andre eiere i langt mindre grad spiller inn på prioriteringer og faglige valg. Foreldre synes å ha vært involvert i liten eller i noen grad de fleste steder. Tabellen viser at 87 prosent svarer at foreldre i svært liten, liten eller i noen grad har deltatt. 13 prosent svarer imidlertid at de i stor grad eller svært stor grad har trukket foreldrene inn i planleggingen av rammeplanarbeidet.

### Initiering av endrings-/utviklingsarbeid

Tidligere studier har vist at det er nær sammenheng mellom utviklingsarbeid og iverksetting av rammeplanen (Børhaug et al., 2011, s. 155–157). Implementeringen av rammeplanen vil ofte ta form av faglige utviklingsprosesser. Vi har derfor spurt styrerne i hvilken grad ulike aktører har bidratt til å initiere endrings- og/ eller utviklingsarbeid i tråd med rammeplanen.

Tabell 5-8: *I hvilken grad har følgende aktører i løpet av de to siste årene bidratt til å initiere endrings- og/eller utviklingsarbeid med utgangspunkt i den gjeldende rammeplanen? Prosent (N=1544-1547)*

Aktører	Svært liten grad	Liten grad	Noen grad	Stor grad	Svært stor grad	Sum
Styrer/daglig leder	1	1	11	45	42	100
Pedagogiske ledere	1	2	22	49	25	100
Andre barnehagelærere	15	12	33	30	10	100
Andre ansatte	9	22	40	23	6	100
Eier/kommunen	8	12	30	34	17	100
Foreldre	26	38	31	5	1	100
Andre eksterne	19	18	36	19	7	100

Tabell 5-8 viser at samlet sett mener styrerne at det er de pedagogiske lederne som i størst grad har initiert endrings- og/eller utviklingsarbeid med utgangspunkt i rammeplanen, nest etter styrerne selv. 88 prosent har svart at de selv, styrerne, i stor eller svært stor grad tar initiativ til endrings- og utviklingsarbeid, mens 97 prosent har svart at pedagogiske ledere i noen, stor eller svært stor grad tar initiativ. Deretter er det eier eller kommunen som i størst grad tar initiativ. Det er verdt å merke seg at halvparten av styrerne likevel har svart at eier/kommunen i svært liten, liten eller i noen grad har tatt initiativ til utviklingsarbeid. Det indikerer at det er stor variasjon i eiers/kommunens initiativtaking. Samtidig er det påfallende at 51 prosent av styrerne sier at eier/kommune har initiert utviklingsarbeid knyttet til rammeplanen i stor eller svært stor grad, og tar vi med at 30 prosent mener at de har bidratt i noen grad, er det 81 prosent av styrerne som sier at eier/kommune har bidratt i endringsarbeid. I SOL-undersøkelsen fra 2010 (Børhaug et al., 2011) ble tilsvarende spørsmål stilt til styrerne når det gjaldt initiering av endringsarbeid med utgangspunkt i den da gjeldende rammeplanen. Analysene viste blant annet variasjon når det gjaldt kommunal organisering og eierskap for involvering fra eier/ kommune i barnehagenes utviklingsarbeid. Med utgangspunkt i funnene fra kapittel 3 og 4 i denne rapporten antar vi at slik variasjon fortsatt er til stede og kan bidra til å belyse spennet i svarene her.

Blant *andre med barnehagelærerutdanning og andre ansatte* tar henholdsvis 40 prosent og 29 prosent i stor eller svært stor grad initiativ til endringsarbeid. I kategorien *andre ansatte med barnehagelærerutdanning* kan det være ulike stillingskategorier, avhengig av organisering og stillingsstruktur i den enkelte barnehagen. I noen barnehager har visestyrer eller pedagogisk konsulent en viktig rolle i utviklingsarbeidet, mens andre barnehager gir barnehagelærere uten pedagogisk leder-ansvar ansvar for utviklingsarbeid på avgrensede områder, for eksempel knyttet til fagområdene i rammeplanen (se for eksempel Eide og Homme, 2019). Tabell 5-8 viser videre at foreldre i mindre grad tar initiativ til endring med utgangspunkt i rammeplanen, men 31 prosent gjør dette i noen grad, ifølge styrerne. Barnehagestyrernes ulike opplevelse av foreldreinitiativ kan henge sammen med ulik sammensetning av foreldregruppen, der man kan anta at ressurssterke foreldre kan ønske å være informert og formulere forventinger til at barnehagen følger opp nye føringer for barnehagevirksomheten. Enkelte, foreldredrevne barnehager kan også involvere foreldre i driften, gjennom for eksempel styrerepresentasjon. Dette kan legge til rette for slike initiativ. Andre eksterne aktører tar initiativ til endrings- og utviklingsarbeid basert på Rammeplanen i noen, stor eller svært stor grad ifølge 62 prosent av styrerne.

### 5.5.2. Hvordan preger rammeplanen det daglige arbeidet i barnehagen?

Evalueringer av tidligere rammeplan for barnehagen har pekt på at det kan være svært vanskelig å identifisere konsekvensene av en ny rammeplan på lokalt plan, fordi det er et komplekst forhold mellom rammeplanen som styringsdokument på den ene siden, og den operasjonaliserte og erfarte rammeplanen på den andre (Østrem et al., 2009).

Ljunggren et al. (2017) analyserte gjennom kvalitative casestudier hvordan det arbeides i det daglige med implementeringen av rammeplanen. Hovedfunnet var at rammeplanen ble aktivt brukt i barnehagene, og at den hadde medført stor endring i måten barnehagene jobbet på. Samtidig påpekte de at måling og operasjonalisering av arbeidet var vanskelig. Den daværende rammeplanen tilrettela mer for skjønn og tillit enn kontroll. Tilstrekkelig kompetanse og kapasitet ble vektlagt som de viktigste utfordringene i det daglige arbeidet.

Praksis i barnehagehverdagen formes av en rekke hensyn og strukturelle forhold. Ofte kan man legitimere en rekke ulike praksiser utfra læreplanbestemmelser. I neste kapittel i denne rapporten presenterer vi funn fra dybdestudier i barnehager, der slike forhold vil kunne fanges opp. Med nevnte forbehold har vi likevel valgt å spørre om barnehagestyrernes oppfatning av hvordan rammeplanen preger det daglige arbeidet. Tabell 5-9 viser frekvensfordelingen på spørsmålet om i hvilken grad styrerne mener at rammeplanen setter preg på barnehagens daglige arbeid.

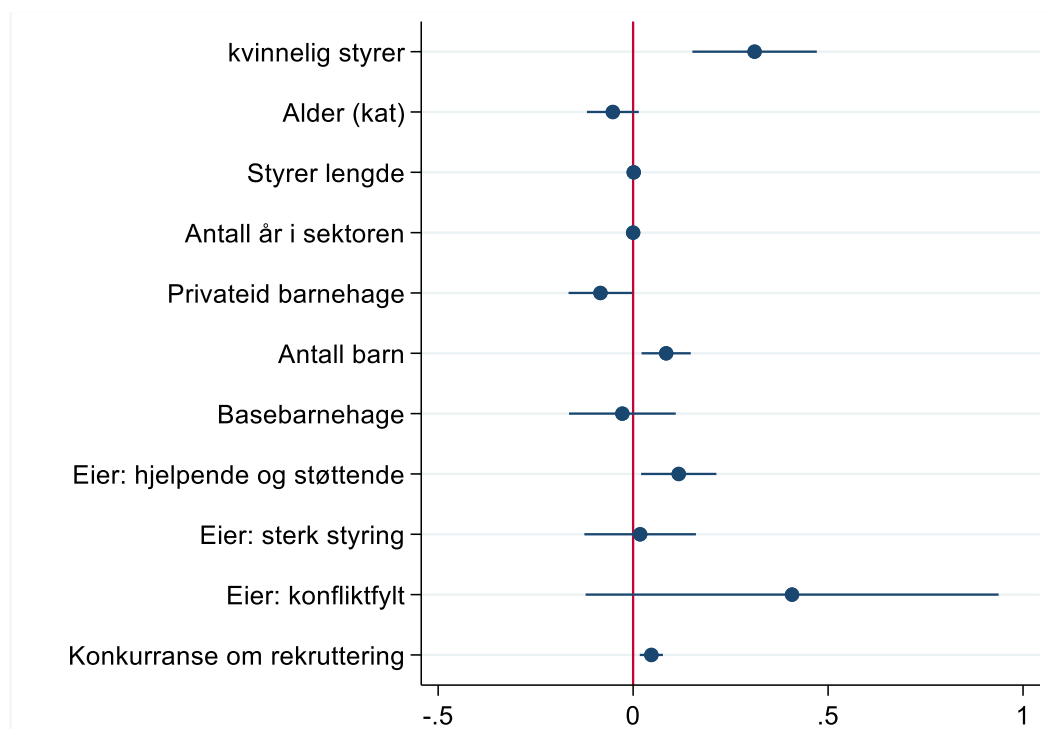
Tabell 5-9: *I hvilken grad preger rammeplanen daglig arbeid i barnehagen? Prosent. (N=1713)*

I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Sum
1	1	15	56	28	100

Tabellen over viser at en stor andel av styrerne i undersøkelsen mener at arbeidet med rammeplanen preger barnehagens dagligliv i stor eller svært stor grad: 84 prosent svarer dette.

Dette viser at rammeplanen oppfattes av styrerne som et sentralt grunnlag for den daglige virksomheten. Et viktig forbehold her er igjen at vi vil kunne få et annet svar dersom vi spurte barnehagelærerne eller assistentene om det samme spørsmålet, da det er disse som har ansvaret for det daglige arbeidet med barna. I hvilken grad varierer synet på dette utfra bakgrunnsvariabler og kontekst? Figur 5-3 oppsummerer regresjonene.

Figur 5-3.



Figur 5-3: *Rammeplanens preg på det daglige arbeidet. Lineær regresjon, 1 = i svært liten grad, 5 = i svært stor grad. (N=1303)<sup>49</sup>.*

Figur 5-3 viser at på tross av relativt ensidig fordeling på skalaen så er det noen egenskaper ved styrerne som preger oppfattelsen av dette spørsmålet. Vi omtaler kun de statistisk signifikante sammenhengene her. Vi ser at kvinnelige styrere oppgir at rammeplanen preger barnehagearbeidet i signifikant større grad enn det mannlige styrere gjør. Forskjellen mellom de to gruppene utgjør i overkant av 6 prosentpoeng. Vi ser også at styrere i de privateide barnehagene i mindre grad enn styrerne i de kommunale barnehagene opplyser at rammeplanen preger arbeidshverdagen. Forskjellen er imidlertid liten, i underkant av 2 prosentpoeng på skalaen. Barnehagens størrelse påvirker også styrernes fordeling på avhengig variabel. Figuren viser at sammenhengen er positiv og med en koeffisient som indikerer at forskjellen mellom de minste barnehagene (0-50 barn) og største barnehagene (over 100 barn) er på i overkant av 3 prosentpoeng. Sagt på en annen måte; de større barnehagene opplever at rammeplanen preger arbeidet i barnehagene i mer utstrakt grad enn de minste barnehagene.

<sup>49</sup> Figuren baserer seg på Tabell K5 i Appendiks

Vi ser også at styrers opplevelse av relasjonen til eier slår ut for hvordan de vurderer at barnehagehverdagen preges av den nye rammeplanen. Styrere som opplever eier som hjelpende og støttende markerer i større grad at rammeplanen preger det daglige arbeidet enn styrerne som anser eier som passiv (referansekategori). Forskjellen mellom de to gruppene utgjør vel 2 prosentpoeng. Til sist ser vi at opplevd konkurransesituasjon påvirker i hvor stor grad man mener rammeplanen preger barnehagens hverdag. Den positive sammenhenger indikerer at jo mer opplevd konkurranse blant styrerne, jo mer rapporterer styrerne at rammeplanen preger barnehagen. Forskjellen mellom de som «i svært liten grad» opplever konkurranse, og dem som «i svært stor grad» opplever konkurranse er på rundt 4 prosentpoeng. Dette kan innebærer at det å arbeide med rammeplanen som referanse for arbeidet kan oppfattes som noe som kan styrke barnehagens posisjon i konkurransen om barn og foreldre. Systematisk arbeid med rammeplanen i det daglige kan muligens oppfattes som et konkurransefortrinn, og et tegn på kvalitet i det pedagogiske opplegget.

### 5.5.3. Hvilke deler av rammeplanen er inkludert i barnehagens skriftlige planarbeid?

Ifølge rammeplanens kapittel 7 skal aktivitetene planlegges og vurderes. Slik planlegging skal bidra til kontinuitet og progresjon for enkeltbarn og barnegruppen, og skal baseres på observasjon, dokumentasjon, refleksjon, systematisk vurdering og samtaler med barn og foreldre. Barnehagen skal utarbeide en årsplan, som viser hvordan barnehagen vil arbeide for å omsette rammeplanens formål og innhold til pedagogisk praksis. Rammeplanen krever også at det pedagogiske arbeidet skal dokumenteres for å planlegge, vurdere og utvikle virksomheten, og synliggjøre hvordan personalet arbeider for å oppfylle kravene i barnehageloven og rammeplanen. Slik synliggjøring rettes mot både eier, myndigheter og foreldre.

Rammeplanens bestemmelser befester på mange måter en utvikling over tid, der barnehagene utvikles mer i retning av formelle organisasjoner. Skriftliggjøring kan ses som del av dette. Barnehagers virksomhet er i stor grad formalisert ved at den er basert på rutiner og skriftliggjort (Børhaug et al., 2011). Vi har på denne bakgrunnen stilt styrerne to spørsmål som angår i hvilken grad man har utarbeidet skriftlige planer, regler og rutiner knyttet til arbeidet med rammeplanen.

#### Skriftlige planer for tema i rammeplanen

Det første spørsmålet avklarer i hvilken grad barnehagene har skriftlige planer for ulike arbeidsoppgaver eller tema i rammeplanen. Spørreskjemaet listet opp følgende tema/arbeidsoppgaver: Likestilling/likeverd, mangfold, nasjonale minoriteter, bærekraft og barns medvirkning. Svarfordelingene på disse spørsmålene går fram av Tabell 5-10.

Tabell 5-10: I hvilken grad har barnehagen skriftlige planer for følgende typer arbeid?  
Prosent (N=1417)

Typer arbeid	Grad av skriftlige planer					Sum
	I Svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	
Arbeidet med likeverd/ likestilling	4	15	37	35	10	100
Arbeidet med mangfold	3	11	39	35	12	100
Arbeidet med nasjonale minoriteter	10	26	38	19	6	100
Arbeidet med bærekraft	6	16	37	29	12	100
Arbeidet med barns medvirkning	1	3	28	48	19	100



Tabell 5-10 viser at flest styrere oppgir å ha skriftlige planer for arbeidet med barns medvirkning. 67 prosent har svart at de i stor eller svært stor grad har skriftlige planer for arbeidet med barns medvirkning. Deretter følger arbeidet med mangfold (47 prosent har i stor eller svært stor grad skriftlige planer) og likeverd/likestilling (45 prosent har skriftlige planer i stor eller svært stor grad). En ganske høy andel, mellom 28 og 38 prosent av styrerne har krysset av for midtkategorien, at de i noen grad har skriftlige planer på alle temaene. Det kan indikere at en stor andel ivaretar rammeplanen igjennom barnehagens skriftlige planer, men at områdene ikke nødvendigvis er spesielt prioritert (framfor andre områder). Barnehagestyrerne er pålagt å utarbeide årsplaner for virksomheten, dette kan ligge til grunn for at mange svarer at de har skriftlige planer for de ulike områdene i noen eller i stor grad. Omfang og form på slike planer varierer imidlertid i stor grad. Barnehager kan ha nokså generelle årsplaner som ikke tydeliggjør hvilke områder i rammeplanen som skal satses på i perioden.

Det er interessant å se arbeidet med mangfold og arbeidet med nasjonale minoriteter i sammenheng. Styrerne har krysset noenlunde likt for at dette arbeidet er skriftliggjort i noen grad, 37–38 prosent. Samtidig er det langt flere som i stor eller svært stor grad har krysset av på at de har skriftliggjort arbeidet når det gjelder mangfold (47 prosent) framfor nasjonale minoriteter (25 prosent). Med tanke på at rammeplanen har endret seg mer ved en ny og større vektlegging av nasjonale minoriteter, mens de har videreført vektlegging av mangfold, er dette noe overraskende. Man kunne forventet større grad av skriftliggjøring på felt og krav som er nye for barnehagen. Tallene som dreier seg om skriftliggjøring av rutiner og opplegg, kan indikere at styrerne ikke har vektlagt arbeidet med nasjonale minoriteter like høyt som arbeidet med mangfold. Dette kan også indikere at barnehagene i stor grad i det daglige arbeidet bygger på allerede etablerte rutiner og satsinger.

### Skriftlige rutiner og regler

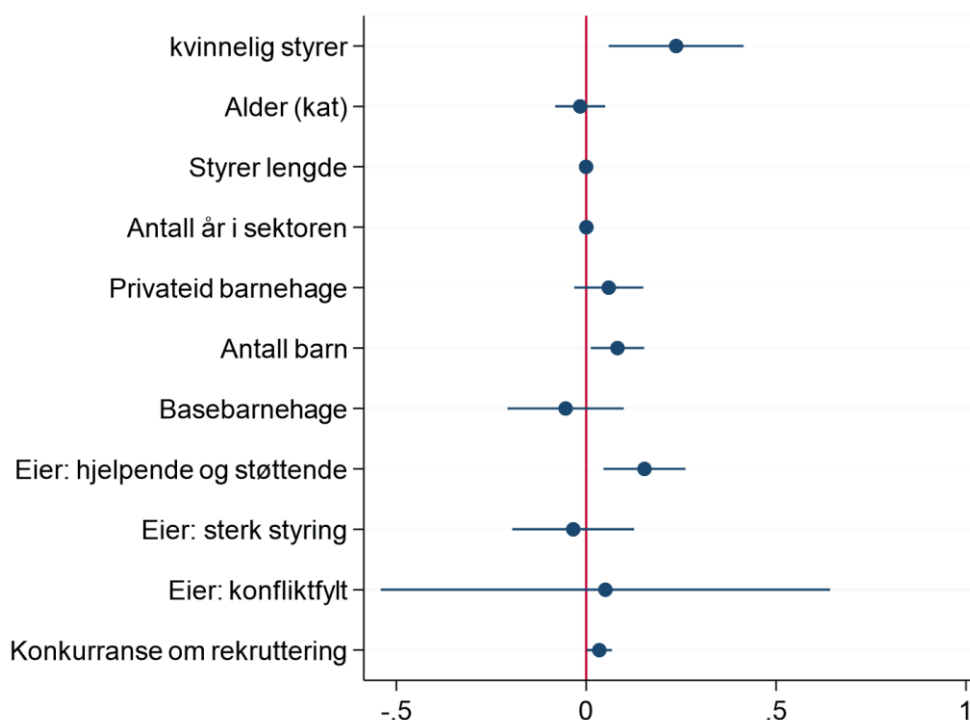
Vi spurte styrerne om i hvilken grad selve arbeidet med rammeplanen har blitt nedfelt i skriftlige regler og rutiner på barnehagenivå. Tabell 5-11 viser en frekvensfordeling over svarene.

Tabell 5-11: *I hvilken grad er rammeplanarbeidet nedfelt i skriftlige regler og rutiner? (N=1698)*

I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Sum
1	3	23	51	23	100

Vi ser av svarene i tabell 5-11 at de aller fleste styrerne har etablert skriftlige rutiner og regler i forbindelse med rammeplanarbeidet. Bare 3 prosent sier dette har skjedd i liten grad, og tre fjerdedeler svarer at dette har skjedd i stor eller svært stor grad. Det kan tyde på at arbeidet med rammeplanen er en virksomhet som blir satt i system, dokumentert og formidlet til involverte ansatte, foreldre og eiere. Dette kan ha sammenheng med at mye av virksomheten i barnehagene i dag generelt blir nedskrevet og/eller meislet ut i rutiner.

I figuren under har vi framstilt funnene fra en regresjonsanalyse, der vi sammenholder økende grad av skriftliggjøring med de utvalgte uavhengige variablene.



Figur 5-4: *Skriftliggjøring av arbeidet. Lineær regresjon. 1= I svært liten grad, 5 = I svært stor grad. (N=1303)<sup>50</sup>.*

I Figur 5-4 kommer det fram at økt grad av skriftliggjorte regler og rutiner varierer positivt med styrers kjønn, med en forskjell på oppunder 5 prosentpoeng. Dette indikerer at kvinner i større grad enn menn opplever en skriftliggjøring av arbeidet med rammeplanen. Barnehagens størrelse påvirker også graden av skriftliggjøring, og den positive markøren i figuren indikerer at jo større barnehage styrer representerer, jo større grad av skriftliggjøring rapporterer de. Forskjellen mellom den minste gruppen barnehager og den største gruppen barnehager er på i overkant av 3 prosentpoeng. Dette er forventet ut fra tidligere forskning, som peker på at ledelse av større enheter forenkles og standardiseres gjennom formalisering (Børhaug og Lotsberg, 2016). Den gradvise utviklingen i retning av flere større barnehager kan bidra til å forsterke tendensen til skriftliggjøring av regler og rutiner, fordi større organisasjoner vanligvis innebærer mer formalisering. Imidlertid peker tidligere forskning på at formalisering i form av rutiner og regler som regulerer oppgaveutførelse, beslutnings-myndighet og samordning er utbredt, og at dette ser ut til å gjelde uavhengig av størrelse (Børhaug, 2011). Regler og rutiner omfatter også det pedagogiske arbeidet, og kan omfatte ivaretagelse av sikkerhet og samhandling (Skreland, 2016).

Også for grad av skriftliggjøring ser vi at styrers forhold til eier er viktig. De styrerne som opplever eier som hjelpende og støttende rapporterer større grad av skriftliggjøring enn de styrerne som anser eier som passiv, og forskjellen er på vel 3 prosentpoeng. Til sist ser vi at den opplevde

<sup>50</sup> Figuren er basert på Tabell K6 i Vedlegg 11 i Appendiks

konkurransesituasjonen påvirker grad av rapportert skriftliggjøring. Den positive regresjonskoeffisienten indikerer at jo større grad av opplevd konkurranse om barn og foreldre, jo større grad av skriftliggjøring av rammeplanarbeidet. Effekten er på i underkant av 3 prosentpoeng, noe som må anses som relativt beskjeden. Man kan tenke seg at barnehager som er i en konkurranseutsatt situasjon har større behov for å synliggjøre aktiviteten overfor foreldre og potensielle brukere, og derfor vektlegger å utforme skriftlige planer og regler.

Ifølge Ljunggren et al. (2017) var skriftlighet og rutiner også noe som preget arbeidet med rammeplanen i barnehagene i 2017. I deres studie blir rutiner sett som et hinder for rammeplanimplementering, ved at man befester vante arbeidsmåter som ikke nødvendigvis reflekteres over eller samsvarer med rammeplanens bestemmelser. Rutinisering kan imidlertid også betraktes som et redskap for implementering, dersom det som nedfelles har vært gjenstand for en faglig refleksjon. Rutiner kan sikre at bestemte hensyn innarbeides i aktivitetene på en måte som er uavhengig av bestemte personer. Slik kan man ivareta faglige krav i daglige aktiviteter og beslutningsprosesser ved sykefravær, eller når assistenter er alene med barna. Det er også viktig å understreke at barnehagenes formalisering av hverdagen ikke behøver å innebære fravær av fleksibilitet. Skreland (2016) påpeker at mange av reglene utformes av barnehagepersonalet, og at reglene fortløpende vurderes og tilsesettes dersom situasjonen og de faglige vurderingene tilsier dette.

#### 5.5.4. Bruk av støttemateriell

Som del av evalueringen undersøker vi hvordan barnehagene og andre aktører benytter ulike former for støttemateriell når de arbeider med å implementere rammeplanen. Slikt materiell er utarbeidet av ulike aktører. Det å tilby et oppdatert og samordnet veiledningsmateriell har vært et sentralt virkemiddel i Utdanningsdirektoratets implementeringsarbeid. Det er derfor av stor betydning å undersøke i hvilken grad barnehagene bruker støttemateriell utarbeidet av myndighetsaktører, eier, sosiale medier eller fra kommersielle aktører i sitt arbeid med rammeplanen. Slikt støttemateriell kan benyttes som hjelpemidler i opplæring av personell, og i fortolkningen av rammeplanens enkeltpunkt. Det kan ha betydning for å danne et felles språk og fortolkningsramme for rammeplanarbeidet. I en tidligere evalueringsrapport fant man store forskjeller mellom barnehagene i bruken av støttemateriell (Ljunggren et al. 2017, s. 108). Noen barnehager valgte materiell som støttet opp om deres allerede pågående satsninger. Noen benyttet statlig utviklet materiell, andre baserte seg på kommersielle tilbydere, eller på egenprodusert materiell. Tabell 5-12 viser fordelingen når det gjelder hvem som har laget støttemateriell som styrerne i undersøkelsen har tatt i bruk.

Tabell 5-12: *Hvem har utarbeidet støttemateriell som er benyttet i implementeringen? (Flere alternativer kan velges). Gjennomsnitt (N=1698)*

Aktør	Prosent
Utdanningsdirektoratet (Udir)	88
Fylkesmannen	18
Kommunen	40
Eier	26
En annen barnehage	7
Fagorganisasjon	6
Andre	12
Har ikke benyttet støtte-materiale	4

Ut fra tidligere forskning vil man kunne anta at barnehagene bruker ulike kilder til å støtte opp om implementeringsarbeidet. Økende kommersialisering av utdanningssektoren i form av private tilbydere av pedagogisk materiell kan ha en betydning. Etter at rammeplanen ble lansert så man også en framvekst av nettsteder med informasjon og utveksling av pedagogiske ideer rettet mot barnehageansatte. Vi ser i kapittel 6 at mange barnehagelærere og assistenter sier de benytter slike nettsteder når de planlegger faglig arbeid.

Tabell 5-12 viser imidlertid at materiell fra Utdanningsdirektoratet står i en særstilling, ved at nær 90 prosent oppgir at man bruker materiale derfra. Dette kan vitne om at Udir har lyktes med å utvikle relevant materiale og gjøre dette kjent i sektoren. Vi ser i andre deler av evalueringsprosjektet at flere nasjonale aktører har oppfordret til bruk av direktoratets støttemateriell. Det kan også vitne om at materialet som Udir har utviklet i særlig grad er rettet mot styreere og fagansatte som har ansvar for implementering av rammeplanen og fagutvikling i barnehagen. Innholdet i Udir sitt støttemateriell skiller seg markant fra innholdet på nettsider som Facebook etc., ved blant annet å tilby forslag til refleksjonsspørsmål for å fremme kompetanseutvikling og felles forståelse for rammeplanens innhold blant alle ansatte i barnehagen.

Vi ser også at flere oppgir å benytte støttemateriell fra kommune og eier enn fra fylkesmannen. Fylkesmannen har en sentral rolle i implementeringen av rammeplanen, og tilbyr opplæring til barnehageansatte. Kapittel 2 i denne rapporten viste variasjon i hvordan Fylkesmannen arbeider med implementeringen. I hvilket omfang fylkesmannen tilbyr eget støttemateriell vil også variere. Noen eiere har også utarbeidet dokumenter som fortolker rammeplanen, og eierne synes å forvente at disse blir fulgt opp i barnehagene. 12 prosent svarer at de benytter materiell utformet av 'andre'. Vi vet ikke hva denne kategorien rommer, men her kan man muligens ha fanget opp fora som virker å være mye besøkt av barnehageansatte, for eksempel i sosiale medier.

I tolkningen av dette materialet må vi også igjen ta høyde for at svarene kunne sett annerledes ut om det var pedagogiske ledere som svarte, da man kan regne med at pedagogiske ledere finner fram til og benytter materiell på egen hånd.

## **5.6. Barnehagens ivaretagelse av samiske rettigheter formulert i rammeplanen**

En av evalueringens hovedproblemstillinger dreier seg om ivaretagelsen av et samisk barnehagetilbud, samt hvordan norske barnehager arbeider med bestemmelsene om å synliggjøre samisk språk og kultur. Samiske tema og rettigheter kommer i rammeplanen fram på tre nivå: For det første omtales spesifikt rettighetene til samiske barn i samiske barnehager, for det andre i bestemmelser knyttet til samiske barn i andre barnehager, og for det tredje i form av kunnskapsmål som gjelder samtlige barnehager i Norge.

Samiske barnehager skal fremme barnas samiskspråklige kompetanse, styrke barnas samiske identitet og videreføre samiske verdier, samisk kultur og tradisjonskunnskap. I *Styrerundersøkelsen* har vi undersøkt hvordan barnehagestyrerne oppfatter at barnehagen ivaretar rammeplanens bestemmelser om å synliggjøre samisk kultur, respekt og fellesskapsfølelse for det samiske mangfoldet. Vi har videre sett på hvordan styreere i barnehager som oppgir at de kjenner til at barnehagen har samiske barn vurderer at man ivaretar rammeplanens bestemmelse om at samiske kultur og språk skal være en del av innholdet i barnehagen.

Spørreundersøkelsen til styrerne har belyst denne problemstillingen gjennom fire spørsmål. Det første spørsmålet er et bakgrunnsspørsmål om hvordan styrer vil betegne barnehagen, om det er en samisk barnehage, barnehage med samisk avdeling, en barnehage med samiske barn, eller en barnehage der man ikke kjenner til at der er samiske barn. Det andre spørsmålet dreier seg om hvordan barnehagen bidrar til å støtte samiske barn på ulike områder. Videre har samtlige styrere blitt spurt om hvordan det arbeides med samisk språk, kultur og tradisjon i barnehagen samt innenfor hvilke fagområder dette foregår. I neste kapittel vil vi kunne supplere disse funnene med dybdeanalyser av hvordan man faktisk arbeider med disse temaene i barnehagene.

Det første spørsmålet ber styrerne om å kategorisere barnehagen de leder. Her har vi skilt ut følgende kategorier, i tråd med rammeplanens kategorier: Barnehager med utelukkende samiske barn, barnehager med en samisk avdeling, barnehager med enkelte samiske barn og barnehager som ikke har samiske barn. Det er viktig å understreke at det i utgangspunktet er veldig få barnehager som har egne samiske avdelinger, og dette gir utfordringer for en kvantitativ tilnærming. Vi vil også påpeke at det er usikkerhet knyttet til de to sistnevnte kategoriene. Det kan være en mulig feilkilde her at etnisitet ikke blir registrert i barnehagen. For barn som ikke har samisk som førstespråk eller ikke snakker samisk er det ikke selvsagt at styrerne vet hvorvidt barna er samiske eller ikke. I neste kapittel utdypes vi denne utfordringen. Videre kan betegnelsen «samiske barn» oppfattes på ulike måter av ulike respondenter. Vi har likevel valgt å ta med disse svarkategoriene, fordi samiske barn som går i barnehage har krav på tilpasset opplæring, og det er relevant å undersøke hvordan barnehager ivaretar dette ansvaret. Tabell 5-13 viser frekvensen og prosentandelen svar fordelt på fem kategorier barnehager.

Tabell 5-13: *Samiske barn i barnehagen.*

	Prosent	Frekvens
Det er bare samiske barn i barnehagen	0,28	4
Barnehagen har en egen samisk avdeling	0,35	5
Barnehagen har enkelte samiske barn	5,02	71
Barnehagen har ingen samiske barn	89,38	1263
Ingen av betegnelse passer	4,96	70
Total	100	1413

Tabell 5-13 viser at til sammen 80 av barnehagestyrerne har svart at de leder barnehager med samiske barn, enten i egen avdeling, ved at hele barnehagen er samisk, eller ved at barnehagen har enkeltbarn med samisk bakgrunn. Fem styrere svarer at de har en egen samisk avdeling i barnehagen. 71 styrere oppgir at barnehagen har enkelte samiske barn, mens fire av styrerne leder barnehager med utelukkende samiske barn. Det er også verdt å merke seg at nærmere 5 prosent har svart at ingen av de øvrige svaralternativene/ betegnelse passer for den barnehagen de leder. Svarene skiller seg noe fra den faktiske fordelingen av styrere i samiske barnehager eller barnehager med samisk avdeling. Samtidig skiller svarkategoriene seg fra hvordan barnehagene er registrert på barnehagefakta.no, hvor det er oppgitt om barnehagene er

samiske eller om de har en samisk avdeling. I populasjonen er 0,38 prosent av barnehagene samiske, mens 0,29 prosent av styrerne i undersøkelsen oppgir at det bare er samiske barn i barnehagen. 0,14 prosent av barnehagene i populasjonen har samisk avdeling, mens andelen av styrerne som har svart at barnehagen har en samisk avdeling er 0,36 prosent. Ifølge frafallsanalysen (se Vedlegg 9 i Appendiks) kan vi likevel anta at svarene fra styrere i samiske barnehager eller barnehager med samisk avdeling er representative.

### 5.6.1. Arbeidet for å støtte samiske barn

Rammeplanen skiller mellom bestemmelser som gjelder samiske barnehager og andre barnehager med samiske barn (se rammeplanen s. 24-25). Samiske barnehager skal fremme barnas samiskspråklige kompetanse, styrke barnas samiske identitet og videreføre samiske verdier, samisk kultur og tradisjonskunnskap. I samiske barnehager er samisk hovedspråk. Barnehageeieren skal vedtektsfeste at barnehagen har som formål å styrke barnas identitet i et barnehagemiljø med samisk språk og samisk kultur. Når det gjelder barnehager med samiske barn vektlegger rammeplanen at samiske barn i barnehage skal få støtte til å bevare og utvikle sitt språk, sin kunnskap og sin kultur uavhengig av hvor i landet de bor. Innholdet i barnehagetilbudet til samiske barn utenfor samiske distrikt skal tilpasses barnas samiske bakgrunn. Dette innebærer at samisk kultur og samisk språk gjøres til del av barnehagens innhold.

I vårt utvalg er det fire samiske barnehager og fem barnehager med samisk avdeling. Dette utvalget er for lite til å kunne trekke ut disse barnehagene i egne analyser for å undersøke hvordan de arbeider med samiske tema. Vi har derfor her valgt å slå sammen kategorien samiske barnehager og andre barnehager med samiske barn.<sup>51</sup>

Vi spurte hvordan barnehagene som oppgir at de kjenner til at de har samiske barn (N=80) bidrar til å støtte samiske barn i å utvikle sitt språk, sin kunnskap og sin kultur. Styrerne kunne på dette spørsmålet krysse av for flere alternativ.

Tabell 5-14: *Hvordan bidrar barnehagen til å støtte samiske barn i å bevare og utvikle sitt språk, sin kunnskap og sin kultur? Prosent. (N=80)*

Svaralternativ	Prosent som har krysset av
Vi arbeider med naturforståelse	65
Vi arbeider med sagn og historiefortelling	61
Vi arbeider med mat	54
Vi arbeider med språktrening	48
Vi arbeider i tilknytning til Samefolkets dag	93
Vi arbeider med tidsforståelse og romforståelse	21

Tabell 5-14 viser at de fleste barnehagene arbeider i tilknytning til Samefolkets dag,<sup>52</sup> 93 prosent har krysset av for dette alternativet. I tillegg ser vi at mange arbeider med naturforståelse og sagn og historiefortelling, henholdsvis 65 prosent og 61 prosent. Over halvparten oppgir også at de arbeider med mattradisjoner. Barnehagens ansvar for ivaretagelse av samisk språk er understreket i rammeplanen. NOU 2016: 18 «Hjertespråket» understreker også betydningen av at barnehagene er sentrale for å overføre samisk språk til nye generasjoner. Når under halvparten

<sup>51</sup> Skillet er noe annerledes i dette kapitlet enn i casestudien presentert i kapittel 6. Dette fordi surveymaterialet inneholder en del svar i kategorien barnehager med enkelte samiske barn, mens vi i casestudien ikke har denne kategorien representert.

<sup>52</sup> I rapporten bruker vi ellers samisk nasjonaldag, i tråd med Sametingets betegnelse.

her sier at de arbeider med dette, kan dette henge sammen med at flertallet som svarer er barnehager som ikke er samiske eller har samisk avdeling, men kun enkeltbarn med samisk bakgrunn. Barnehager med samiske barn både i de samiske forvaltningsområdene og andre steder opplever utfordringer med tilgang til personell med språkkompetanse. Dette blir utdypet både i kapittel 4 og kapittel 6 i denne rapporten.

### 5.6.2. De ulike barnehagenes arbeid med samisk språk, kultur og tradisjon

I den videre framstillingen har vi fortsatt med å skille mellom barnehager som oppgir at de ikke har samiske barn og barnehager med samiske barn. I tabellene under er de 80 barnehagestyrerne som svarer at de har samiske barn i barnehagen skilt ut fra totalpopulasjonen. På denne måten kan vi få fram hvordan arbeidet med samisk kultur og tradisjon ivaretas i barnehager uten samiske barn, og sammenlikne med de barnehagene som oppgir at det er samiske barn i deres barnehage.

Mens tabell 5-14 gir en oversikt over hvordan barnehager med samiske barn søker å støtte og bevare barnas språk, kunnskap og kultur, viser tabell 5-15 svarfordelinger for alle barnehagestyrerne på spørsmål om hvordan det arbeides med samisk kultur og tradisjon i deres barnehage. Her har man fått anledning til å krysse av for om dette arbeidet omfatter hele barnehagen, avgrensede grupper eller enkeltbarn, samt om arbeidet foregår over hele året eller i perioder. Også på dette spørsmålet har styrerne kunnet krysse av for flere alternativer.

Tabell 5-15: *Hvordan arbeides det med samisk kultur og tradisjon i barnehagen deres? Prosent.*

Svaralternativ	Prosent av styrere i barnehager uten samiske barn (N=1333)	Prosent av styrere i barnehager med samiske barn (N=80)
Det arbeides med samisk kultur og tradisjon i hele barnehagen	18	55
Det arbeides med samisk kultur og tradisjon knyttet til grupper av barn	3	21
Det arbeides med samisk kultur og tradisjon knyttet til enkeltbarn	1	26
Det arbeides ikke med samisk kultur og tradisjon i barnehagen	10	1
Det arbeides med samisk kultur og tradisjon hele året	0	31
Det arbeides med samisk kultur og tradisjon i perioder	13	54
Det arbeides med samisk kultur og tradisjon knyttet opp imot Samefolkets dag	86	80

Tabell 5-15 viser at barnehagene uten samiske barn arbeider med samisk kultur og tradisjon først og fremst i tilknytning til Samefolkets dag. 86 prosent av alle styrerne har krysset av for dette svaralternativet. Andelen som har krysset av for dette svaralternativet blant styrere for ulike typer barnehager med samiske barn er noe lavere, 80 prosent. Dette kan bunne i at de opprettholder et søkelys på samisk kultur i større grad gjennom hele året, slik rammeplanen også forutsetter. Dette kan medføre at Samefolkets dag ikke skiller seg så mye ut blant disse svarene. Blant barnehager med samiske barn arbeider flere også med samisk kultur og tradisjon i perioder enn hele året, henholdsvis 54 og 31 prosent. Videre kan vi tolke av svarene for barnehager i kategorien «barnehager uten samiske barn» at de som arbeider med samisk kultur og tradisjon, retter

arbeidet mot hele barnehagen (20 prosent), og i liten grad direkte mot grupper av barn (4 prosent) eller enkeltbarn (2 prosent). Blant styrerne i barnehager med samiske barn, arbeider de fleste med slike tema i hele barnehagen (55 prosent), 26 prosent har svart at arbeidet er knyttet til enkeltbarn og 21 prosent har svart at arbeidet er knyttet til grupper av barn. Det er viktig å understreke her at kategoriene ikke er gjensidig utelukkende.

### 5.6.3. Arbeid med samisk språk, kultur og tradisjon innenfor ulike fagområder

Samiske barnehager skal ifølge rammeplanen arbeide med fagområdene med utgangspunkt i samisk språk, kultur og tradisjonskunnskap. Rammeplanen legger opp til at de norske barnehagene særlig skal arbeide med samisk kultur og tradisjon i tilknytning til fagområdet Nærmiljø og samfunn. Fagområdet skal omfatte kjennskap til samisk språk, kultur og tradisjon og kjennskap til nasjonale minoriteter. Personalet skal gjøre barna kjent med samisk kultur og levesett og knytte det samiske perspektivet til merkedager og hverdagsliv, kunst og kultur og mattradisjoner.

Vi spurte styrerne i samtlige barnehager om hvilke fagområder de knytter arbeidet med samisk kultur og tradisjon til. I tabell 5-16 framgår svarfordelingene på spørsmålet om hvilke fagområder i rammeplanen barnehagen knytter arbeidet med samiske tema til. Også her var det mulig for styrerne å krysse av for flere alternativer.

Tabell 5-16: *Innenfor hvilke fagområder arbeides det med samisk kultur og tradisjon? Prosent. (N=1413)*

Fagområde	Prosent av styrere i barnehager uten samiske barn (N=1333)	Prosent av styrere i barnehager med samiske barn (N=80)
Kommunikasjon, språk og tekst	72	89
Kropp, bevegelse, mat og helse	59	66
Kunst, kultur og kreativitet	76	86
Natur, miljø og teknologi	50	71
Antall, rom og form	22	30
Etikk, religion og filosofi	51	50
Nærmiljø og samfunn	49	71

Av tabell nr. 5-16 over framgår det at arbeidet med samisk kultur og tradisjon av flest knyttes til fagområdene Kunst, kultur og kreativitet (76 prosent) og Kommunikasjon, språk og tekst (72 prosent). 59 prosent har oppgitt at det arbeides med samisk kultur og tradisjon innenfor fagområdet Kropp, bevegelse, mat og helse. Vel halvparten har krysset av for at arbeidet knyttes til Natur, miljø og teknologi (50 prosent), Etikk, religion og filosofi (51 prosent) og Nærmiljø og samfunn (49 prosent). Bare 22 prosent har svart at det arbeides med samisk kultur og tradisjon innenfor fagområdet Antall, rom og form.

Gitt rammeplanens vektlegging av det samiske knyttet til fagområdet nærmiljø og samfunn er det interessant å merke seg at barnehagestyrerne mener at arbeidet med samisk kultur og tradisjon foregår i større grad i tilknytning til en rekke andre fagområder. Dette kan ha sammenheng med at det er andre fagområder enn Nærmiljø og samfunn som generelt vektlegges i barnehagenes arbeid når undersøkelsen er foretatt, slik vi har vist tidligere i dette kapitlet. Det kan også bety at



barnehagene innpasser ulike tema og fagområder i sine aktiviteter, og at for eksempel markering av samisk nasjonaldag knyttes til en rekke av fagområdene i løpet av en februaruke.

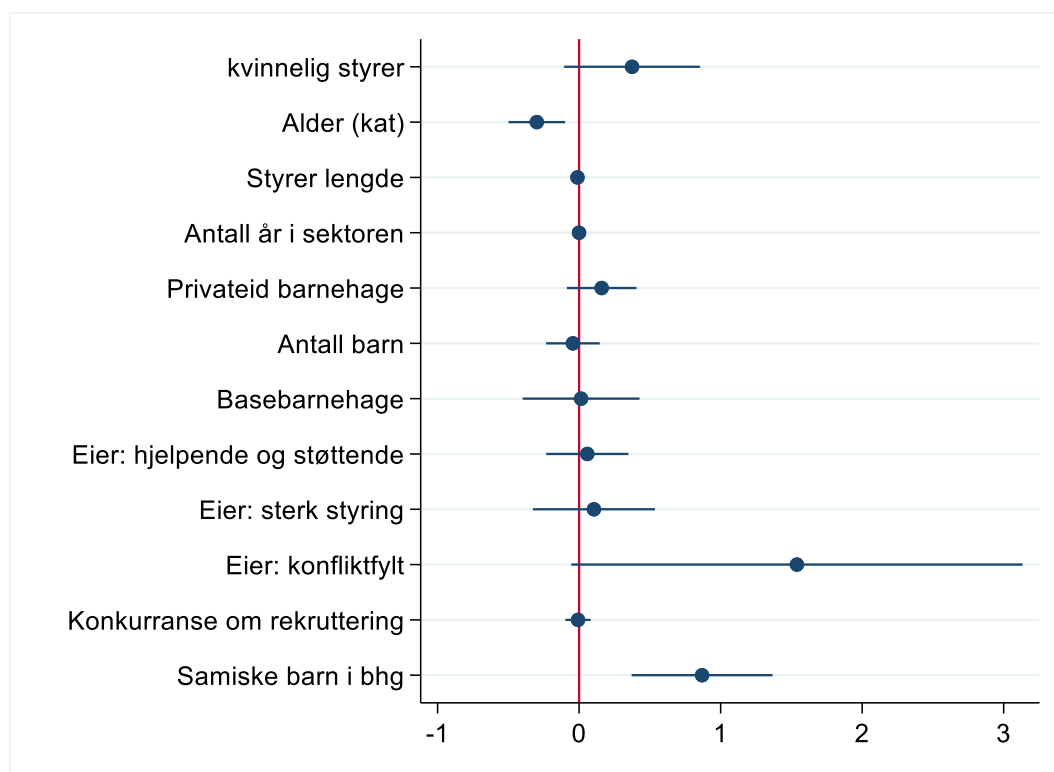
For å få et mer sammenhengende bilde av arbeidet med samisk kultur og tradisjon har vi laget en løpende variabel som identifiserer hvor mange fagområder som det jobbes med samisk kultur og tradisjon innenfor. På denne måten kan vi få et noe mer tydelig bilde av hvor omfattende det jobbes med samisk kultur og tradisjon i barnehagene. I tabell 5-17 viser vi antall fagområder fra 0 (ingen) til 7 (alle). Fordelingen skiller mellom dem som oppgir å ha samiske barn i barnehagen og dem som ikke oppgir å ha dette.

Tabell 5-17: *Antall fagområder som det jobbes med samisk kultur innenfor. Prosent. (N=1413)*

	Barnehager uten samiske barn (N=1333)	Barnehager med samiske barn (N=80)
0 fagområder	10	1
1 fagområde	8	5
2 fagområder	10	4
3 fagområder	17	19
4 fagområder	17	21
5 fagområder	14	16
6 fagområder	8	8
7 fagområder	17	26
Total	100	100

Tabell 5-17 viser at barnehagene som har samiske barn knytter samisk kultur til flere fagområder. Særlig er det et utslag når det gjelder andelen som arbeider med temaet på samtlige fagområder. 26 prosent av barnehagene som oppgir at de kjenner til å ha samiske barn fordeler denne innsatsen på de sju fagområdene, mens andelen er 17 prosent for de øvrige barnehagene. De fleste barnehager med samiske barn arbeider med samisk kultur og tradisjon innenfor tre eller flere fagområder. 45 prosent av barnehager som ikke oppgir å kjenne til at de har samiske barn konsentrerer arbeidet med samisk kultur og tradisjon i større grad, og tar dette opp i arbeidet med tre eller færre fagområder. Barnehager med samiske barn lar altså i større grad slike tema gjennomsyre større deler av aktiviteten. Dette er som forventet, ut fra kravene i rammeplanen.

Vi går videre og ser nærmere på om det er andre kjennetegn ved styrer, organisasjon eller kontekst som er styrende for omfanget av arbeidet med samisk kultur i norske barnehager. Funnene på denne variabelen er oppsummert i Figur 5-5 under.



Figur 5-5: *Satsing på samiske tema i flere fagområder. Lineær regresjon. 0= ingen samiske fagområder markert, 7= alle syv samiske fagområder markert. (N=1303)<sup>53</sup>.*

Regresjonen som presenteres i figur 5-5 viser at det er få variabler knyttet til styrer, organisasjon eller kontekst som påvirker omfanget av arbeid med samisk kultur og tradisjon. Vi finner at styrers alder påvirker omfanget av samiske tema som barnehagene jobber med. Markøren er negativ og indikerer at de eldste styrerne jobber med signifikant færre samiske temaer enn de yngste styrerne. Forskjellen mellom den yngste (18 – 29 år) og den eldste (60 år og oppover) kategorien styrere er på 18 prosentpoeng. Dette kan ha sammenheng med at slike tema har blitt mer sentrale både i barnehagelærerutdanningen og i rammeplanen for barnehagen de seinere årene, og at yngre styrere derfor kan være mer tilbøyelige til å la slike tema få større plass i arbeidet. Videre bekrefter regresjonsanalysen at barnehagene med samiske barn er mer sannsynlige å jobbe med samisk kultur og tradisjon innenfor flere fagområder enn det barnehagene uten samiske barn er. Forskjellen er på i overkant av 17 prosentpoeng.

Funnene i denne delen av *Styrerundersøkelsen* vil bli utdypet i kapittel 6 som går grundig inn i hvordan det arbeides med samisk kultur og tradisjon både i norske og samiske barnehager. Også analysene av eiernivået (kapittel 4) og barnehagemyndigheten (kapittel 3) tar opp hvordan man forholder seg til arbeidet med disse temaene.

<sup>53</sup> Figuren baserer seg på Tabell K7 i Vedlegg 11 i Appendiks.

## 5.7. Barnehagens tilrettelegging for å sikre barna en trygg og god overgang til, innad i og fra barnehagen

En gjennomgående hovedproblemstilling i evalueringen er hvordan rammeplanens bestemmelser om trygge og gode overganger ivaretas i implementeringen. I denne delen av studien har vi sett på hvordan barnehagestyrerne oppfatter at barnehagen ivaretar rammeplanens bestemmelser om å legge til rette for en god og trygg start i barnehagen, gode overganger innad i barnehagen og tilrettelegger for en trygg og god overgang fra barnehage til skole og eventuelt skolefritidsordning.

Relevant for denne problemstillingen er også spørsmålet om det er etablert samarbeidsrutiner med foreldre, skole og SFO for å sikre trygge og gode overganger. Først skal vi se på spørsmålene om overganger.

### 5.7.1. Arbeidet med å styrke overganger

Barnehagestyrerne ble stilt spørsmål om hvorvidt de har styrket arbeidet med de tre formene for overganger etter at gjeldende rammeplan trådte i kraft. I tabell 5-18 under viser vi hvordan styrerne har svart på disse spørsmålene.<sup>54</sup>

Tabell 5-18: *Har barnehagen styrket arbeidet med overganger? Prosent (N= 1405-1406)*

Har barnehagen styrket arbeidet med følgende overganger?	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Sum
Styrket arbeidet med oppstart for nye barn	6	11	38	29	16	100
Styrket arbeidet med overganger internt	9	14	40	26	10	100
Styrket arbeidet med overgangen fra barnehage til skole	7	18	42	24	9	100

På spørsmål om barnehagene har styrket arbeidet med oppstart for nye barn etter at gjeldende rammeplan trådte i kraft, svarer 17 prosent at de i liten eller svært liten grad har gjort dette. 37 prosent har i noen grad styrket dette arbeidet, mens 45 prosent i stor eller svært stor grad har gjort dette. Dette kan reflektere at rammeplanen tar sikte på å styrke arbeidet med de yngste barna ved å legge føringer for tilvenningsperioden. Det kan også henge sammen med at barnehagene i implementeringsfasen i økende grad har tatt imot en større gruppe småbarn, noe som kan kreve større innsats når det gjelder tilvenning.

Det ser ut til at barnehagene i utvalget også har styrket arbeidet med interne overganger etter at den nye rammeplanen trådte i kraft. 23 prosent svarer at de i liten eller svært liten grad har

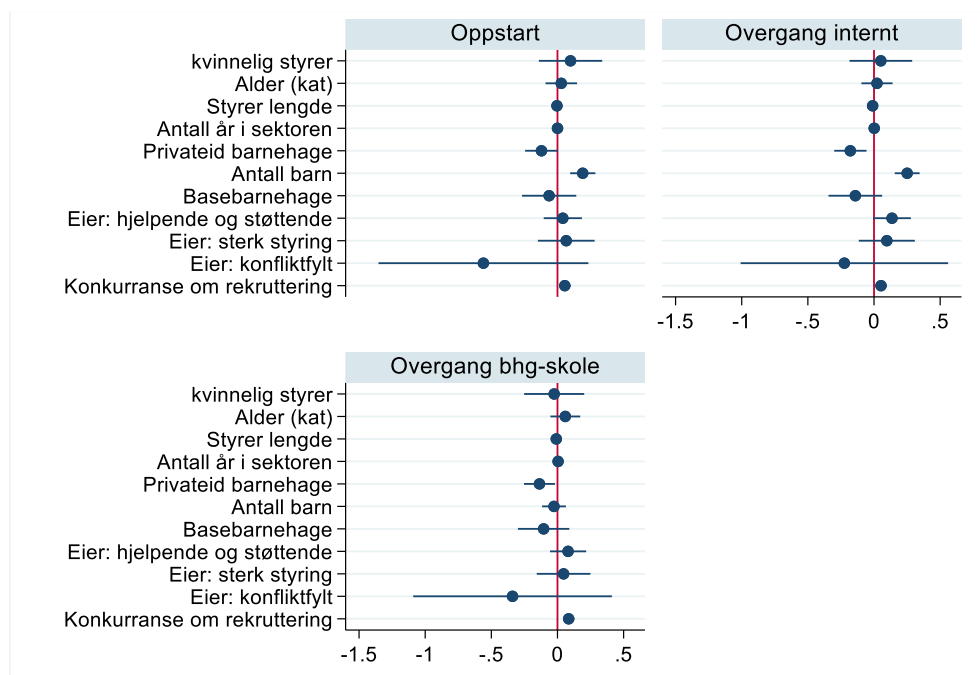
<sup>54</sup> Styrerne ble i tillegg gitt mulighet til å kommentere på hvert av disse spørsmålene, men vi gjengir ikke svar på de åpne spørsmålene her fordi dette materialet først må anonymiseres.

styrket dette arbeidet. 40 prosent har i noen grad gjort dette, mens 36 prosent har gjort dette i stor eller svært stor grad.

Rammeplanen hadde som ett av sine mål å sikre jevnere kvalitet også for overgang til skole, og tidligere undersøkelser har vist at en fjerdedel av barnehagene ikke hadde dette på plass (Rambøll Management, 2010; Hogsnaes og Moser, 2014). Dette bildet stemmer i rimelig grad med dataene fra *Styrerundersøkelsen*. 33 prosent sier at de har styrket arbeidet med overgangen barnehage – skole. 42 prosent av styrerne sier at de i noen grad har styrket dette arbeidet, mens 25 prosent i liten eller svært liten grad har gjort dette. Andelen som i liten grad har jobbet med å styrke denne overgangen er altså den samme nå som den var for nærmere ti år siden. I tråd med overgangen til Kunnskapsdepartementet var overgangen barnehage – skole også adressert i forrige rammeplan. At barnehagene i noe mindre grad styrker denne overgangen enn de to andre kan tolkes i retning av at den i større grad enn disse også har vært vektlagt tidligere og dermed har kommet mer «på plass» i barnehagene. Behovet for å styrke denne innsatsen kan derfor oppleves som mindre.

Kommunesurveyen i evalueringsprosjektet viser at mange kommuner krever at barnehagene utarbeider planer for overganger (Børhaug og Nordø, 2020). 98 prosent av kommunene i undersøkelsen sier at de har tiltak for å sikre overganger. Samlet tyder svarene på at mange barnehager arbeider med de ulike formene for overganger, og at arbeidet med overganger er noe styrket etter rammeplanreformen (se tabell 5-29). Overganger var imidlertid også vektlagt i den forrige rammeplanen, og statlige veiledere ble også da utformet for å følge opp hvordan arbeidet med skolen ble sikret. Når dette temaet nå er blitt tydeliggjort kan det ses som et steg i retning av å utjevne forskjellene mellom barnehagene. Tidligere arbeidet ikke alle barnehager systematisk med dette.

I Figur 5-6 søker vi etter forklaringer som kan slå inn på hvorvidt barnehagene har styrket arbeidet med de tre overgangsfasene som er presentert over.



Figur 5-6: *Arbeidet med å styrke overganger. Lineær regresjon hvor 1 = I svært liten grad, 5 = I svært stor grad. (N=1303)<sup>55</sup>.*

Figur 5-6 viser regresjoner for overgangsarbeidet i barnehagene. Det første plotet fokuserer på arbeid med overgangen fra hjem til barnehage og om dette har blitt styrket etter implementeringen av den nye rammeplanen. Her finner vi at barnehagestørrelse henger positivt sammen med styrket innsats i forbindelse med oppstart. Forskjellen mellom de minste og de største barnehagene utgjør i underkant av 8 prosentpoeng. Videre påvirker styrkingen av arbeidet med overgangen i forbindelse med oppstart i barnehagen av styrer opplevde konkurranse om barn og foreldre. Den positive markøren viser at jo mer opplevd konkurranse, jo mer styrking av arbeidet med denne overgangen. De styrerne som i «svært stor grad» opplever konkurranse er i overkant av 4 prosentpoeng mer sannsynlig å satse mer på overgangen i oppstartfasen enn det som er tilfellet blant styrere som opplever konkurranse «i svært liten grad».

Gå vi videre til å se på overgang internt mellom småbarnsavdeling og avdeling for større barn, ser vi at noen flere kjennetegn ved styrer slår ut. Selv om det er vanskelig å lese ut fra plotet viser regresjonsmodellen at styrers ansiennitet varierer negativt med styrking av overgangsarbeidet etter innføring av rammeplanen. Dette betyr at styrere med lang ansiennitet i mindre grad har styrket dette arbeidet enn de med kortere ansiennitet. Selv om størrelsen på koeffisienten ser ubetydelig ut, er dette en løpende variabel som går fra verdien 0 til verdien 45, og sammenlikner vi styrerne med kortest erfaring og styrere med lengst erfaring så utgjør denne forskjellen 8 prosentpoeng. Vi ser videre at styrere i private barnehager i mindre grad enn styrere i kommunale barnehager har styrket arbeidet med interne overganger, en forskjell på i underkant av 4 prosentpoeng. Videre henger barnehagens størrelse sammen med å styrke arbeidet mot overganger internt mellom barnegrupper. Analysen viser at jo større barnehagen er, jo mer

<sup>55</sup> Figuren er basert på tabellene K8 – K10 i Vedlegg 11 i Appendiks.

sannsynlig er de å ha styrket arbeidet med interne overganger og forskjellen mellom de minste (under 50 barn) og de største (over 100 barn) barnehagene er på 10 prosentpoeng. Til sist ser vi at jo mer konkurranse om barn og foreldre som barnehagestyrerne opplever, jo mer styrking av arbeidet med interne overganger. Forskjellen mellom dem som opplever minst og mest konkurranse er på i overkant av 4 prosentpoeng.

Det siste plotet som ser på hva som påvirker grad av styrking av overganger mellom barnehage og skole viser delvis samme sammenhenger som de to foregående overgangene. Vi ser at styreransiennitet spiller negativt inn, noe som indikerer at jo lenger styrer har fungert som styrer, i jo mindre grad har arbeidet med overgang barnehage-skole blitt styrket som følge av rammeplanarbeidet. Sammenlikner vi styrerne som er helt ferske med de som har vært styrer lengst finner vi at ferske styrere er 8 prosentpoeng mer sannsynlig å ha styrket arbeidet med overganger barnehage-skole betydelig enn det som er tilfellet blant de mest erfarne styrerne. Det er ikke lett å finne en rimelig tolkning av dette. En mulig forklaring kan være at styrer har vært såpass lenge i stillingen og i organisasjonen at det er etablert gode og hensiktsmessige retningslinjer for samarbeidet med skole. Dette er forhold vi ikke kan fange opp slik som vi nå har spurt. Slike metodiske aspekter gjør at vi bør være varsomme med å konkludere her.

Igjen ser vi at om styrer leder en kommunal eller privat barnehage spiller inn på overgangsarbeidet, og den negative markøren forteller oss at de private barnehagene i mindre grad har styrket arbeidet med overganger barnehage-skole enn det som er tilfellet blant de kommunale barnehagene. Forskjellen er imidlertid nokså beskjeden, med i underkant av 3 prosentpoeng. Til sist ser vi nok en gang at konkurransesituasjonen påvirker overgangsarbeidet i barnehagene. De som opplever liten grad av konkurranse, er mindre sannsynlig å styrke arbeidet med overganger mellom barnehage og skole. Forskjellen er på i underkant av 7 prosentpoeng.

I tidligere studier (bl.a. Børhaug og Lotsberg, 2016) har størrelse ofte vært den variabelen som i størst grad har gitt utslag i forhold til hvordan det arbeides, ledes og styres i barnehager. Her ser vi altså at den gir utslag mot arbeidet med nye barn og arbeidet med interne overganger. Dess større barnehager dess mer omfattende arbeid med å styrke disse overgangene.

Funnene rapportert over kan kanskje forklares med at overgangen mellom barnehage og skole også har vært arbeidet med av sentrale aktører utenfor den enkelte barnehage. Dette gjelder blant annet private eiere og i kommunene som altså også er ansvarlig for grunnskolene. Følgelig har styrernes arbeid med overgangen mellom barnehage og skole nok i større grad enn i de andre overgangene blitt fastsatt som formaliserte samarbeidsrutiner nedfelt i kommunale vedtekter og planer. Interne forhold ved organisasjonen som størrelse vil da være av betydning. Funnene rapportert i figur 5-9 tyder på at en i større barnehager jobber mer med inntak til barnehagen og overganger internt enn hva en gjør mot overgangen barnehage – skole. Kan en tenke seg ytterligere mulige forklaringer i forhold til dette? Det er ikke urimelig å anta at overgangsprosessene barnehage – skole er mer komplekse og uoversiktlige i større barnehager. Dette fordi en gjerne rekrutterer til mer enn en skole og dermed har flere eksterne aktører å forholde seg til. Sånn sett er arbeidet med inntak og interne overganger mer oversiktlig og kanskje lettere å prioritere? Det kan kanskje også være slik at skolene i sterkere grad støtter opp om og inspirerer til dette overgangsarbeidet dersom de har færre barnehager å konsentrere seg om eller kanskje bare en. På den annen side trenger det nødvendigvis ikke være sammenheng mellom barnehagens størrelse og rekruttering til flere skoler. Barnehagens beliggenhet og rekrutteringsgrunnlag kan også ha betydning. Det er først og fremst antall skoler i barnehagens

opptaksfelt som avgjør hvor mange skoler barnehagen rekrutterer til. Mellomstore og små barnehager kan også rekruttere til flere skoler.

Ansiennitet som styrer slår også negativt ut både under arbeidet med interne overganger og overgangen barnehage – skole. Dess lengre fartstid hos styreren, dess mindre fokus mot arbeidet med interne overganger og med å sende barn videre i utdanningsløpet. Det er ikke lett å finne en rimelig tolkning av dette. En mulig forklaring kan være at styrer har vært såpass lenge i stillingen og i organisasjonen at det er etablert gode og hensiktsmessige retningslinjer for samarbeidet med skole. Dette er forhold vi ikke kan fange opp slik som vi nå har spurt. Slike metodiske aspekter gjør at vi bør være varsomme med å konkludere her.

Også eierforholdet har altså betydning for det skoleforberedende arbeidet. De kommunale barnehagene har i større grad arbeidet med å styrke dette enn hva som er tilfelle for de private barnehageorganisasjonene. I utgangspunktet er det ikke urimelig å anta at det er tettere samarbeid mellom en kommunal barnehage og skolen. Begge organisasjonene er enheter i den samme kommunale organisasjonen, og både styrer og rektor er mellomledere i samme organisasjon. På en måte kan en også si at de har felles organisasjonsressurser. Nå er det imidlertid et krav til alle kommuner om at de skal ha planer for overgangen barnehage – skole. Kommunens planer skal også romme de private barnehagene. I utgangspunktet skal dermed barnehagene her behandles likt uavhengig av eierforhold.

Det er også verdt å presisere at vi har spurt om barnehagen har arbeidet med å styrke overgangen fra barnehage til skole. Her har vi ikke bedt styrerne om å vurdere kvaliteten på samarbeidet. At en jobber med å styrke dette er ingen indikator på at samarbeidet fungerer godt. Kanskje heller tvert imot. Dog bør det kunne være et kvalitetsstempel at en jobber med å styrke dette samarbeidet som går på overgangen barnehage – skole.

Konkurransen slår ut i forhold til alle de tre overgangsområdene. Det er signifikante sammenhenger mellom hvordan styrerne vurderer konkurransesituasjonen og det samlede arbeidet med å styrke overganger. Dette er altså en omgivelsesvariabel som har betydning. Jo større konkurranse styrerne registrerer at det er om å rekruttere foreldre og barn, jo større sannsynlighet er det at de har jobbet for å styrke arbeidet med overganger i barnehagen sin.

Da vi begrunnet «konkurransvariabelen» teoretisk var det med utgangspunkt i en tenkning om at ytre press påvirker leder- og organisasjonsatferd. I dette tilfelle er det altså snakk om at opplevd konkurranse gir seg utslag i et mer omfattende arbeid med å styrke de ulike overgangene. Forventninger om at barnehager skal ha brukerorientering og kundeorientering er etter hvert blitt tydelig nedfelt i styringsdokumentene i mange barnehager (Larsen og Slåtten, 2020). Brukerorientering kan inneholde tydeligere profilering, bedre informasjon og kommunikasjon mellom foreldre og hjem. Om barnehagen kan tilby tydelige, forutsigbare og trygge rammer for barna vil imidlertid selvsagt også være viktig for foreldre og foresatte. Ikke minst overganger vil være sentralt her. Ser foreldre at arbeidet med dette er et prioritert område vil det gi grunnlag for tillit til barnehagen. Et systematisk arbeid med overganger kan i vid forstand også sees på som et konkurransefortrinn, selv om dette ikke nødvendigvis er noe som står fremst på markedsføringsplakater. Barnehagepersonalet kan være bevisst på at stabile og forutsigbare rammer gir god markedsføring på folkemunne og i lokalsamfunnet.

En rimelig tolkning er derfor at analysen peker på økt konkurranse som en viktig betingelse for styrernes arbeid med å implementere rammeplanens ambisjoner om å sikre gode og trygge overganger til, internt og mellom barnehage og skole.

### Endringer i samarbeidet med andre instanser

Denne delen av surveyen inneholder også et spørsmål om barnehagens samarbeid med andre instanser om overganger. Bakgrunnen er en antakelse om at økt søkelys på overganger kan tenkes å gi behov for å konsultere andre instanser, for eksempel hvis det avdekkes spesielle behov hos enkelte barn i forbindelse med overgangene. I rapporten fra kommunesurveyen i dette prosjektet framheves det at om lag 80 prosent av kommunene mener at den nye rammeplanen krever mer samarbeid med skolen i noen eller i stor grad, og om lag tilsvarende mener rammeplanen krever samarbeid med andre aktører. Hva sier barnehagestyrerne om endringer i slikt samarbeid?

Tabell 5-19: *Endringer i samarbeidet med andre instanser. Prosent (N=1402)*

I hvilken grad er samarbeidet mellom barnehagen og andre instanser endret?	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Sum
Samarbeid barnehage – skole	14	27	37	17	5	100
Samarbeid barnehage – PP-tjenesten	18	39	27	13	3	100
Samarbeid barnehage – barnevern	23	45	23	7	1	100
Samarbeid barnehage – helsestasjon	22	44	25	7	2	100

Svarene i tabell 5-19 peker i retning av at den nye rammeplanens bestemmelser om overganger i begrenset grad har medført endringer i barnehagens samarbeid med skole, PP-tjenester, barnevern og helsestasjon. Dette kan ha sammenheng med at arbeidet med overganger i stor grad skjer via interne prosesser, særlig kan dette være tilfelle for tilvenning til barnehagen og for intern overgang. Når det gjelder overgang til skolen kan man forvente at dette vil innebære nært samarbeid med skole, og også eventuelle hjelpeinnsatser for barn som har behov for ekstra oppfølging. Vi ser at det er flere som svarer at samarbeidet med skolen er endret for de andre instansene: Til sammen om lag 60 prosent sier at dette samarbeidet er endret i noen, stor eller svært stor grad.

Når det gjelder vurdering av samarbeidet med de nevnte instansene var det i 2010 stor forskjell i vurderingen av samarbeidsrelasjonene, mer enn 25 prosent flere av styrerne vurderte samarbeidet med PP-tjenesten som positivt sammenlignet med de øvrige samarbeidspartnerne (Børhaug et al., 2011, s. 201, 207).

Funnene i denne tabellen kan til en viss grad også tolkes som at barnehagene allerede har styrket arbeidet med overganger, eller etablert rutiner for samarbeid om dette fra tidligere. SOL-undersøkelsen fra 2010 fant at de aller fleste barnehagestyrerne hadde rutiner for samarbeid med de nevnte instansene. Aller flest hadde rutiner for samarbeid med PP-tjenesten og med skolen. I alt svarte henholdsvis 96 og 89 prosent at de i noen, stor eller svært stor grad hadde rutiner for dette samarbeidet (Børhaug et al., 2011, s. 201). I tabellen over svarer 43 prosent at samarbeidet



med PP-tjenesten er endret i noen, stor eller svært stor grad. Flertallet mener altså at det i mindre grad har skjedd endringer her. I kjølvannet av rammeplanen for barnehagen fra 2006 ble det lagt vekt på at barnehagen var en del av utdanningsløpet, og det ble blant annet utarbeidet en egen veileder for å styrke arbeidet med samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole (Kunnskapsdepartementet, 2008). På bakgrunn av dette kan funnene over også tyde på at barnehagene i stor grad allerede har satset på etablering av rutiner for samarbeid.

For helsestasjon og barnevern er tallene enda tydeligere: Henholdsvis 66 prosent og 69 prosent sier det i liten eller svært liten grad er endret samarbeid. Om lag en fjerdedel mener endringer har skjedd i noen grad. Det er kun 7 prosent som mener at samarbeidet med barnevernet og 9 prosent som mener at samarbeidet med helsestasjon er endret i stor eller svært stor grad. Funnene våre viser altså at de fleste barnehagestyrerne mener at det i begrenset grad har skjedd endringer i samarbeid med andre instanser. Over halvparten mener likevel at det har skjedd endringer i samarbeid med skole. Samtidig svarer svært mange styrere at de har styrket arbeidet med overganger, både for de minste barna, internt og for de største. Prosjektets casestudier i barnehagene kan si oss mere om innholdet i disse prosessene.

## 5.8. Avsluttende diskusjon og konklusjon

Dette kapitlet har presentert funn fra den landsomfattende *Styrerundersøkelsen*, og har handlet om hvordan barnehagestyrerne har erfart og arbeidet med rammeplanen for barnehagen. *Styrerundersøkelsen* er i stor grad representativ for populasjonen av norske barnehagestyrere. Kapitlet bygger på kvantitative analyser i form av krysstabeller og lineære multivariate regresjoner. Slik får vi fram fellestrekk og variasjon i hvordan styrerne i norske barnehager tenker og handler rundt implementeringen av den nye rammeplanen, og hvilke faktorer som påvirker variasjon i oppfatning av implementering av den nye rammeplanen.

Rammeplanens bestemmelser tildeler barnehagestyrerne en sentral rolle som leder av virksomheten. Dette er i tråd med økende vekt på ledelse i barnehagene. Samtidig inngår styrerne i en struktur med ansvarsdeling mellom flere nivå. I den nye rammeplanen gjelder dette ikke minst eierne, som ble omtalt i forrige kapittel, men også de pedagogiske lederne i den enkelte enhet har ansvar for å sette myndighetenes forventinger ut i livet. Det er derfor viktig å se funnene i dette kapitlet i sammenheng med kapittel 4, eierundersøkelsen, og ikke minst med funnene i kapittel 6. Styrernes syn på og erfaring med implementeringen av rammeplanen samsvarer ikke nødvendigvis med eierens eller ansattes erfaringer og synspunkt. Styrerrollen vil også være ulikt utformet i de ulike barnehagene, og styrerne vil i ulik grad ha nært kjennskap til prosesser som foregår i det daglige på avdelingsnivå. Funnene i dette kapitlet må leses med et slikt forbehold. Samtidig er det styrernes oppgave å ha et helhetlig ansvar for barnehagens virksomhet, og implementeringen av rammeplanen. Hvilke prioriteringer som gjøres og hvilke utfordringer som oppleves, hvordan arbeidet er organisert og fulgt opp, hvem som deltar, hvordan det samarbeides og i hvilken grad arbeidet er rutinisert, formalisert og skriftliggjort vil i stor grad styrernes svar gi gode indikasjoner om.

Vi oppsummerer her funnene fra kapitlet, først med vekt på hovedtendenser i materialet og deretter med vekt på den mest framtrepende variasjonen vi finner i svarene og forklaringene på disse variasjonen.

### 5.8.1. Hovedtendenser i Styrerundersøkelsen

*Styrerundersøkelsen* viser noen endringer når det gjelder hvem barnehagestyrerne er, sammenliknet med studier fra de siste tiårene. Barnehagestyrernes gjennomsnittsalder i 2020 er høyere, og styrerne har lengre erfaring med å arbeide i barnehage og lengre ansiennitet i styrerrollen. Styrernes formelle lederkompetanse er også styrket.

De fleste av styrerne vektlegger alle delene av rammeplanen i stor grad. Fordelingen er relativt jevn, og dette er i tråd med barnehagestyrernes helhetlige ansvar. En stor andel av styrerne i undersøkelsen mener også at arbeidet med rammeplanen preger barnehagens dagligliv betydelig. Samtidig er ikke svarene like unisone når vi går inn på enkelte deler av planen og spør om konkrete prioriteringer. Styrerne prioriterer nemlig ikke alle rammeplanens fagområder i like stor grad. Det er en klar tendens til at noen fagområder blir prioritert langt høyere enn andre. Dette er i tråd med funn fra evalueringer av den forrige rammeplanen, men det er noen endringer i hvilke fagområder som ser ut til å bli tillagt størst vekt. Slike prioriteringer kan handle om at det rettes økt oppmerksomhet mot områder som er fornyet, som i den nye rammeplanen for eksempel gjelder området Kropp, bevegelse, ernæring og helse, som prioriteres høyt nå ifølge styrerne. Det kan også handle om at barnehageledere og ansatte fanger opp signaler i samfunnsdebatt og politikk. Fagområder som det ikke er oppmerksomhet rundt, eller som kan kreve spesifikk kompetanse ser også ut til å få mindre fokus i barnehagene.

Det er et gjennomgående funn i alle delundersøkelsene i prosjektet at rammeplanen oppleves som mer tydelig og konkret i kravene til barnehagene gjennom den språklige endringen fra bør til skal. At rammeplanen er tydeligere på hva barnehagene skal arbeide med klargjør også forventninger og «ansvarsutkreving» rettet mot styrerne. Dermed blir det kanskje naturlig at styrerne også rapporterer at de legger vekt på alle sidene ved rammeplanen. Muligheten for å «velge bort» deler av rammeplanen, slik dette beskrives av Østrem et al (2009) og Ljungberg (2007) er muligens ikke like tilgjengelig lenger, selv om vi ser stor forskjell når det gjelder prioritering av fagområdene. Derigjennom kan det virke som at rammeplanen fra 2017 fremstår som et sterkere styringsverktøy enn tidligere rammeplaner og videre at den reviderte rammeplanen i større grad kan ivareta ambisjonen om kvalitetssikring i tilbudet rettet mot alle barn.

Når styrerne blir spurt om hvilke utfordringer og begrensninger de opplevde i implementeringsarbeidet, kommer det fram at noen områder i rammeplanen oppleves mer utfordrende. Mer enn en tredjedel mener at bestemmelsene om arbeidsmåter, ansvar og roller samt barns medvirkning kan være utfordrende. Dette betyr imidlertid ikke at disse områdene ikke prioriteres, det kan tvert imot bety at det rettes særlig innsats her, og at man må finne nye arbeidsmåter og nye former for arbeidsdeling på disse områdene. Begrensningene som løftes fram er tid, økonomi og til dels organisasjonsmessige forhold. Det legges mindre vekt på manglende tilgang på kompetanse som et hinder enn det man har funnet i tidligere studier. Dette må sees i lys av økende satsinger på kompetanseutvikling og innføring av normer for andelen pedagogisk personale.

Styrerne ser ledelse og motivert personale som de viktigste betingelsene for å implementere rammeplanen. Dette indikerer at lederrollen oppfattes som sentral, og at personalets rolle er viktig for styrerne. Interne forhold vektlegges her mer enn økonomi og støtte fra eier og andre eksterne. Det samme kommer til syne når det gjelder begrensningene, manglende støtte oppleves

ikke som en sentral faktor. Dette må sees i sammenheng med at styrerne i stor grad opplever at eier er støttende. Noen erfarer at eier er styrende, en del opplever at eier er passiv, og ytterst få rapporterer at de opplever relasjonen som konfliktfylt.

Arbeidet med rammeplanen involverer personalet i stor grad. Nesten samtlige styrere sier at pedagogiske ledere har initiert og vært involvert i planleggingen av slikt arbeid, og nesten 80 prosent har involvert annet personale. Det er større variasjon når det gjelder involvering av andre aktører, som eier og foreldre. Når det gjelder eiers involvering finner vi en tredeling, der om lag en tredel involverer eier i stor grad, en tredel involverer eier i noen grad, og en tredel eier i liten grad. Dette må sees i relasjon til variasjonen i eierskapet og eierroller, slik det framkommer i kapittel 4, og også i lys av ulike syn på eiers rolle blant styrerne. Dette kan indikere at styrerne opplever faglig autonomi i forhold til eierne i ulik grad, men også ulik grad av støtte. Disse funnene sier ikke noe om initiering av eiers involvering, om denne skjer som følge av en aktiv og pågående eier, eller om det er styrer som initierer eierinvolveringen.

Arbeidet med rammeplanen synes å være nedfelt i skriftlige planer og rutiner og regler i mange barnehager. Det varierer imidlertid noe hvilke områder som er skriftliggjort. Svært mange barnehager har slike planer for området Barns medvirkning, og mange også for områdene mangfold og Likeverd/ likestilling. Dette kan henge sammen med at det allerede var utarbeidet planer på områder som barnehagene har jobbet med tidligere, altså en form for videreføring. Formalisering gjennom skriftliggjøring kan imidlertid også ses som en økende tendens i barnehagene, på bakgrunn av krav til dokumentasjon og planlegging. Barnehagenes karakter av å være formelle organisasjoner kommer til uttrykk ved at også rammeplanarbeidet nedfelles skriftlig og formaliseres.

Når det gjelder arbeidet med samisk språk, kultur og tradisjon, viser *Styrerundersøkelsen* at barnehagene som oppgir at de ikke kjenner til å ha samiske barn, arbeider med samisk kultur og tradisjon først og fremst i tilknytning til Samefolkets dag. Blant barnehager med samiske barn arbeider flere også med samisk kultur og tradisjon i perioder enn hele året. Rammeplanen legger opp til at de norske barnehagene særlig skal arbeide med samisk kultur og tradisjon i tilknytning til fagområdet Nærmiljø og samfunn, mens vi finner at barnehagene knytter slike tema opp til en rekke andre fagområder i større grad.

Et flertall av styrerne svarer at de i noen eller stor grad har styrket arbeidet med overganger. Særlig er arbeidet med tilvenning for de yngste barna styrket, noe som reflekterer endringen som økt andel småbarn representerer i mange barnehager. Også arbeidet med interne overganger er styrket ifølge styrerne. Når det gjelder overgangen mellom barnehage og skole rapporterer styrerne i sine svar at det i noe mindre grad er styrket i forbindelse med implementeringen av den nye rammeplanen. Dette kan sees i sammenheng med at dette arbeidet har vært vektlagt tidligere, og at behovet for å styrke dette derfor prioriteres i noe mindre grad.

### **5.8.2. Faktorer som påvirker styrernes holdning til implementering**

Det er imidlertid variasjoner innenfor det samlede bildet som oppsummeringen gir. Styrernes fortolkninger, erfaringer og arbeid med rammeplanen varierer ut fra faktorer på individnivå, organisasjonsnivå og i omgivelsene. Regresjonsanalysene har identifisert noen utslag av visse kjennetegn ved styrerne, som styrerens alder, fartstid i styrerstillingen eller kjønn. Det er

imidlertid framtreddende i de fleste analysene at variablene knyttet til barnehageorganisasjonen og dens struktur, samt omgivelsesvariablene ser ut til å ha større betydning for de forholdene vi her har analysert.

Avslutningsvis vil vi derfor trekke frem noen forklaringsvariabler som relativt gjennomgående har gitt utslag på hvordan implementeringen av den nye rammeplanen erfares og arbeides med slik styrerne oppfatter det.

### **Alder og ansiennitet**

Eldre styrere rapporterer i mindre grad enn deres yngre kolleger at organisasjonsmessige forhold er en begrensning for rammeplanarbeidet. Den samme tendensen ser vi for tid. De eldre styrerne opplever betydelig mindre tidspress enn de yngste. Da vi redegjorde for de uavhengige variablene var vi inne på at alder kunne gi utslag i den retning. At styrerne med alderen opparbeider seg rutine, erfaring og dømmekraft som kan gi dem opplevd handlingsrom og innflytelse i lederjobben sin. Vi lanserte også en «motsatt» forventning i retning av at styrerne med alderen ble mindre fleksible og innovative, men denne siste tenkemåten får ikke støtte når det gjelder styrernes opplevelse av tid og organisasjonsmessige forhold. Når det gjelder omfanget av styrernes arbeid med samisk kultur og tradisjon ser vi imidlertid at det her er de yngste styrerne som scorer høyest. Dette kan ha sammenheng med at temaet er styrket i barnehagelærerutdanningen de senere årene. Styrernes ansiennitet i stillingen har noe å si i forhold til i hvilken grad de oppgir at barnehagene deres jobber med ulike typer overganger. Det er de med lengst ansiennitet som i minst grad rapporterer at det jobbes med å styrke denne typen overganger i organisasjonen sin. Disse rapporteringene isolert sett kan rime mer med en hypotese i retning av at styrerne med tiden kan oppleve slitasje og endringstretthet i jobben sin.

### **Størrelse**

I tidligere studier av ledelse i barnehageorganisasjoner (bl.a. Børhaug og Lotsberg, 2016) har størrelse ofte vært den variabelen som i størst grad har gitt utslag i forhold til hvordan det arbeides, ledes og styres. Størrelse gir også en del utslag i denne implementeringsstudien. Det er blant annet en tendens til at styrking av arbeidet med nye barn, arbeidet med interne overganger og i hvilken grad ulike områder er formalisert i form av skriftlige planer og rutiner øker med barnehagens størrelse. At formalisering øker med størrelse, bekrefter en velkjent antakelse i organisasjonslitteraturen (Mintzberg, 1979), og her i *Styrerundersøkelsen* får vi bekreftet at størrelsesvariabelen fortsatt har relevans i studier av barnehageorganisasjoner og ledelse av disse. Variabelen som har vært benyttet her er imidlertid grovkornet, og vi kan ikke utelukke at en annen inndeling kunne fått andre utslag.

### **Eierskap**

Alle landets barnehager er underlagt samme lov og rammeplan, slik at forholdet privat – offentlig nok har en annen fremtoning i barnehagesektoren enn i andre sammenhenger. Et felles rammeverk og en felles utdanning for flertallet av de ansatte kan også borge for at det ikke vil være denne dimensjonen som i sterkest grad kan forklare variasjon i rammebetingelser og implementeringskapasitet innenfor barnehagefeltet. I kapittel 4 vises det hvordan private barnehager i stadig større utstrekning blir en del av store eierorganisasjoner, og på den måten blir en del av et større system med tilgang til felles ressurser, slik de kommunale barnehagene er.

I en tidligere sammenlignende studie av private- og kommunale barnehageorganisasjoner fant Børhaug og Lotsberg (2012) at det var mye likt både med hensyn til oppfatninger, organisering og atferd. Likevel var det også noen interessante og systematiske variasjoner. De private barnehagene var mer aktive med hensyn til grad av ekstern profilering samt hvordan de profilerer seg. Denne tendensen ser en også hos Haugset (2019). I de kommunale barnehagene drev en i noe større utstrekning med utviklingsarbeid enn i de private (Børhaug og Lotsberg, 2012). Selv om *Styrerundersøkelsen*, i likhet med de nevnte studiene ikke indikerer store variasjoner mellom barnehager i de to sektorene, kommer det fram at dimensjonen privat - offentlig er relevant. I materialet basert på styrernes rapporter og erfaringer med implementering av rammeplanen ser vi at barnehagene gjør mye likt, men at eierforhold virker inn på en del forhold.

Når det gjelder hvordan styrerne erfarer arbeidet med overganger ser vi forskjeller i svarene mellom private og offentlige barnehager. Blant annet gjelder dette i forhold til det skoleforberedende arbeidet. De kommunale barnehagene har i større grad arbeidet med å styrke dette enn hva som er tilfelle for de private barnehageorganisasjonene. I utgangspunktet er det ikke urimelig å anta at det er tettere samarbeid mellom en kommunal barnehage og skolen. Begge organisasjonene er enheter i den samme kommunale organisasjonen og har det samme kommunale nettverket. Både styrer og rektor er på en måte mellomledere i samme organisasjon, og har gjerne tilgang til felles organisasjonsressurser. På den annen side viser materialet vårt at de kommunale styrerne i større grad enn sine kolleger oppfatter de organisasjonsmessige rammene som begrensende i arbeidet med rammeplanen. Det samme gjelder for tid. Blant styrerne samlet er tid det viktigste forholdet som kan begrense implementeringen av rammeplanen. Tid vil være vesentlig ikke minst for at en i barnehagene skal kunne reflektere omkring innholdet i rammeplanen og derigjennom skape translatørkompetanse (Røvik, 2014; Ljunggren et al., 2017). Det vil si at de har kompetanse til å overføre den generelle læreplanen til den lokale organisasjonen på en rimelig og tillitvekkende måte. Utfordringen er altså generell, men våre analyser tyder på at dette i størst utstrekning gjelder for kommunale barnehager. En forklaring på dette kan være at de kommunale barnehagene tross alt er innvevd i et mere komplekst organisatorisk system enn deres kolleger i privat virksomhet. Dette kan gjøre ledelsessituasjonen mer uoversiktlig og tvetydig.

I kapittel 5.7. var vi imidlertid også inne på at alle kommunene har plikt til å ha planer for overgangen barnehage – skole. En alternativ analyseretning vil kunne være å ta utgangspunkt i skolen. Kan det tenkes at styrere i kommunale barnehager svarer annerledes fordi de representerer kommunen som helhet og ikke bare som kommunene som barnehageeier og derigjennom kjenner til kommunens arbeid med planer og rutiner knyttet til overganger på en annen måte? En indikator på dette kan være at undersøkelsene i kapittel 5.7. avdekker at styrere som nå arbeidet i private barnehager kjente til kommunens planer fordi de tidligere hadde vært med å lage dem, men da som ansatt i skolen eller i kommunale barnehager.

### **Konkurransesituasjonen**

Undersøkelsen vår viser at norske barnehagestyrere oppfatter at konkurransesituasjonen er blitt skjerpet i løpet av de ti siste årene. På spørsmål om i hvilken grad barnehagen opplever at det er konkurranse om å rekruttere foreldre og barn svarer 37 prosent av barnehagestyrerne i vårt utvalg at denne konkurransesituasjonen er stor eller svært stor. Dette er altså en hverdag som gjelder for over en tredjedel av respondentene i utvalget. Det har i mindre grad vært tradisjon for denne typen konkurranse om barn og personale i barnehagesektoren. Konkurransesituasjonen må

sees i sammenheng med at målet om full barnehagedekning er nådd, men med geografisk variasjon i overfloden av plasser. Utviklingen på «konkurransfeltet» må kunne karakteriseres som rimelig dramatisk. Barnehageorganisasjonenes ressurser og eksistens er basert på at en får tatt opp tilstrekkelig med barn. Vi viser imidlertid også (se tabell J8 i Vedlegg 10 i Appendiks) at styrerne ikke er fremmed for konkurranseelementet.<sup>56</sup>

«Konkurransvariabelen» som forklaringsfaktor knyttet til implementeringsarbeidet begrunnet vi teoretisk med utgangspunkt i en tenkning om at ytre press påvirker leder- og organisasjonsatferd. Vi ser at barnehagenes konkurransesituasjon nokså gjennomgående påvirker de avhengige variablene, selv om sammenhengen ikke er så sterk. Blant annet er det en positiv sammenheng mellom i hvor stor grad styrerne opplever at barnehagen deres er i en konkurransesituasjon og hvor stor grad de rapporterer at rammeplanen preger det daglige arbeidet i barnehagen. Dess mer konkurranse dess mer påvirket av rammeplanen i hverdagen. Den samme tendensen ser vi når styrerne spørres om i hvilken grad arbeidet med gjeldende rammeplan er nedfelt i skriftlige regler og rutiner i barnehagen deres. Økt konkurranse gir økt rutinisering. Det er også slik at barnehagestyrerne som i størst grad opplever konkurranse er dem som hyppigst rapporterer at økonomi er en begrensning i arbeidet med å implementere rammeplanen.

Materialet tyder også på at opplevd konkurranse kan gi seg utslag i et mer omfattende arbeid med å styrke de ulike overgangene som rammeplanen presiserer. Jo større konkurranse styrerne registrerer at det er om å rekruttere foreldre og barn, jo større sannsynlighet er det for at de har jobbet for å styrke arbeidet med overganger i barnehagen sin.

At barnehagen kan tilby tydelige, forutsigbare og trygge rammer for barna vil selvsagt være viktig for foreldre og foresatte. Dette gjelder i hverdagen, men håndteringen av overgangsperiodene vil også være sentrale. Ser foreldre at det gjøres et systematisk og troverdig arbeidet både i hverdagen og i mer kritiske perioder vil det gi grunnlag for tillit til barnehagen og dens ansatte. Et slikt gjennomgående og helhetlig arbeid på alle områder i barnehagen kan i vid forstand også sees på som et konkurransefortrinn, selv om dette ikke nødvendigvis er noe som står fremst på markedsføringsplakater og lignende. Barnehagepersonalet er nok bevisst på at stabile og forutsigbare rammer og rutiner gir god markedsføring på folkemunne og i lokalsamfunnet. Den mest bærekraftige måten å møte konkurransen på kan være å jobbe systematisk og troverdig med kjerneelementer i organisasjonen og i den daglige driften. Dette vil gjelde inntak, intern planlegging og dokumentasjon, personalets atferd og barnehagens integrasjon i det videre utdanningsløpet. Arbeider en tydelig og bevisst med overgangen til skole får en også frem at barnehagens plass i det samlede utdanningsløpet tas på alvor.

### 5.8.3. Konklusjon

*Styrerundersøkelsen* viser at til tross for at styrerne kan peke på klare utfordringer og begrensninger knyttet til rammeplanarbeidet har den altså en sentral plass i barnehagens daglige virksomhet.

Det er flere aktører involvert i prosessene. Både eier, pedagogiske ledere og foreldre bidrar gjennomgående. I stor utstrekning er det også etablert rutiner for å ivareta de viktige delene av

---

<sup>56</sup> I det øvrige materialet fra denne nye undersøkelsen vår i 2020 ser vi at over en tredjedel (35 prosent) av styrerne oppgir å være enig eller svært enig i påstanden «Det er stimulerende med konkurranse mellom barnehagene».

dette styringsverktøyet. På denne måten bygges rammeplankompetansen inn i barnehageorganisasjonen og blir uavhengig av enkeltpersoner. Organisasjonskompetansen forsterkes og gjøres mer robust. Vi har også sett at styrernes ledelseskompetanse systematisk har blitt styrket i de senere tiårene. Denne styrkingen av organisasjonen bør klart sees i sammenheng med barnehageledernes økte kompetanse, bevissthet og dømmekraft. Rammeplanarbeidet er et omfattende arbeid, det går over lang tid og det omfatter en rekke aktører i, og i tilknytning til, barnehageorganisasjonen. Det er et tydelig ledelsesansvar å se til at disse komplekse prosessene blir ivaretatt på en god måte i de respektive barnehageorganisasjonene. Kunnskap og selvinnsikt om ulike sider ved ledelse vil være essensielt for at implementeringsprosessene skal fungere. Og her vil ikke minst kunnskap om organisasjon som et ledelsesverktøy være sentralt.

Det er et interessant funn når styrerne mener at de avgjørende forutsetningene for å implementere rammeplanen ligger i barnehagen, og knyttes til faktorer som tydelig ledelse og motiverte ansatte. Det står delvis i kontrast til den effekten vi viser at eierforholdet har. Dette kan muligens sees som uttrykk for mange års lederutvikling i sektoren, og en styrket oppfatning av at leder er avgjørende for virksomhetens innhold.

Selv om både styrernes kjønn, alder og ansiennitet virker inn på arbeidet med rammeplanen, er den statistiske variasjonen i materialet i noe mindre utstrekning knyttet til trekk og egenskaper ved styrerne enn forhold som går på organisasjon og kontekst. Dog er det åpenbart at det krever lederkompetanse for å kunne vurdere konkurransesituasjonen, rammene både innenfor kommunal og privat virksomhet samt forholdet mellom barnehagens størrelse og omfanget av regler og rutiner. Dette er også organisasjons- og ledelseskompetanse som bør gjelde for flere enn bare styrer selv i barnehageorganisasjonen.

## Referanser

- Bergersen, A. (2006): «Barnehagen – en kvinnekultur?». I B. Edvard & S. Helland (red): *Barnehagepedagogikk, 126-143*. Oslo Samlaget.
- Børhaug, K., Helgøy, I., Homme, A., Lotsberg, D. Ø. & Ludvigsen, K. (2011): *Styring, organisering og leiing i barnehagen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Børhaug, K. & Lotsberg, D.Ø. (2010): «Barnehageledelse i endring». *Nordisk Barnehageforskning*, 3(3), 41–56.
- Børhaug, K. & Lotsberg, D.Ø. (2012): «Institusjonelle betingelser for konkurranse mellom offentlige og private tjenesteytere i barnehagesektoren», *Nordiske organisasjonsstudier* 14 (2): 27-48.
- Børhaug, K & Lotsberg, D.Ø. (2016): *Barnehageleiing i praksis*. Oslo: Det norske Samlaget.
- Børhaug, K. & Nordø, Å.D. (2020): Evaluering av implementering av rammeplan for barnehagen. Rådatarapport 1B: Kommuneundersøkinga.
- Christensen, T, Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P.G., Røvik, K.A. (2015): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eide, H.M. K. & Homme, A. (2019): «*Jo flere vi er sammen ...*» *En undersøkelse av organisering og arbeidsdeling i åtte barnehager med økt andel pedagoger*. Bergen: NORCE samfunnsforskning RAPPORT 15 – 2019.
- Goodlad, J. I. (1979): *Curriculum Inquiry. The Study of Curriculum Practice*. McGraw-Hill Inc.
- Gotvassli, K.Å. (1989): *Administrator eller inspirator? Prosjektet administrasjon og leiing i barnehagen*. Nord-Trøndelag Distriktshøgskole.
- Haugset, A.S. (2019): «Har kommunalt eller privat eierskap betydning for kvaliteten i norske barnehager?» *Tidsskrift for velferdsforskning* 03 2019: 240 – 254.
- Hogsnæs, H.D. & Moser, T. (2014): «Forståelser av gode overganger og opplevelse av sammenheng mellom barnehage, skole og skolefritidsordning». I *Tidsskrift for Nordiske Barnehageforskning*, 7 <https://doi.org/10.7577/nbf.625>
- Klausen, K.K. (2014): *Strategisk ledelse i det offentlige*. Gyldendal Business.
- Kunnskapsdepartementet (2008): *Fra eldst til yngst. Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole*. Veileder. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/barnehager/veileder/f-4248-fra-eldst-til-yngst.pdf>
- Kunnskapsdepartementet (2017): *Rammeplan for barnehagen. Forskrift om barnehagens innhold og oppgaver*.



- Kvistad, K. (2008): «Kompetanseutvikling som danning, erkjennelse og myndiggjøring – Utfordringer i barnehagesektoren». Norsk pedagogisk tidsskrift 05 / 2008 (Volum 92).
- Larsen, A.K. og M. V. Slåtten (2012) *Fra tre-nivå til to-nivå Omorganisering av kommunale barnehager. En undersøkelse om de tilsattes opplevelse av den nye organiseringsmodellen*. Høgskolen i Oslo og Akershus Rapport 2012 nr 10.
- Larsen, A.K. & Slåtten, M. V. (2020): *Nye tider. Nye barnehageorganisasjoner*. (2 utgave). Oslo: Fagbokforlaget.
- Lavrakas, P.J. (2008) *Encyclopedia of survey research methods*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- Lotsberg, D. Ø. (2011): *Barnehagen som arena for ledelse. Mot en profesjonell lederrolle?*». I Askvik, S., Espedal, B., & Gammelsæter, H. (2011). *Kunnskap om ledelse: 65-87*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ljunggren, B., Moen, K.M., Seland, M., Naper, L., Fagerholt, R.A. & Gotvassli, K.-Å. (2017): *Barnehagens rammeplan mellom styring og skjønn. En kunnskapsstatus om implementering og gjennomføring med videre anbefalinger*. Trondheim: DMMH Rapport 2/2017.
- Mintzberg, H. (1979): *The structuring of organizations*. Engelwood Cliffs: Prentice Hall.
- NOU 2016: 18. *Hjertespråket – Forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-18/id2515222/>
- Rambøll Management (2010): *Kartlegging av det pedagogiske innholdet i skoleforberedende aktiviteter i barnehager*. Oslo: Rambøll
- Roness, D. (2001): *Styrer 2000/2001: en undersøkelse av styrenes arbeidsforhold*. Bergen: Utdanningsforbundet.
- Røvik, K.A. (2014): *Reformideer i norsk skole*. Cappelen Damm Akademisk.
- Sataøen, S.O. (2010): «Barnehagen som arbeidsplass – gradvis også for menn». I *Barnehagen*, 2 (10), 6-10.
- Skreland, L. L. (2016): *På mandager er det ikke lov med papirfly – en studie av regler og yrkesutøvelse*. Kristiansand: Universitet i Agder, PhD-avhandling.
- Strand, T. (2007): *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Winter, S. C. (2003,2012): «Implementation Perspectives: Status and reconsideration. « In: Peters, B. Guy and Jon Pierre (eds.): *The SAGE Handbook of Public Administration*.
- Østrem, S, Bjar, H, Føsker, L.R., Hogsnes, H.D., Jansen, T.T., Nordtømme, S., Tholin, K.R.(2009): *Alle teller mer. En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart*. Tønsberg: Høgskolen i Vestfold Rapport 1/2009.

Helene Marie Kjærgård Eide, Hilde Danielsen, Svein Ole Sataøen og Torjer Andreas Olsen

## 6. Barnehagestudien

### 6.1. Innledning

Med utgangspunkt i iverksettingsteori (Winter, 2003), ser vi i dette kapitlet nærmere på hvordan aktører i barnehagene fortolker og praktiserer rammeplanen. Videre rettes oppmerksomheten mot virkemidler utviklet for å realisere rammeplanens målsettinger i barnehagene. De ansattes fortolkninger og praksis gir innblikk i hvordan rammeplanen operasjonaliseres. Sett ut fra Goodlads begreper om læreplanpraksiser (Goodlad, 1979), viser funnene som presenteres her til den operasjonelle læreplanen, altså rammeplanen uttrykt i den daglige praksisen i barnehagen. Innholdet i kapitlet bygger på resultater fra kvalitative undersøkelser som er gjennomført i 19 barnehager.

Innledningsvis (6.2) presenterer vi sentrale metodiske overveielser i arbeidet med utvelgning, innsamling, systematisering og analyse av datagrunnlaget for undersøkelsen.

Kapittelet er videre strukturert etter de fire overordnede forskningsspørsmålene for casestudien. I delkapittel 6.3 tar vi opp hvordan ansatte i barnehagen forstår og fortolker rammeplanen. I tillegg presenteres erfaringer i arbeidet med å sette i verk den reviderte rammeplanen. I delkapittel 6.4 ser vi nærmere på hvordan rammeplanen brukes i barnehagene i dag, hvordan den benyttes i organisering og planer og hva barnehageansatte ser som relevante endringer i eget arbeid som følge av planen. I delkapittel 6.5 beskrives ivaretagelsen av samiske rettigheter formulert i rammeplanen i norske barnehager og i samiske barnehager. Delkapittel 6.5 viser hvordan barnehagene arbeider for å legge til rette for å ivareta rammeplanens ambisjoner om en trygg og god overgang til barnehagen, innad i barnehagen og mellom barnehage og skole.

### 6.2. Metodiske overveielser

Datagrunnlaget for *Barnehagestudien* er samlet inn gjennom kvalitative intervju med ansatte i barnehager, og dokumenter barnehagene har utarbeidet. Utvalget av casebarnehager bygger på systematiske vurderinger av hvilke variabler ved barnehager som ut fra formålet med evalueringen, er mest relevante og interessante å inkludere i prosjektet. Følgende dimensjoner ble vurdert som viktige da forskerne rekrutterte barnehager til evalueringen: antall barn (størrelse), andel minoritetsspråklige barn, eierskap (offentlig/privat), geografisk spredning og langs dimensjonen by/land. Utvalget omfattet samiske barnehager og majoritetsspråklige barnehager med samiske barn i ulike områder i Norge. Forskerne tok også hensyn til at ønsket om å få med barnehager fra de tre samiske språkområdene og alt informasjonsmaterieell om *Barnehagestudien* ble oversatt til de tre samiske språkene. Ut fra kriteriene presentert over, utformet forskerne en oversikt med 50 barnehager som utgangspunkt for rekruttering av deltakerenheter. For å ivareta hensynet til sammenheng mellom ulike delundersøkelser i evalueringen, ble oversikten over de 50 barnehagene delt og diskutert med hele forskergruppen i evalueringen.

Arbeidet med rekruttering til *Barnehagestudien* startet høsten 2019, og tok først utgangspunkt i oversikten av aktuelle barnehager. Forskerne tok direkte kontakt med enhetene, først per telefon, og deretter via epost med nærmere informasjon om prosjektet. En stor andel av barnehagene svarte nei til deltakelse allerede ved telefonkontakt. Begrunnelsene for å avstå fra deltakelse var da i hovedsak knyttet til at barnehagene allerede var involvert i andre forskningsprosjekter og derfor ikke hadde mulighet til å delta. Om lag 10 barnehager avsto fra deltakelse etter å ha fått tilsendt informasjonsmateriale per epost. Begrunnelsene for at barnehagene ikke kunne delta varierte, og omhandlet blant annet strukturelle endringsprosesser i barnehagene, implementeringsarbeid knyttet til andre satsinger og initiativ, eller mangel på tid.

Etter hvert som barnehager bekreftet deltakelse i evalueringen startet datainnsamlingen, først gjennom intervju og deretter med innsamling av feltnotat og planer fra barnehagene. Alle barnehagene ble spurt om forskerne kunne få delta på møter for å observere. Bare en av utvalgsbarnehagene åpnet for slik observasjon i den første delen av datainnsamlingen. I en barnehage var styrer positiv til at forskerne kunne delta på møte, men dette ble senere avslått fordi en av møtedeltakerne uttrykte motvilje mot dette. Etter første runde med rekruttering satt forskerne igjen med et utvalg på 10 barnehager som hadde bekreftet deltakelse. Tre av disse barnehagene ønsket imidlertid å utsette intervju til våren 2020. Forskerne utvidet da det strategiske rekrutteringsgrunnlaget ut over de 50 første potensielle barnehagene for å sikre at vi fikk tilgang på 20 barnehager. Nye potensielle deltakerorganisasjoner ble kontaktet, først ved telefon, og deretter via e-post. I denne runden av rekruttering var det også mange enheter som meldte at de ikke kunne delta. Over 20 enheter avsto fra deltakelse på grunn av usikkerhet knyttet til COVID-19 utbruddet. Rekrutteringen av barnehagene strakk seg derfor over ett år. Datainnsamlingen ble foretatt etter hvert som barnehagene bekreftet sin deltakelse, men ettersom rekrutteringen strakk seg over et forholdsvis langt tidsrom, ble datainnsamlingen sterkt preget av covid-19-utbruddet. Forskerne lyktes med å rekruttere tilstrekkelig enheter slik at det totale utvalget består av 19 barnehager. Intervjumateriale rommer intervju med til sammen 18 styrere, 30 pedagoger, 24 fagarbeidere og fem assistenter. Alle styrerne er intervjuet individuelt mens det varierer for resten av de ansatte om de har blitt intervjuet i fokusgrupper eller individuelt. For mer informasjon om intervjuene se Appendiks, Vedlegg 12, 13 og 14.

Forskerne har arbeidet for å skape en bredde og variasjon i utvalget ut fra de valgte kriteriene vist til overfor. Samtidig vil vi påpeke at det kan forekomme skjevheter i materialet fordi det var frivillig for barnehagene å delta. Forskerne tok kontakt med barnehagene per e-post og telefon. Det varierte noe hva som var første kontakt, men felles var at vi ga informasjon om prosjektet og at vi ba dem bli med i forskning som handlet om rammeplanen. Barnehagene hadde litt forskjellige overveielser da de takket ja eller nei til å være med. En mulig skjevhet i materialet kan være at barnehagene som takket ja til å være med, er barnehager som i stor grad oppfatter seg selv som velfungerende og bevisste på å bruke rammeplanen, hvor det føles greit å slippe ukjente forskere inn i barnehagen. Slike skjevheter er vanlige i kvalitativ metode, og vi vil her poengtere at vi fant både fellestrekk og variasjoner knyttet til bruken av rammeplanen i det endelige utvalget vi fikk.

Materialet har på grunn av målet om å undersøke bredde innen samiske barnehager en overrepresentasjon av samiske barnehager sett i forhold til antallet barnehager som er samiske eller har en samisk avdeling i Norge. Det kan også medføre en skjevhet i materialet. Disse barnehagene viste samme variasjoner i måten å forholde seg til rammeplanen på som de andre barnehagene i materialet. Alle barnehagene ble intervjuet med utgangspunkt i samme

intervjugaid, men med noen større betoningar av tema som samisk mangfold, relasjon til samiske institusjoner og samiske og norske omgivelser i de samiske barnehagene. De samiske barnehagene var svært presset på tid og ressurser knyttet til covid-situasjonen og mangel på samisktalende personale og det ble derfor færre fokusgruppeintervju fra de samiske barnehagene.

### 6.3. Barnehageansattes forståelse og fortolkning av rammeplanen

I dette delkapitlet ser vi nærmere på hvordan ansatte i barnehagen forstår og fortolker rammeplanen. I tillegg presenteres erfaringer i arbeidet med å sette i verk den reviderte rammeplan

Rammeplanen fra 2017 omtales som ny rammeplan for barnehagen (udir.no) Undersøkelsen i barnehagene viser at en kan stille spørsmål ved i hvilken grad ansatte i barnehagene<sup>57</sup> oppfatter rammeplanen som ny. Intervjuetmaterialet vårt peker i retning av at styrere og ansatte oppfatter rammeplanen i hovedsak som en videreføring og tydeliggjøring av tidligere rammeplaner (RP, 2006; RP, 1996). Det vektlegges at de grunnleggende verdiene i barnehagen, ideene om lek og læring, synet på barn samt fagområdene er videreført og at en derigjennom ser en sterk sammenheng med de foregående rammeplanene. Rammeplanen oppfattes som en bekreftelse av eksisterende normer og verdier i barnehagearbeidet:

Jeg tenker at oppgjennom tidene så har vi vært opptatt av å gi god omsorg og et godt læringsmiljø, men det har kanskje ikke blitt uttrykt og verdsatt i planene som er førende for oss. Det gir også en anerkjennelse for barnehagesektoren, at det blir beskrevet på en sånn måte. Så den myke delen også blir verdsatt, at det ikke bare skal gå på fag og målbarhet. (Styrer, barnehage 12)

Tydighet er et karakteristikum som trekkes frem med hensyn til både form og innhold. Tydighet med hensyn til form forstås av de ansatte i barnehagene som at den reviderte rammeplanen er langt tydeligere på ansvarsfordeling og krav til både eiere og ansatte. Dette beskrives, slik sitatet under illustrerer, gjerne som en endring fra «bør» til «skal» i omtalen av personalets arbeidsoppgaver, eller som at «det er tydelig hva en skal gjøre, hva en er pålagt»:

Pedagog 1: Den er mer konkret. Mer "skal". Den er enklere å forholde seg til

Pedagog 2: Mindre tekst kanskje.

Pedagog 3: Du tolker det mindre. Tidligere var det mer "hmmm, ja skal jeg eller skal jeg ikke"? Det er tydelig hva en skal gjøre, hva en er pålagt». (Fokusgruppe pedagoger, barnehage 1)

---

<sup>57</sup> I barnehagene benyttes ulike stillingsbetegnelser. I tråd med rammeplanen, bruker vi betegnelsen «styrer» som felles betegnelse for barnehagestyrere, daglig ledere, enhetsledere og andre titler som viser til øverste faglige stilling i barnehagene. Tittelen «pedagog» er felles betegnelse for pedagogisk ledere og barnehagelærere. For stillingene fagarbeider og assistent brukes benevnelsen «fagarbeider eller assistent i presentasjonen, avhengig av deres stilling» i presentasjonen. En svakhet med å samle fagarbeidere og assistenter i samme betegnelse er at fagarbeideres kompetanse ikke kommer tydelig frem. Et eksempel på slik kompetanse er at barne- og ungdomsarbeidere har en formell utdanning (fagbrev) som kvalifiserer for å planlegge, tilrettelegge og gjennomføre ulike pedagogiske tilbud for barn (Eide og Homme, 2019).

Tydighet trekkes også frem i forhold til den reviderte rammeplanens layout. Her legger de ansatte vekt på egenskaper som at planen er kortere, mer oversiktlig, har mer konsise formuleringer og er lettere å lese enn tidligere rammeplaner. Den tilgjengelige formen, at den er kort og enkel, til forskjell fra den tidligere rammeplanen som var lengre og mer detaljert, gjorde at det ble mulig å forvente at alle ansatte skal sette seg inn i den.

De klare kravene gjør samtidig at forventningene til ansatte ble tydeligere enn før. «Nå stiller den klare krav. Jeg føler at faglighet i hver barnehage har blitt løftet da» (Pedagog, barnehage 7). Rammeplanen fra 1996 på 139 sider, framsto mer krevende å sette seg inn i og var nok mest rettet mot pedagogene (Bleken, 2007). Noen tar opp at den reviderte rammeplanen reflekterer den økte profesjonaliseringen (ibid.) innen barnehagefeltet:

Den var jo mye mer konsis, enklere. Det var ikke så mye om og men, og så mye fagstoff. Den er lettere på en måte. Vi går inn og blar i den ... Det er lett å gå inn i den og se litt hvordan personalet skal jobbe, hvordan er fagområdene. Jeg syns den er oversiktlig, men samtidig som jeg jo tenkte at vi har jo trengt litt den utviklingen fra den første rammeplanen som kom, da var det jo rene fagboken og veldig stor, så har vi gått gjennom en slags utvikling. Behovet vårt, det er vel mer konsensus på en måte, og hva er en god barnehage. Jeg tror vi er sterkere som fagpersoner i dag, de aller fleste som jobber i barnehage, enn den gangen. Da var det nå litt sånn avstemming om hvordan vi skulle gjøre ting og da var jo assistentene i flertall, så det ble nok kanskje det de syns var mest praktisk som ble bestemt. (Styrer, barnehage 6)

Sitatet over peker i retning av at rammeplanen er blitt mer tilgjengelig for alle ansatte i barnehagen. Ljunggren med flere (2017) sier at dette er et viktig profesjonaliseringstrekk ved rammeplanen, hvor rammeplanen har bidratt til å synliggjøre barnehagen som faglig institusjon både for sektoren selv og for samfunnet. I tillegg har den gitt retning for arbeid med kompetanseheving i barnehagene.

Samtidig peker styreren i sitatet over på at de faglige utdypingene i rammeplanen, som var mer fremtredende i tidligere rammeplaner, er tatt bort. Dette forutsetter at barnehageansatte selv må besitte, forvalte og dele den fagkunnskapen som er nødvendig for å sette rammeplanen i verk. Styrer argumenterer for at «vi er sterkere som fagpersoner i dag» og peker blant annet på endringer i personalsammensetning<sup>58</sup> som viktig for styrkingen av den barnehagefaglige kompetansen i arbeidet med rammeplanen. Dette samsvarer med tidligere undersøkelser av økt pedagogtethet i barnehagen (Eide og Homme, 2019; Myrvold, 2014) hvor et viktig funn var at økt pedagogtethet kunne føre til at ansattes faglighet ble styrket, for eksempel knyttet til fordypning i rammeplanens fagområder og veiledning. Eide og Homme (2019) fant også at flere pedagoger i barnehagen kan fremme økt faglig bevissthet i det konkrete arbeidet med barna, og skape bedre vilkår for kvalitetssikring av arbeidet.

---

<sup>58</sup> Endringene det her er naturlig å se sitatet i sammenheng med er ny bemanningsnorm og den skjerpede pedagognormen jfr. Lov om barnehager § 17, § 17 a og § 18. Bemanningsnormen som trådte i kraft 1.august 2018 innebærer et minimumskrav om en ansatt per tre barn under tre år, og en ansatt per seks barn over tre år. I tillegg til bemanningsnormen er det vedtatt en skjerpet pedagognorm som innebærer at det skal være en pedagogisk leder per syv barn under tre år, og en pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Barn skal regnes som over tre år fra 1. august det året de fyller tre år.

Barnehagene har i dag langt flere utdannede pedagoger blant de ansatte enn da tidligere rammeplaner ble innført. I tråd med den skjerpede pedagognormen har det i perioden 2017-2019 vært en jevnt økende andel barnehagelærere i barnehagen. Fordelingen av ulike ansattgrupper går fram av oppstillingen under:

Utdanning	2017 Andel	2018 Andel	2019 Andel
Barnehagelærer eller tilsvarende	39,7	41,3	42,4
Annen pedagogisk utdanning	1,7	2,0	1,8
Annen høyere utdanning	1,9	2,0	1,8
Barne- og ungdomsarbeider	20,1	20,2	21,0
Annen fagarbeider	4,5	5,0	4,9
Annen bakgrunn	32,1	29,5	28,0

Tallene over er hentet fra Utdanningsdirektoratet: *Ansattes utdanning i barnehagen – andel*.<sup>59</sup>

Dette gjør at man kan forutsette at stadig flere av de ansatte har kompetanse til å fortolke de nokså korte og enkle omtalene av tema og målsetninger. Samtidig bidrar den korte og enkle formen til større muligheter for at hele ansattgruppen inkludert fagarbeidere og assistenter i barnehagene skal forholde seg aktivt til rammeplanen.

Samtidig som rammeplanen oppfattes som tydeligere og klarere en tidligere planer, erfares den også som åpen.

Vi opplever at uansett hva du jobber med, uansett hvilket fagområde, så kan du knytte det opp mot rammeplanen, hvis du bare har hodet med deg. For alt henger så veldig sammen (Styrer, barnehage 15).

Som sitatet viser, opplever barnehagene at det skapes rom for egne tolkninger i operasjonaliseringen av rammeplanen. Omtalen av de enkelte tema som rammeplanen tar opp er kort, og det skaper rom for at man selv kan fortolke hvordan man skal oppnå konkrete målsetninger som er beskrevet i rammeplanen. Det vide fortolkningsrommet har også blitt avdekket i tidligere undersøkelser av barnehageansattes arbeid med rammeplanen (Ljunggren et al., 2017; Østrem et al., 2009).

Det er uklart om en del endringer i organisering og prioriteringer i de barnehagene som er undersøkt i denne evalueringen, kan knyttes direkte til den reviderte rammeplanen. Noen av endringene som har manifestert seg i barnehagene de siste årene, inngår i større bevegelser og trender som har foregått over tid. Flere av barnehagene startet på utviklingsarbeid i forkant av

<sup>59</sup> Se <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/ansattes-utdanning-andel/>

innføringen av rammeplanen. De ansatte tar også opp dette, at tema som er vektlagt i rammeplanen er tema som har vokst seg større over tid. Mange ansatte knytter altså endringer i barnehagen til et lengre tidsperspektiv enn innføringen av rammeplanen i 2017.

Intervjuer: Er det noen tema eller ting dere opplevde var nye for dere å jobbe med i denne planen, etter at planen kom?

Pedagog: (Vi) har jobbet mye med medvirkning etter den kom, men lurer på om vi begynte med det før, husker ikke det helt.. ikke helt nytt, men at det kanskje var mer fokus på det. (Intervjuer og pedagog, barnehage 7)

Det kan være vanskelig å huske nøyaktig når endringer har skjedd. I akkurat denne barnehagen intervjuet vi fire pedagoger sammen, og de andre pedagogene bekreftet at de hadde startet arbeidet med barns medvirkning før den reviderte rammeplanen kom. Vi finner ikke eksempler på at ansatte opplever rammeplanen som et brudd med tidligere praksis. De opplever planen som en stadfesting og videreføring av etablerte normer og praksiser, men med vektlegging av enkelte nye begreper eller tema som bringer med seg nytt innhold i barnehagen:

Intervjuer: Når dere begynte å jobbe med den nye rammeplanen, hva opplevde dere var nytt?

Styrer: Det var en litt annen tone på det med inkludering. Nå husker jeg ikke akkurat hva jeg tenkte på den tiden, men jeg tenker jo at det blir tydeligere og tydeligere ... altså relasjonene mellom folk. Hvor viktig vi som voksne er, om det gjennom arbeidet senere er blitt enda mer tydelig eller om det er i selve planen det stod, det er jeg ikke helt sikker på hva jeg fant ut. Vi har i hvert fall blitt mye mer opptatt av det gjennom jobbingen med inkludering og hvordan vi får det til. Vi hadde jo jobbet veldig lenge med sosial kompetanse, lek og vennskap, det har jo vært viktig for barnehagen, så vi var jo i gang med det før det ordet inkludering kom. Vi hadde jobbet med trygghets sirkelen og de tingene, det var jo ikke ... Vi følte det passet veldig godt, det var ting vi var opptatt av og som vi var i gang med. (Intervjuer og styrer, barnehage 6)

Den enkelte barnehage og ansattes utgangspunkt da den reviderte rammeplanen ble innført i 2017, påvirker hva de opplever som nytt med planen.

De barnehagene som oppfatter at rammeplanen bringer inn nytt innhold vektlegger ulike aspekter, men noen tema går igjen. Barnehagens digitale praksis (RP 2017, s. 44-45) er et tema som en del ansatte opplever som nytt og utfordrende. I noen barnehager forstås ett eller flere av de tre temaområdene: bærekraftig utvikling (RP, 2017, s. 10-11), demokrati og mangfold (RP, 2017, s. 8-10) og livsmestring og helse (RP, 2017, s. 11) som nye områder. Andre legger vekt på at aspekter som barns medvirkning, danning, lek og hvile er forsterkede og delvis nye element (RP, 2017, s.19-23). Inkludering, sosial kompetanse og mobbing, er tema de opplever mere ansvar for, men tema som de også ser på som videreføring fra tidligere praksis. Det at flere av barnehagene oppfatter de samme innholdsmessige aspektene som nye i den reviderte rammeplanen, innebærer imidlertid ikke at de har en felles forståelse av hva disse aspektene innebærer. Barnehagene forstår blant annet barns medvirkning på ulike måter, noe som kommer til uttrykk både i planarbeidet og i det daglige arbeidet i barnehagene. Dette kan illustreres med utdrag fra to ulike observasjonsnotater fra samme barnehage:

*Vi opplever at personalet har en større bevissthet rundt begrepet medvirkning, og at det stadig jobbes med hvordan man kan bli enda bedre på dette området. Begrepet medvirkning blir mer brukt i daglig kommunikasjon. Medvirkning har en sentral plass i vår didaktiske modell.*

*I den nye rammeplanen er barns medvirkning vektlagt i større grad enn tidligere. Selv om vi har jobbet mye med at barna skal få medvirke tidligere også, har vi blitt enda mer bevisst på dette de siste årene. I forkant av denne samlingsstunden hadde barnegruppen og jeg en liten prat om hva de liker å gjøre på i samlingsstunden. Barna kom med innspill og fikk uttrykke sine tanker om hva som er greit i en samlingsstund og hva de hadde lyst til å gjøre. I rammeplanen står det at "barna jevnlig skal få mulighet til å delta aktivt i planleggingen og vurderingen av barnehagevirksomheten." I planlegging av aktiviteter tar vi utgangspunkt i det barna er opptatt av og det vi vet de liker. Samtidig gir barnas innspill nye ideer og vi får større mulighet til møte barna der de er.*

De to notatene som gjengis over er skrevet av to pedagoger som arbeider med barnegrupper i ulike aldre. Ut fra det første notatet ser vi at medvirkning anses som et viktig utviklingsområde for barnehagen og at den inngår i eiers overordnede modell. I det andre notatet beskrives medvirkning som barnas mulighet til å påvirke innholdet i samlingsstunden. Slik illustrerer notatene at medvirkningsbegrepet kan operasjonaliseres ulikt og gjøre seg gjeldende på ulike nivå i barnehagens planarbeid og praksis.

### **6.3.1. Økt kjennskap til og økt bevissthet om rammeplanen blant alle ansatte i barnehagene**

Hovedinntrykket fra datamaterialet er at innføringen av ny rammeplan i 2017 skapte en økt bevissthet om rammeplanen blant alle ansatte i barnehagene. Dette at alle skal være involvert i arbeidet, har også vært en ambisjon ved tidligere rammeplaner. I rammeplanen fra 2006 fremgår det at

«Målet med rammeplanen er å gi styrer, pedagogiske ledere og det øvrige personalet en forpliktende ramme for planlegging, gjennomføring og vurdering av barnehagens virksomhet» (RP, 2006, s. 4).

Den forrige rammeplanen slo fast at hele barnehagens personale, sammen med foreldre og barn skulle ha et forhold til rammeplanen i form av medvirkning. Styrer sammen med pedagogiske ledere ble gitt ansvar for at rammeplanen ble tatt med i planlegging, dokumentasjon og vurdering av barnehagens arbeid.

At de fleste ansatte i barnehagene nå hevder å ha et mer bevisst forhold til rammeplanen er i seg selv en viktig endring. En endring som har vært påpekt som viktig for barnehagens profesjonalisering både av Østrem et al. (2009) og Ljunggren et al. (2017). Når alle ansatte ser rammeplanen som et grunnlag for den daglige praksisen i barnehagen, motvirkes det som omtales som «privatpraksis». Dette er en praksis som ikke er faglig fundert og profesjonell, men som utgår fra personlige erfaringer, tradisjon og sedvane (Ljunggren et al., 2017).



Materialet viser at representanter for alle grupper ansatte har et forhold til rammeplanen, men at det likevel varierer hvor grundig alle kjenner til planen. Det er spesielt stor variasjon i hvor godt fagarbeidere og assistenter kjenner planen og hvordan de forholder seg til rammeplanen i det daglige arbeidet.

I noen av barnehagene opplever fagarbeidere og assistenter at de bruker den aktivt. De beskriver å ha «sin egen» plan, altså sitt eget eksemplar av rammeplanen til bruk i hverdagen. Noen forteller at de først ble forventet å forholde seg til rammeplanen etter at den nye kom i 2017. I enkelte barnehager, for eksempel der fagarbeiderne har plantid, forventes det at de forholder seg aktivt til rammeplanen i planlegging av aktiviteter og diskusjoner om for eksempel barnehagens satsingsområder. Der blir også fagarbeiderne utfordret til å forklare hvorfor de gjør som de gjør med utgangspunkt i rammeplanen. Organiseringen av slik plantid er opp til den enkelte barnehage, men i noen kommuner legger de føringer på hvorvidt fagarbeidere skal ha plantid. Større forventninger til at fagarbeidere skal kjenne til rammeplanen, kan slik sies å være en endring knyttet til innføring av ny rammeplan. Vi mangler imidlertid dokumentasjon på hvordan dette forholdt seg før 2017.

### **6.3.2. Barnehagens arbeidsprosess i den første fasen av implementeringsarbeidet**

Hvordan arbeidet barnehagene med å implementere rammeplanen da den kom i 2017? Det hører med til historien at forskningsdeltakerne opplever at det er lenge siden rammeplanen var ny. De må lete fram igjen fortellingene av hva de gjorde da rammeplanen kom i 2017. Noen av de vi møtte hadde arbeidet med og satt seg inn i planen allerede under høringen av utkast til revidert rammeplan. En høring som skapte stort engasjement mange steder slik det er beskrevet innledningsvis (om barnehageopprøret):

Jeg husker vi snakket mye mer om den rammeplanen som kom nå enn den forrige som kom i 2006. Men nå som den kom i 2017 var det liksom mye mer blest følte jeg da, både fra kommunens side og alle sånne nettsider, Facebook, du fikk det mye mer innunder huden da. Alle fikk jo den og alle fikk liksom plantid til å lese den da, oss ansatte. Så drøftet vi den videre på personalmøter og jobbet egentlig ganske bra med den, synes vi da. (Styrer, barnehage 2)

Gjennomgående ser det ut som at alle ansatte, uansett faggruppe, fikk oppdraget med å lese gjennom den nye rammeplanen:

Før vi begynte planleggingsdagen så skulle vi lese hele sant, sånn at vi var jo pålagt å lese rammeplanen, det ble vi. Selvfølgelig ikke sånn at vi skulle kunne det ordrett da, men vite hva forandringene var, hva var nytt, før så var det «bør», nå er det mer «skal», det er mer systematiske og tydelige føringer for hvordan vi skal jobbe. (Fagarbeider, barnehage 2)

Noen forteller at de tok for seg kapittel for kapittel i planen for så å diskutere hva innholdet i kapitlene måtte få som konsekvens i egen organisasjon. Andre arbeidet med de store begrepene i planen; f.eks. bærekraft, medvirkning, digital praksis, eller livsmestring med sikte på å omforme begrepene til sine barnehager.

Vi hadde kanskje om omsorg da, overskriften omsorg, så alle fikk kanskje i lekse da til neste personalmøte å lese det, så knytte opp mot, komme med noen setninger, hvordan tenker du at du jobber med omsorg. Sånn at vi fikk snakket om det. Det ble jo veldig nyttig for alle da. Er vi så gode som vi tror vi er da. Det er jo noe med at når vi skal liksom "å ja, du syns det du...". Du må liksom få litt ord på det da. (Styrer, barnehage 1)

Delvis formulerte barnehagene strategiene selv, delvis var initieringen styrt av eier eller kommune. Da rammeplanen kom i 2017 ser det daglige implementeringsarbeidet ut til å være basert på interne ressurser i barnehagene. Men for barnehagene i større kommuner eller private kjeder, ble implementeringsarbeidet også styrt og forsterket med sentrale strategier fra eierne. Implementeringsprosessene i barnehagene har derfor naturlig nok variert noe.

Noen av de ansatte forbinder eiernes bidrag til implementeringen som en hjelp til å heve kvaliteten på barnehagene.

Barnehagene i Norge har hatt som kultur at vi gjør ting litt som det passer oss, har praksis og sitter på hver vår tue. Vi har en stor kommune som arbeidsgiver, og de har vært gode på å jobbe med implementeringsarbeidet på et overordnet nivå med samlinger for alle barnehagene for å få med alle med på å løfte kvalitet i samtlige barnehager og få på plass felles praksis da, så da har vi i vår kommune hatt veldig god støtte i det også, og vi ser at nivået og kvaliteten i barnehagene øker og det er utvikling. (Pedagog, barnehage 7)

Denne pedagogen mener at barnehager tidligere har hatt for stor frihet til å definere egne premisser, og at den forsterkede styringen av barnehagene fra det kommunale nivået de siste årene har vært et gode. Dette perspektivet bekreftes i Ljunggren med flere (2017) sin undersøkelse av hvordan den forrige rammeplanen fungerte som styringsverktøy. Et av de sentrale funnene i deres undersøkelse var at barnehagene opplevde rammeplanen som et godt pedagogisk verktøy, men samtidig vid og åpen for svært mange ulike tolkninger, og i mindre grad styrende for barnehagenes pedagogiske praksis.

### 6.3.3. Styring av implementeringsprosessen fra eiere

De fleste barnehagene i vårt utvalg inngår i større kommunale eller interkommunale samarbeid, eller de har private eiere. Det innebærer at det også blir pekt ut felles områder i rammeplanen som alle barnehagene i kommunen, eller innen en barnehagekjede, skal arbeide med. Det varierer hvordan styrerne erfarer denne arbeidsformen. Flere av styrerne vurderer dette som positivt, mens enkelte forteller om mer negative erfaringer med slike felles satsinger:

Det eneste som er dumt når noe blir avgjort over hodet på oss, er at vi gjerne har en tanke på hva er neste steg, så må vi vente litt fordi det kommer noe annet. Så er det jo dette her med å selge inn ting da. Hvis en skal få det skikkelig gjort og få endring i praksis, så er det smart å selge inn og få folk med før en kjører. Det er svakheten når det blir gjort sånn. Men så tror jeg barnehagefolk generelt er ganske flink på å tenke at jaja, det henger nå sammen med det, så vi skal nå jobbe med det likevel. (Styrer, barnehage 6)

Vedtakene om felles satsinger blir gjerne tatt på nivået over barnehagestyrerne som blir satt til å «selge» satsingene inn i sine barnehager. De prøver å integrere vedtaket med å si at «alt handler jo om rammeplanen»:

Så er det det at en ser at ja, det passer inn i rammeplanen så det er sikkert både kjekt og nyttig. Men det er jeg som skal selge det inn, og hvis ikke jeg har oversikten eller fått det solgt inn til meg, så blir det hakket verre å få solgt videre. (Styrer, barnehage 6)

Noen styrere opplevde at det ble vanskelig å forankre satsninger i rammeplanen som de ble pålagt utenfra. Dersom bare styrere og pedagoger ble sendt på kurs, for eksempel, kunne oppgaven med å videreformidle kursets innhold til fagarbeider og assistentgruppen by på vanskeligheter.

Mange aktører har tilbudt kursing ved innføringen av rammeplanen i 2017. Mange forteller om kurs- og planleggingsdager de var på arrangert av fylkesmennene, barnehageeierne, fagforeningene og andre:

Vi fikk utdelt rammeplanen alle sammen, både pedagoger og fagarbeidere. Og leste gjennom og jobbet i fellesskap og på personalmøter. Og så var vi på lærerstevne på kick-off. (...) En hadde et foredrag den dagen som gikk på rammeplanen og medvirkning, tror jeg. Det ble en felles ting og hele personalgruppen var sammen og tenkte på det samme. Så da blir det en fellesskapsgreie når du begynner på noe nytt. (Pedagog, barnehage 11)

Samtidig som de ansatte ble og blir tilbudt mange ulike kurs og program som bidrar til fortolking av rammeplanens temaer, er det barnehagestyrere som har hovedansvar for å sørge for at barnehagene arbeider i tråd med rammeplanen.

#### 6.3.4. Styrers rolle i barnehagenes arbeid med implementeringen

I barnehagenes interne arbeid med implementeringen ble det benyttet interne møter eller seminar for å drøfte og avklare innholdet i planen. Barnehagene har brukt personal- og ledermøtene til dette, og tatt i bruk metoder de er kjent med fra før; f. eks. IGP (*individuell-gruppe-plenum*, se f.eks. Bjørnsrud, 2014), dialogspill, dialogkafé, bruk av case o.a.

Jeg jobbet i 2017 i en annen barnehage når rammeplanen kom og da var det mye spesielt på disse fagdagerne og planleggingsdagene. Når det er ny rammeplan, er det veldig hot og i vinden og vi ble oppfordret til å lese først og fremst. Jeg var assistent og fikk ikke noe tid dedikert til det. I en barnehage jeg var, fikk jeg noen timer til å lese og gjøre med kjent med rammeplanen. Så var det mange oppgaver knyttet til det, og fagdager, planleggingsdager. (Fagarbeider, barnehage 7)

Flere styrere understreker her at arbeidet med iverksetting av rammeplanen tar tid; «Du kan ikke jobbe med alt samtidig» (styrer, barnehage 3). Flere av styrerne sier også at det er viktig å legge langsiktige planer for implementering. Samtidig mangler mange konkretiserte planer som viser hvordan det langsiktige iverksettingsarbeidet skal drives fram.

Vi ser gjennom intervjuene våre at barnehagestyreren har en viktig rolle i arbeidet med å implementere planen. Arbeidet krever involvering, tilrettelegging for og oppfølging av de tilsatte som skal arbeide fram endringene (Børhaug, Helgøy, Homme, Lotsberg og Ludvigsen, 2011). Vi har inntrykk av at kompetanse til å drive implementeringsarbeid varierer mye blant barnehagens styrere, og kompetansen fremstår i noen barnehager som avgrenset. Funnene er på sentrale områder i tråd med tidligere evalueringer av rammeplanarbeid (Ljunggren et al., 2017 og Østrem et al., 2009).

Implementering handler om hvordan individ og organisasjoner omformer, lærer og innfører endringer og holder ved like nye praksis som er utviklet (Roland og Ertesvåg, 2018; Røvik, 2014). En av de sentrale driverne i implementeringsarbeid er ledelsesprosessene i organisasjonen. Røvik (2014) beskriver iverksettingsarbeid som translasjoner, eller oversettelser. Ideene i den nye planen må tilpasses de forholdene planen skal praktiseres i, f.eks. selve barnehagen i form av størrelse, eierskap, personalgruppe, økonomien og rammefaktorer ellers. Translatørkompetanse er nøkkelbegrep hos Røvik. Dette er kompetansen til å kunne fortolke og oversette rammeplanen til praksis. I oversettelsesarbeid er felles refleksjon over viktige begrep sentralt. Lederen har et særlig ansvar for å forklare og iverksette områder som kan være krevende å forstå. I følge Fullan (2014) har kollektive læreprosesser best virkning, men slike prosesser er det krevende å få til i en organisasjon som barnehagen der ulike yrkesgrupper med ulik bakgrunn og kompetansenivå inngår i arbeidsfellesskapet.

Noen styrere er opptatt av at rammeplanen skal være et levende dokument og et viktig arbeidsredskap for alle ansatte i barnehagen, mens andre er opptatt av at rammeplanen først og fremst skal forankres hos styrer og pedagogiske ledere:

Mest av alt, hvis du fikk sett på årsplanen og fokusplanene våre, så er det jo der vi i størst grad bruker rammeplanen. Den ligger som en paraply, som den jo skal gjøre. Men det er på papiret, og mer et utgangspunkt for hvordan vi jobber. Men her i barnehagen bruker vi den ikke så mye sånn konkret. (Styrer, barnehage 15)

Det varierer i hvilken grad styrerne involverer andre ansatte i konkretisering og fortolkningen av rammeplanen.

Det er ulikheter i hvor langt barnehagene selv mener å ha kommet med implementeringen av planen. Enkelte barnehager opplever at de er ferdige med implementeringen, mens andre forteller at de nesten ikke har arbeidet systematisk med den:

Det har ikke vært systematisk. Det har vært stykkevis og delt (...) For det er jo et arbeidsverktøy, så alle kunne fått et eierforhold til den, og brukt den som en verktøykasse og visst hva som var i den, mye mer inngående. Så hadde det blitt en styrke for hele barnehagen. (Pedagog, barnehage 8)

Denne pedagogen etterlyser, sammen med resten av deltakerne i fokusgruppen, et mer systematisk arbeid med rammeplanen slik at både pedagoger og andre ansatte får et eierforhold til den. I denne barnehagen bekrefter både nyansatt styrer og de ansatte at det så langt ikke har vært gjennomført systematisk arbeid med planen. Dette forklares med at det har vært uro og konflikter i barnehagen som har vært nødvendig å løse før en har kunnet starte med arbeidet.

Blant barnehagene som opplever at de er ferdig med innledningsfasen, er fellestrekket at alle barnehagene har vært gjennom en innledningsfase som starter med at hele personalet skal lese planen, har planen oppe på personalmøter og går gjennom den kapittel for kapittel. De som ikke er kommet helt i havn med innledningsfasen, kjennetegnes ved at rammeplanen ikke er bearbeidet felles i personalgruppen. Forklaringene på forsinkelsene i implementeringsarbeidet varierer, noen peker på andre strukturelle endringer i organisasjonen andre på at implementeringen har blitt avbrutt av andre initiativ.

### 6.3.5. Bruk av støttemateriell og inspirasjon i arbeidet med rammeplanen

På spørsmålet om barnehagen har brukt støttemateriale i form av nettressurser, nettsider o.a i iverksettingsarbeidet, nevner forskningsdeltakerne mange ulike kilder. Nettsidene til Utdanningsdirektoratet blir nevnt av flere. Det gjør også den statlige pedagogiske tjenesten for kommuner og fylkeskommuner Statped.no sine nettsider. Artikkene ved Barnehageforum.no er en tredje sentral nettside. Flere kaller dette eksempler på fagsider og forklarer at disse ressursene gjerne brukes på personal- eller avdelingsmøtene:

Vi bruker Udir-sidene og så Statped sine sider har vi brukt litt. Sånn som på Udir og Statped står det jo en del ting som går på både det med mobbing og psykisk helse, en del sånne ting, og den voksne sin rolle i lek har vi jo og brukt en del. Både artikler som er skrevet, men og en del filmer som er med der. (Pedagog, barnehage 1)

Barnehagene benytter altså nettressursene som utvikles på nasjonalt nivå som utgangspunkt for eget utviklingsarbeid og kompetanseheving på sentrale områder i rammeplanen. I tillegg har vi sett at private barnehagekjeder som Espira, Læringsverkstedet og Kanvas, har utviklet felles materiale som støtte i iverksettelsen og bruken av rammeplanen.

Ulike grupper på Facebook er også sentrale inspirasjonsider for mange tilsatte. Særlig gjelder dette "Idebroen for barn" som i dag har over 85000 medlemmer. Fra informasjonssiden til Idebroen fremgår det at:

*Del, del, del av alle gode og originale ideer. Av og til trenger man påfyll fordi man har gått tom for ideer, da kan man jo ta turen innom IDEBROEN og hente inspirasjon. Idebroen til barn bygger bro for alle som ønsker å forstå barn og lytte til barnets ressurser. I møtet mellom voksne på den ene siden og barnet på den andre ønsker vi å knytte dem sammen ved å stimulere til en gledesfylt strøm av idédeling. (Idebroen til barn, Facebook<sup>60</sup>)*

Facebook-gruppen har en tilhørende nettside: idebroen.no. På denne nettsiden er det mest ideer til formingsaktiviteter og til utelivsaktiviteter i barnehagen. Det er også disse to områdene de barnehageansatte i hovedsak relaterer bruken av Idebroen til. En av de ansatte forklarer at:

Jeg bruker mye idebroen på facebook-siden til å få litt. Enten du ser noen som har gjort noe du bare kopierer hele opplegget fordi det var så bra eller du bare får sånn «gud, det

---

<sup>60</sup> Hentet fra <https://nb-no.facebook.com/groups/idebankbarnehage/>

var lurt» og så viderefører du det selv til at det blir gjerne noe annet, men at du får litt ideer til å spille litt på. (Fagarbeider, barnehage 4)

Sitatet over viser at disse nettsidene gjerne brukes ved at ideer som presenteres der fungerer som inspirasjoner og tas videre og omarbeides ut ifra lokale behov og forutsetninger.

En annen facebook-gruppe som også nevnes i flere av barnehagene er Fantasifantasten som er drevet av barnehagelærer Trude Brendeland. Denne siden har i dag over 34.000 medlemmer. På Facebook presenterer Brendeland siden på følgende måte:

Fantasi, lek, estetisk aktivitet og livsglede - for barnehager, foreldre, besteforeldre og andre som har barn rundt seg. Fantasifantasten driver først og fremst idedugnad, forfatter- og kursvirksomhet for barnehager. Foreldre, besteforeldre og andre som har med barn å gjøre kan også plukke opp ideer og inspirasjon til sprettent og lekent samvær med barn (Fantasifantasten, facebook<sup>61</sup>).

Begge disse Facebook- gruppene har også egne nettsider som flere viser til (se fantasifantasten.no og idebroen.no). I tillegg viser enkelte av barnehagene til nettsiden «Fiskesprell», og nevner den som inspirasjonskilde når det gjelder matlagning i barnehagen.

I materialet er det noen få eksempler på at barnehagene eller de ansatte selv har lagt ut fagstoff eller ideer til opplegg eller aktiviteter på de nevnte sidene. Det er tydelig at terskelen for å dele på disse sidene er høy, og begrunnelsene for at ansatte ikke legger ut går i ulike retninger. En pedagog begrunner det med usikkerhet knyttet til om opplegget en har laget er «bra nok», og at det er vanskelig å uttrykke seg skriftlig:

Men det er kanskje dette med «er det godt nok?». Jeg har litt dysleksi, da kan jeg ikke skrive noe ut selv. (Pedagog, barnehage 3)

Samme pedagog er opptatt av at de på slike åpne sider lett kan få negative kommentarer tilbake. Kommentarer av typen:

«Hvorfor bruker dere tiden på det når dere kunne vært med ungene» for eksempel, det leste jeg. Noen som hadde laget noe skikkelig stilig, og så var det den «tar dere tiden vekk for å lage det?» (Pedagog, barnehage 3)

Flere av de ansatte nevner diskusjonstrådene som følger innleggene som en viktig forklaring på hvorfor de avstår fra å legge ut ting selv. Kommentarene til innleggene beskrives som sprikende, hvor noen er særlig kritiske. Ofte omhandler slike kritiske kommentarer spørsmål om barns medvirkning, der det blir skrevet inn kommentarer som «Hva med barna? Har de vært med å bestemme?».

I tillegg til de åpne sidene vi har vist til over, forklarer flere barnehageansatte at de har organisert egne lukkede Facebook-sider blant kollegaer og/eller venner som de bruker til å dele inspirasjon og fagstoff. Her er terskelen langt lavere for å legge ut egne ideer til aktiviteter. Det samme

---

<sup>61</sup> Hentet fra <https://nb-no.facebook.com/Fantasifantasten-194538517252132/>

gjelder avgrensede Facebook-sider som de større barnehagekjedene har, f. eks. Kanvasbarnehagene. På disse sidene er det ikke bare deling av ideer til aktiviteter, men også tips om nettsider, artikler og bøker.

Denne evalueringen gir ikke rom til å gå i dybden på hvordan ansatte bruker sosiale medier, utover å konstatere at det framstår vanlig å bruke dem. Det ville være interessant å analysere nærmere hvordan ansatte bruker de sosiale mediene, og hvilke diskusjoner som foregår der, ettersom sosiale medier ikke nødvendigvis tilbyr kvalitetssikring av ideer og informasjon på samme måte som nettstedet drevet av offentlige aktører eller private barnehagekjeder. Avslutningsvis i dette delkapittelet vil vi rette oppmerksomheten mot barnehagenes vurderingspraksiser, og hvordan de opplever at de på dette området arbeidet i tråd med rammeplanen.

## **6.4. Hvordan brukes rammeplanen i barnehagen? Hvilke endringer har planen ført til så langt?**

Dette underkapittelet tar opp hvordan rammeplanen blir brukt i barnehagene, hvordan den benyttes i organisering og planlegging og hvordan ansatte bruker rammeplanen i sitt daglige arbeid i barnehagen. Vi ser også på hva barnehageansatte ser som relevante endringer i eget arbeid som følge av planen. Underkapittelet avsluttes med hvordan ansatte i barnehagen opplever at de arbeider i tråd med rammeplanen.

### **6.4.1. Synliggjøring av rammeplanen i barnehagens planleggingsprosesser og dokumenter**

Iverksettingsarbeidet var mest intenst i den første tiden etter at planen kom. Høsten 2017 arbeidet barnehagene med å lese, forstå, bearbeide og oversette planen til egen organisasjon og egen praksis. Samtidig er det mange som betoner at det å sette planen i verk er en langsiktig prosess som de jobber med kontinuerlig. Men i dag, tre år etter at planen ble introdusert, ser vi stor variasjon i hvor direkte barnehagene forholder seg til rammeplanen.

Styrerne bruker rammeplan spesielt i arbeid med dokumentasjon og planarbeid. Å koble planene i barnehagen direkte til rammeplanen er også noe styrerne er forpliktet til i tråd med paragraf 2 i Lov om barnehager: «Med utgangspunkt i rammeplan for barnehagen skal samarbeidsutvalget for hver barnehage fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten». Barnehagen er med andre ord forplikta til å utarbeide en årsplan. I tillegg skal det utarbeides planer for kortere og lengre tidsrom og for ulike barnegrupper etter behov.

De fleste barnehagene forholder seg til maler for hvordan årsplanene deres skal se ut. Det kan være kommunale eller private eiere som har utviklet egne maler som barnehagene er forpliktet til å følge:

Jeg kan jo si veldig kort, denne kommunen har jo, som følge av den politiske situasjonen i veldig mange år, en stor andel private barnehager, godt over seksti prosent. Vi har færre kommunale barnehager, men vi har likevel en oppvekstsektor som favner de kommunale

barnehagene. Vi har som oppveksteier laget en mal for årsplaner, sånn at vi har en lik mal. Og så kan vi gjøre den til vår egen. Men der er de veldig tydelig på å få denne til å gjenspeile rammeplanen, bygge på mange av de samme kapitlene og delene. Det tenker jeg er med på å operasjonalisere denne planen. I årsplanen vår igjen så har vi jo [lagt til] punkter til egenvurdering. (...). Jobben min, er jo å omsette planen mest mulig i praksis da, sånn at Kari og Ole som går her kjenner på den planen på kroppen. Det er det vi prøver å styre etter mest mulig. (Styrer, barnehage 11)

Styreren vi siterer her viser til den kommunale malen som en operasjonalisering av rammeplanen som de er forventet å forholde seg til. Malen er bygget opp med utgangspunkt i rammeplanen, noe som bl. annet kommer til uttrykk ved at den kommunale planen har de samme delene og kapitlene vi finner i rammeplanen. Barnehagen har imidlertid kunnet gjøre egne prioriteringer og lagt dem inn som «punkter til egenvurdering». Barnehagens rolle som iverksetter av planen, blir da mer tydelig. I vårt materiale er det bare små private enheter som lager årsplaner etter egen mal, men også de velger ofte å følge malen til kommunen de er plassert i.

Vi har lastet ned årsplandokumenter som ligger tilgjengelig på nettsidene til barnehagene i utvalget vårt. I analysearbeidet har vi sett nærmere på hva slags type dokument barnehagene har lagt ut og som kan benevnes som årsplan. Vi har også sett på om det er lagt ut supplerende dokument til årsplanene på barnehagens nettside.

Årsplandokumentene varierer mye i omfang og innhold. Den korteste er på en side, de lengste er på 25 sider. Det er årsplaner som ikke har en eneste referanse til rammeplanen og det er årsplaner som har 22 referanser i årsplanteksten. I tillegg til årsplanene har barnehagene mange ulike typer planer, enten lagt ut på nettet eller sendt til oss i forbindelse med datainnsamling. Eksempler på slik planer er: 3-års plan, virksomhetsplan, langsiktig årsplan, langtidsperspektiv, visjon 2019-2020, fokusplan, pedagogisk årshjul, årstidshjul, og progresjonsplan for hvert fagområde.

Det framgår av rammeplanen hvilke krav som stilles til årsplanarbeidet (RP, 2017, s. 37). Vi har undersøkt tre av disse kravene for å se hvordan barnehagene i utvalget vårt har håndtert operasjonaliseringen av dem. Årsplanen skal synliggjøre *hvordan barnehagen vurderer det pedagogiske arbeidet* sitt. Det skal og komme frem *hvordan barnehagen arbeider med tilvenning av nye barn og ivaretar samarbeid og sammenheng med skolen*. I tillegg har vi sett på om årsplanen sier noe om hvordan barnehagen arbeider med samisk språk og kultur. Dette blir presentert under delkapittel C, mens barnehagenes arbeid med tilvenning og samarbeid med skole presenteres i delkapittel D.

Her vil vi gå nærmere inn på hvordan barnehagene synliggjør hvordan de vurderer arbeidet sitt. Alle årsplanene i utvalget vårt egne kapittel eller større avsnitt som omtaler vurdering, eller evaluering som noen av barnehagene i utvalget vårt bruker som benevnelse.

Det er stor variasjon i måten å behandle temaet vurdering på. Noen barnehager bruker rammeplanteksten direkte inn i sine årsplaner, på denne måten:

Vurderingsarbeidet skal bygge på refleksjoner som hele personalgruppen er involvert i. Viktig at vi evaluerer de mål og tiltak vi har sett opp i denne planen (Barnehage 1).



Andre beskriver vurdering med utgangspunkt i didaktiske verktøy som er utviklet i den aktuelle barnehagen eller av barnehageeier

Vår barnehage arbeider kontinuerlig med vurdering blant annet gjennom pedagogisk analyse i egne grupper der hele personalet deltar. Gjennom å reflektere over egen praksis er målet å utvikle kvaliteten på tilbudet til beste for barna (Barnehage 14).

Evaluering av prosjektarbeid og rutiner gjennomføres kontinuerlig ved bruk av barnehagens didaktiske verktøy<sup>62</sup> (Barnehage 15).

Det finnes også eksempler på at vurdering omtales kort i forbindelse med barnehagens dokumentasjonsarbeid, og at det vises til egne planer for hvordan barnehagen vurderer virksomheten. Dette er planer som ikke inngår i selve årsplandokumentet.

Handlingsplan for hvordan vi evaluerer og vurderer arbeidet vårt finnes på barnehagens hjemmeside (Barnehage 9).

I slik dokumentasjon viser de gjerne til, og grunngir valg av aktiviteter, tema og satsinger med sitater fra og referanser til rammeplanen. Slik beskriver mange ansatte rammeplanen som et aktivt dokument og at de nå forholder seg til rammeplanen i den daglige planleggingen.

Når jeg går turer nedi miljøet så er det ikke sikkert jeg tenker at jo dette står i rammeplanen, vi gjør dette pga., det, men det er jo link til årsplanen, det er jo planen bak. Når du går tilbake til planene så er det jo faktisk der den ligger, den er jo levende. Det var veldig gøy å se syns jeg (Assistent, barnehage 11).

Rammeplanen er altså et dokument ansatte bruker når de skal dokumentere hva de gjør eller har gjort. Rammeplanen blir spesielt mye brukt av barnehagene i foreldresamarbeidet, på foreldremøter og i planer og dokumentasjoner. Ansatte opplever at rammeplanen er et nyttig verktøy når de skal forklare til foreldrene hvorfor de gjør som de gjør og forankre sin faglige praksis. Det at rammeplanen er skrevet i et tilgjengelig språk, bidrar til å gjøre den anvendbar i kommunikasjonen med foreldre.

Slik ser vi at rammeplanen brukes både i barnehagenes planleggingsarbeid og som forankring for barnehagens planer, og i barnehagenes vurdering og dokumentasjon av egen praksis. Vi ser at flere av barnehagene har innarbeidet nye rutiner og dokumentasjonsformer som de begrunner i rammeplanen. Vi finner imidlertid at det varierer i hvilken grad rammeplanen kan sies å være et aktivt dokument i barnehagene. I enkelte barnehager tas rammeplanen med i planleggingsarbeid, problematiseres og diskuteres, mens den i andre barnehager først og fremst brukes til å legitimere praksis i form av sitater som ikke er diskutert, fortolket og problematisert av ansatte i barnehagene. Slik praksis blir av Ljunggren med flere (2017) omtalt som «eterrasjonalisering», og innebærer at det letes etter tekst i rammeplanen som kan legitimere allerede utført praksis.

---

<sup>62</sup> I denne sammenheng viser didaktisk verktøy til en analytisk modell eier har utarbeidet. Modellen er implementert i alle barnehagene i kjeden og skal brukes i barnehagenes evalueringsarbeid.

Forfatterne argumenterte for at den forrige rammeplanen åpnet for slik etterrasjonalisering ettersom den var vid og åpen i formuleringene. I vår undersøkelse kan det se ut til at muligheten for etterrasjonalisering fremdeles gjør seg gjeldende, til tross for at rammeplanens ambisjoner beskrives som tydeligere og med klare forventninger til barnehagenes innhold.

#### 6.4.2. Ansattes bruk av rammeplanen i planleggingsarbeid og i praksis

Det er styrer som har ansvaret for at barnehagene arbeider i tråd med rammeplanen. Styrer delegerer videre ansvaret til pedagogiske ledere, som har ansvaret for at rammeplanen brukes i avdelingene. Det varierer i hvor stor grad fagarbeidere og assistenter blir inndratt eller ansvarliggjort til å utvikle en praksis i tråd med rammeplanen. Implementeringen av rammeplanen er også avhengig av barnehagens størrelse og organisering. I større barnehager har man gjerne ledergrupper som også har ansvar for arbeidet, og i noen barnehager har man utpekt fagansvarlige pedagoger som kan ha et ekstra ansvar for oppfølging av rammeplanen.

Pedagogene og fagarbeiderne ble spurt om hvordan de oppfatter å ha fått brukt kompetansen og erfaringene sine i arbeidet med rammeplanen. Mange av forskningsdeltakerne sier at arbeidsplassen deres er preget av at de samarbeider når de skal legge planer for kortere eller lengre perioder. I dette samarbeidet blir det tatt hensyn til hva de som ansatte liker å gjøre og hva de har særlig interesse for eller kompetanse til. Ut fra materialet vårt er det vanskelig å vite om dette samarbeidet har endret form eller innhold etter at den reviderte rammeplanen kom.

Flere gir eksempel på hvordan mer eller mindre systematisk kartlegging av kompetansen til de ansatte blir brukt i arbeidsdelingen på avdelinger. Ofte handler eksemplene om kompetanse innen friluftsliv og de praktisk-estetiske fagene/kunstfagene:

Jeg har en barnehagelærer som er veldig flink til å dramatisere. Han har med konkreter og sånt i samlinger, og ungene sitter som noen lys. Da får jo han ha noen sånne samlinger, fordi at jeg ser at han mestrer det godt og får det godt til ... Så en prøver jo å legge til rette for at en kan nytte de ressursene en har i det personalet en har. (Styrer, barnehage 1)

En barnehage forteller at de har organisert barnehagen i fagteam, f. eks team for uteliv, læring og lek, språk osv. I disse teamene sitter både assistenter, fagarbeidere og barnehagelærere sammen. Barnehagelærerne legger noen føringer, men alle deltar med sin kompetanse og sine interesser.

Vi har også møtt motforestillinger mot at alt for mange av aktivitetssområdene i en barnehage skal knyttes for mye til interesser eller kompetansen til den enkelte. Noen av forskningsdeltakerne vil gjerne i arbeidshverdagen bli utfordret på områder de før ikke har arbeidet med. Slik uttrykkes dilemmaet i denne utvekslingen av erfaringer:

Fagarbeider 1: Men jeg føler og av og til at det blir litt sånn, sånn som med meg, uansett hvilken avdeling jeg er på «ja du er så flink med forming, så det tar du deg av». Det gjør ikke meg noe, men ...

Fagarbeider 2: Men det er jo noe med at hvis en ikke prøver de andre tingene så blir en ikke god på det heller. (Fokusgruppe fagarbeidere, barnehage 6)

Ansatte setter pris på både å kunne bidra med sin kompetanse, og å bli utfordret til å utvikle kompetanse videre. De er imidlertid avhengige av at ledere legger til rette for utnyttelse og utvikling av kompetanse.

Hovedtendensen i materialet fra barnehagene er at rammeplanen oppleves som relevant og anvendelig. Barnehagene bruker likevel rammeplanen i praksis i ulik grad og på forskjellige måter. Mens noen barnehager relaterer seg gjennomgående til rammeplanen både i planer og i praksis, framstår rammeplanen mer i bakgrunnen i enkelte andre barnehager. Disse variasjonene reflekteres i de ansatte forhold til rammeplanen. Mens noen ansatte forteller at de har planen med seg i veska og inn på avdelingene, er det andre som ikke har sin egen plan, og som sjelden konsulterer planen i sin hverdag.

Spesielt styrere og pedagoger formidlet at rammeplanen er et levende dokument for dem. Mange oppbevarte den fysiske versjonen av rammeplanen lett tilgjengelig, i sekken eller på kontoret, og fortalte at de brukte den ofte:

Jeg vil påpeke og at i hvert fall for meg er ikke rammeplanen bare et arbeidsdokument som jeg bruker når det er planleggingsdager eller fagdager, men en fast ting jeg har med når jeg har plantid og skal planlegge aktiviteter i forhold til de prosjektene som vi har bestemt i personalet, og inn i rammeplanen står det klare mål som vi har klare til å gjennomføre og jobbe med i barnehagen og det er ikke bare en naturlig ting, men nødvendig ting å ha med når vi gjør planleggingen. (Pedagog, barnehage 7)

Noen sa også at den tilgjengelige formen til rammeplanen bidro til å gjøre den anvendbar for hele barnehagen.

Vi vet at for at vi skal nå våre mål så må vi ha alle med, og vi må få til det med at vi har en felles forståelse for hva betyr innholdet i rammeplanen i praksis ikke sant, og det jeg syns er en kvalitet ved denne rammeplanen er nettopp at den er konkret, kortfattet og håndterbar for alle – enten man har studert fem år på høyskolen eller man kommer inn som assistent: Med god veiledning og gode prosesser i en organisasjon så tenker jeg den er tilgjengelig for alle og et godt arbeidsverktøy, i forhold til den som du snakket om i sted, som jo var noe helt annet. (Pedagog, barnehage 7).

Denne pedagogen pekte på mulighetene til å bruke rammeplanen som et redskap til å inkludere hele fellesskapet av ansatte i en felles kultur i barnehagen. Det krever imidlertid tilrettelegging og innsats fra ledere i barnehagen.

Mens noen bruker rammeplanen som et direkte utgangspunkt for planer og daglig virke i barnehagen, er det andre som bruker rammeplanen først og fremst til å forklare hvorfor de gjør som de gjør.

Intervjuer: og da bruker dere rammeplanen til å utforme prosjektene eller begrunne hvorfor dere skal ha disse prosjektene?

Assistent: jeg tror det er begge deler, både utforme og begrunne også referer vi til rammeplanen. Bare det at vi maler med barna. Det er ikke bare maling, det er en tanke bak det og vi henger det opp og viser til rammeplanen med tekst hva som står der i forhold til de ulike prosjektene vi har malt eller sånne ting. (Assistent, barnehage 7)

I intervjuene forklarer ansatte at de bruker rammeplanen når de legger planer og gjennomfører disse i praksis. Andre konsulterer rammeplanen i etterkant, når de trenger å forklare sin praksis, for eksempel overfor foreldre. Slik kan det se ut til at enkelte barnehager bruker sitater og referanser fra rammeplanen til «å legitimere» egen praksis, både internt i barnehagen og opp mot foreldre og andre interessenter. Ljunggren med flere (2017) fant den samme tendensen i sin evaluering av den forrige rammeplanen.

Før fikk du høre «alle kan jobbe i barnehage», og jeg følte litt på det før selv – alle kan jo leke med barn. Men nå føler jeg det er så mye mer, mer faglig.. det er ikke bare å leke med barn, være med barn. Du må ha så mye mer kunnskap bak hva du gjør, du må forsvare alt du gjør.. ikke forsvare sånn, men begrunne det du gjør gjennom rammeplanen. Og da er det godt at rammeplanen er det samme utgangspunktet alle har å gå ut ifra, og vi blir som sagt inkludert i alt. Og som jeg sa i sted – jeg har aldri lært så mye som når jeg kom hit på grunn av den faglige inputen vi får hele tiden og læringen vi får gjennom arbeidet vi gjør. (Assistent, barnehage 7)

Denne assistenten med lang erfaring fra arbeid i barnehage opplever å ha gått gjennom en prosess der arbeidet har blitt mer faglig begrunnet de siste årene ved bruk av rammeplanen. Dette kan tyde på at det skjer en utvikling i barnehagene hvor ansatte ikke bare bruker rammeplanen til etterrasjonalisering, men også bruker den aktivt i planleggingsarbeid og legitimering av praksis internt i barnehagene. En slik utvikling innebærer at den nye rammeplanen har en styrket posisjon som styringsverktøy. Rammeplanen tas også ofte fram i foreldremøter og informasjonsskriv til foreldrene. Gjennomgangen av innsamlede dokumentasjons skriv utformet i barnehagene, viser at det varierer hvordan skrivene er utformet, men ofte er det referanser til rammeplanen i dem.

Flere uttrykker at de bruker rammeplanen i arbeidet med tilrettelegging av aktiviteter. Men det er variasjon blant barnehagene i hvilken grad alle ansatte er involvert i planleggingsarbeidet, og i hvilken grad rammeplanen tas med i arbeidet med å utforme planer:

... den er veldig lett å bruke når du jobber med planlegging og det er mer konkret og lettere å komme gjennom. (Pedagog, barnehage 7)

En hovedtendens fra materialet vårt, er at det varierer i hvilken grad og på hvilken måte rammeplanen tas med i planlegging og gjennomføring av arbeidet i barnehagen. Det varierer med andre ord i hvor stor grad rammeplanen er et aktivt dokument som forankrer planer og praksis i barnehagen og i hvor stor grad hele gruppen av ansatte er involvert i dette arbeidet.

For å forstå bruken av rammeplanen i praksis, er ansattegruppen som består av fagarbeidere og ufaglærte assistenter av spesielt stor interesse. Det er denne ansattegruppen som tilbringer mest tid med barn i barnehagen (Eide og Homme, 2019). Det må understrekes at dette er en svært variert gruppe ansatte med ulike forutsetninger for å utføre arbeid i barnehagen. Den store variasjonen innen denne gruppen ble også reflektert i de kvalitative intervjuene vi utførte, der denne gruppen hadde svært varierende kjennskap til rammeplanen. Mange hadde et nært forhold til rammeplanen via utdanning som barne- og ungdomsarbeidere, eller via arbeid og kursing i barnehagen. Noen hadde blitt dratt tydelig med inn i planleggingsarbeid i barnehagen der det ble forventet fra dem at de skulle kunne argumentere for planer og prosjekter med utgangspunkt i rammeplanen:

Det er jo liksom grunnpillaren vår, som alltid ligger der i bakhodet, hva vi skal jobbe med. (Fagarbeider, barnehage 4)

Enkelte fagarbeidere og assistenter tok frem at arbeidet i barnehagen ble mer interessant og givende for dem etter at de ble ansvarliggjort i forhold til rammeplanen. De fortalte at de tidligere ikke hadde særlig kjennskap til rammeplanen og at de ofte hadde arbeidet med barna uten å tenke gjennom hvorfor de gjorde som de gjorde. Dette ble fortalt i kontrast til nåværende praksis der de var mer bevisste på hva de gjorde i samværet med barna. Også begrunnelsene for handlingene opplever fagarbeiderne å ha blitt viktigere i arbeidet med rammeplanen.

Noen assistenter hadde svært lite kunnskap om rammeplanen og hadde vansker med å snakke om den og fortalte at de ikke hadde lest rammeplanen, noe som illustreres i dialogen mellom intervjuer og en assistent i sitatet under:

Intervjuer: Klarer du å dra frem noe du tenker er viktige kvaliteter i rammeplanen?

Assistent: Jeg føler at rammeplanen favner jo egentlig om alt. Kommunikasjon er jo kjempeviktig, å få barna til å kommunisere det de ønsker, har behov for og sånne ting. Lykken når du har en 1 1/5 åring som tar deg i hånden og leier deg bort til drikkeflasken fordi de ikke kan si jeg vil ha drikke, altså det er bare yes. Jeg tror det er kjempeviktig å få på plass.

Intervjuer: Men rammeplanen har du ikke noe sånn særlig eierforhold til sånn som jeg opplever deg da.

Assistent: Det stemmer. Det er ikke noe som følger meg oppi hodet.

Intervjuer: Det er ikke sånn at du tenker nå jobber jeg i tråd med rammeplanen eller ikke?

Assistent: Nei.

Intervjuer: I rammeplanen er det for eksempel et begrep som heter progresjon. Har du vært borti det i barnehagen eller er det noe dere ikke bruker?

Intervjuer: Det er ikke sånn at vi går rundt og snakker om progresjon til barna nei, absolutt ikke.

Intervjuer: Har du noen måte du tenker du jobber i tråd med rammeplanen? Opplever du at du prøver å vise eller har en ide om at du jobber i tråd med rammeplanen?

Assistent: Ikke bevisst nei. (Intervjuer og assistent, barnehage 15).

Som sitatet over viser, er forankringen av rammeplanene varierende, og i enkelte tilfeller fraværende blant assistenter og fagarbeidere. Også enkelte pedagoger etterlyste bedre forankring av rammeplanen i det daglige arbeidet i sin barnehage:

Jeg synes vel egentlig det generelt sett har vært for lite prat om den rammeplanen, i hvert fall her. Man nevner ord i rammeplanen i ymse sammenhenger, men ja. Vi hadde sikkert noe personalmøte hvor vi diskuterte, det er jeg ganske sikker på, jeg kan bare ikke akkurat huske det selv nå. (Pedagog, Barnehage 11)

Denne pedagogen, med over ti års erfaring som pedagogisk leder, opplever at rammeplanen ikke er et levende dokument i barnehagen hvor vedkommende jobber. Flere forteller, som i sitatet over, at de ikke husker helt hva de diskuterte da rammeplanen kom, og det framstår også vagt hvordan de bruker den i praksis på intervjutidspunktet.

Pedagogisk leder har mulighet til å bruke rammeplanen i sitt arbeid. Men, denne pedagogiske lederen forteller om en situasjon i barnehagen som gjør at det blir lite rom til å forholde seg selvstendig til rammeplanen. De kommunale eierne er svært aktive med å styre satsingene og hvilke program og kurs de ansatte tilbys, og det blir da ikke rom for å utforske rammeplanen på egen hånd, og identifisere egne satsingsområder. Denne pedagogiske lederen forteller også om en kaotisk barnehagehverdag der planer ofte må gjøres om på og der de praktiske oppgavene knyttet til omsorgen for barna tar overhånd.

Det varierer hva den enkelte barnehage vektlegger som sentrale ambisjoner i rammeplanen, hva de oppfatter som nye element og hvordan barnehagene arbeider for å sikre kvaliteten i eget arbeid i tråd med disse ambisjonene. Felles for barnehagene er at de opplever at rammeplanens ambisjoner som ambisiøse, omfattende og sammensatte. Flere peker også på at ansvarliggjøringen rammeplanen fremmer skaper økte forventninger til arbeidet og at det dermed blir for krevende å innfri alle forventningene i planen. Det blir et derfor viktig for dem å velge ut noen områder for utvikling. Eksempler på slik vektlegging er: vekt på lek, vekt på fagområder, vekt på mangfold og inkludering og vekt på medvirkning.

Rammeplanen er altfor ambisiøs i forhold til ressursene man har til å gjøre jobben, det er ingen sammenheng der i praksis i hverdagen. Selvfølgelig gjør vi så godt vi kan, men det er den største utfordringen: (Pedagog, barnehage. 7)

Mange ansatte, men gjerne spesielt fagarbeidere og assistenter, forteller at veien kan være lang fra planer til praksis i barnehagen:

Intervjuer: Hvordan opplever du at dere jobber med rammeplanen i dag?

Assistent: Mitt inntrykk er jo at man hvert år har en ganske storslått visjon på hvordan året skal se ut, også trekker man ut elementer vi skal prøve å fokusere på gjennom året. Veldig ofte føler jeg jo at det kollapser litt og man får ikke gjort det man skal. Det ser veldig flott ut på papiret, men i praksis er det jo egentlig bare å prøve å gjøre så godt man bare kan. (Assistent, barnehage 15)

De ansatte trekker fram at konkrete prosjekter knyttet til fagområder eller tema i rammeplanen kan være vanskelige å gjennomføre i praksis på grunn av mangel på tid. Samtidig framhever de at det viktigste i barnehagen er å skape gode rammer rundt barna. Å droppe en planlagt aktivitet eller satsing kan slik sett skje som en løsning på en akutt krise, eller som et bidrag til å oppfylle rammeplanen. Enkelte barnehager velger å ha lite fokus på prosjektarbeid, mens andre barnehager har mye fokus på prosjektarbeid. Begge disse strategiene kan være i tråd med rammeplanens verdigrunnlag.

### 6.4.3. utfordringer knyttet til arbeid med de yngste barna

Alderssammensetningen i barnehagene har i løpet av de siste tjue årene gjennomgått store forandringer. Den største endringen gjelder antallet barn i aldergruppen 1-2 år. Oppstillingen under viser prosentvis hvor stor del av aldergruppe 1-2 år og aldergruppa 3-5 år som på ulike tidspunkt har hatt plass i barnehagen.

Aldersgruppe	2000	2005	2008	2012	2015	2019
1-2 år	37	54	75	80	81	84
3-5 år	78	91	96	97	97	97

Kilde: SSB 2018: *Andel barn i barnehage øker fortsatt*<sup>63</sup>.

Det faktum at flere barn under tre år i dag har plass i barnehagen, synes å påvirke hvordan ansatte forholder seg til rammeplanen. Mange ansatte trekker fram at det er utfordrende å oppfylle enkelte målsetninger og krav i barnehagen når de arbeider med de yngste barna.

Forskning de siste årene har vist at det er en stor utfordring for barnehagen å ivareta de yngste barna på en faglig forsvarlig måte (Hernes, Vist og Winger, 2019; Bjørnstad & Samuelson, 2012). Kjennetegn ved denne aldergruppa stiller de ansatte overfor store utfordringer. På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet ble det i 2012 utarbeidet en oversikt over forskning om barn i alderen 0–3 år i barnehagen publisert i perioden 2000–2011. Rapporten presenterer norsk, nordisk og internasjonal forskning på høyt vitenskapelig nivå (Bjørnstad & Samuelsson, 2012). Rapporten slår fast at vi vet tilstrekkelig mye for å tilrettelegge en god barnehage for de aller yngste. Men rapporten peker også på kunnskapshull for eksempel når det gjelder kunnskap om læringsprosesser, om minoritetsspråklige barn, om hva som er relevant kunnskap og ferdigheter for de yngste barna for å lære seg ulikt innhold (faglig som sosialt), dvs. de begynnende didaktiske spørsmålene. Og sist, men ikke minst hvordan man utvikler best mulig kompetansen for den gruppe som arbeider med de yngste barna.

Det nasjonale prosjektet «Blikk for barn» stiller spørsmål ved om kvaliteten i barnehagene for de yngste, på noen områder, er gode nok. Særlig har de vært opptatt av den store variasjonen som de mener å ha funnet mellom barnehagene som inngår i prosjektene. Prosjektet handler om hvordan kvaliteten på innholdet i barnehagen er avgjørende for barns trivsel, utfoldelsesmuligheter og læring. Kvaliteten i norske barnehager handler ifølge denne forskningen primært om tre faktorer: personalets nærvær og barns forhold til hverandre i det daglige, kvalifisert personale til stede i barnehagen, og barnehagens rom og organisering (Hernes, Vist og Winger 2019).

Det følgende utdraget fra et fokusgruppe- intervju med pedagoger tematiserer barns medvirkning blant de yngste barna i barnehagen, et tema som mange av de barnehageansatte tok opp i intervjuene:

---

<sup>63</sup> <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/andel-barn-i-barnehage-oket-fortsatt>

Pedagog 1: Barns medvirkning er det veldig fokus på og det er jo ikke bare, bare synes jeg da, når du har så små unger for eksempel. Hvilke områder har de på en måte mulighet på å medvirke?

Pedagog 2: Vi har jo prøvd der vi kan å gjennomføre det da, men det er jo veldig lite de kan gjøre sånn hvor. Spesielt ettåringene, det er ikke så mye du får innputt av der.

Pedagog 1: Du må liksom bare på en måte lese og ta initiativet der og da når på en måte ettåringen da. For eksempel er på tur da og finner interesse i noe og så bare bygge litt videre på ting der og da.

Intervjuer: Ja. Er det andre ting du opplever var nytt med rammeplanen?

Pedagog 1: Ja, eh. Nå spør du vanskelig. Jeg synes nå. Har ikke tenkt gjennom det så veldig nøye egentlig.

Intervjuer: Nei. Opplever du den, tenker du at den litt mer sånn bare en fortsettelse på den forrige?

Pedagog 1: Ja, på mange måter. Nå er det jo litt mer sånn. Det digitale kom jo litt mer inn i bildet, men det. Å jobbe med det det synes jeg er litt, på en måte, vanskelig med ett- til treåringen.

Intervjuer: Ja.

Pedagog 1: Det er på en måte ikke egne kamera som vi kunne gjort, og de skjønner ikke så mye av å sette en brikke inni. Nei så det, ja. Det vi gjør på en måte. Vi har jo sånn en månedsavslutninger, hvor de på en måte ser hva de har holdt på med og bruker ilder i den. Både til foreldre til ungene på en måte da. (Intervjuer og pedagoger, barnehage 7)

Utfordringene knyttet til arbeide med barns medvirkning og barnehagens digitale praksis med de yngste barna, er tema mange av barnehagene løfter fram i intervjuene. Noen tar også opp at de synes det er vanskelig å arbeide med samisk språk og kultur rettet mot de yngste barna. Andre tar opp at de har vansker med å jobbe med sosial inkludering i forhold til barn under tre år.

De ansattes utfordringer med å oversette rammeplanens målsetninger i forhold til de yngste barna kan tolkes i retning av at rammeplanen er skrevet med utgangspunkt i eldre barns hverdag i barnehagen. Barnehagene har som vist over, hatt en stor vekst i antall yngre barn som går der, og tidligere rammeplan som den reviderte rammeplanen bygger på, var skrevet med utgangspunkt i den alderssammensetningen som den gang fantes blant barna i barnehagen. Med tanke på de utfordringene ansatte skildrer i dag, kan det være grunn til å etterlyse mer kunnskap og formidling om hvordan rammeplanen er tenkt å fungere i arbeidet med de yngste barna. Forskerne inkluderte ikke egne spørsmål der vi ba ansatte skille mellom hvordan de arbeidet med ulike aldersgrupper i barnehagen ut over å spørre om hvordan de arbeidet med progresjon i barnehagen. De ekstra vanskene med å agere i tråd med rammeplanen overfor de yngste barna var altså noe de ansatte selv tok opp. Det gir grunn til å anta at det er en sentral erfaring i deres hverdag.

#### 6.4.4. Progresjon - i rammeplanen og i praksis

Det varierer som vist hvordan barnehagene bruker rammeplanen i sitt daglige arbeid. Det neste avsnittet gir en ytterligere nyansering av denne variasjonen ved å gå nærmere inn på ett av områdene som omtales under barnehagens arbeidsmåter, progresjon



Rammeplanen legger vekt på at barnehagene skal arbeide med progresjon (jfr. RP 2017, s. 44). Som påpekt tidligere, har rammeplanen generelt et tilgjengelig språk med avgrenset bruk av faguttrykk. Progresjon er ett av de faglige uttrykkene i rammeplanen, og da er det spesielt interessant å undersøke hvordan det forstås i barnehagene, og operasjonaliseres i praksis.

Forskerne ønsket å undersøke hvordan ansatte i barnehagene fortolket rammeplanen, og valgte da å legge inn et eget spørsmål om progresjon i spørsmålene til ansatte. Antagelsen var at progresjon kunne oppfattes på ulike måter blant ansatte og i de ulike barnehagene. Dette viste seg å stemme.

I rammeplanen omtales progresjon i kapittel 8 *Barnehagens arbeidsmåter*, og under punktet Progresjon, står det at «alle barn skal kunne oppleve progresjon i barnehagens innhold» og at dette skal skje gjennom å «oppdage, følge opp og utvide det barna allerede er opptatt av». Barnehagen skal videre «legge til rette for progresjon gjennom valg av pedagogisk innhold, arbeidsmåter, leker, materialer og utforming av fysisk miljø» (RP 2017, s. 44). På Udir sine nettsider finnes det noe informasjonsmateriale om progresjon i barnehagen med eksempler på hvordan man kan tenke om progresjon. Der forklares progresjon som en både lineær og kompleks prosess (Utdanningsdirektoratet: *Pedagogisk dokumentasjon i barnehagen. Progresjon*<sup>64</sup>).

I intervjuene var det først og fremst pedagoger og fagarbeidere og assistenter som ble spurt direkte om hvordan barnehagen arbeidet med progresjon, og om dette var et sentralt arbeidsområde for barnehagen. Det hendte også at styrere tok opp progresjon under intervjuene fordi de omtalte barnehagens fortolkning av rammeplanen eller de snakket om progresjonsplaner som barnehagen hadde utarbeidet.

Det viste seg at noen ansatte ikke hadde et forhold til begrepet progresjon, de sa at det var et begrep de ikke brukte aktivt i barnehagen og som de ikke kjente til. Dette gjaldt først og fremst fagarbeidere og assistenter, men også pedagoger. Det følgende utdraget fra et intervju viser hvilket forhold en pedagog med ni års erfaring som pedagogisk leder hadde til begrepet progresjon:

Intervjuer: Hvordan jobber dere med progresjon? Det er jo et ord som blir nevnt i rammeplanen. Er det et område dere jobber med eller?

Pedagog: Kanskje ikke sånn helt bevisst. Progresjon ... Vi har jo en plan gjennom året og jobber oss gjennom den på en måte, evaluerer og finner ut hva vi vil gjøre videre fortløpende. Men ordet progresjon tror jeg ikke vi bruker sånn. (Pedagog, barnehage 15)

Denne pedagogen viste god kjennskap til rammeplanen ellers i intervjuet, men akkurat begrepet progresjon arbeidet vedkommende ikke med. Ansatte som kjente til begrepet, hadde varierende grad av kjennskap til det. Noen ansatte fremsto famlende når de snakket om progresjon, og snakket om det på ganske ulik måte. Styreren i den samme barnehagen som pedagogen sitert ovenfor jobbet, ble også spurt om hvordan de tenkte om progresjon i barnehagen:

---

<sup>64</sup> <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitet-i-barnehagen/verktoy-for-kvalitetsarbeid/pedagogisk-dokumentasjon/ped-dok-didaktisk-perspektiv/progresjon/>

Intervjuer: Jeg tenkte på ordet progresjon. Hvordan forstår dere det i barnehage?

Styrer: Det er ikke et begrep vi har diskutert egentlig, og vi har ikke en egen sånn progresjonsplan, men vi har jo en plan og det fremkommer i årsplanen også, at vi har en plan for utvikling, som er et annet ord for det samme. Det handler jo om veiledning og kursing av personalet og sånt, og uten at vi har brukt begrepet progresjon så fremkommer det også i denne fokusplanen hvordan vi skal jobbe med det temaet, og det handler jo om progresjon, for det handler jo om at personalet skal utvikle seg da. Det ene avsnittet handler jo om hvordan man skal jobbe for å utvikle seg på det fagområdet, så der kunne man jo skrevet progresjon øverst på en måte, det er jo bare begreper i det store og det hele. (Styrer, barnehage 15)

Styreren i barnehagen forklarer progresjon som en tanke om utvikling, som hun knytter til at personalet skal utvikle seg. Denne tanken om at progresjon gjelder personalet var det flere som dro frem. Kanskje kan denne fortolkningen av progresjonsbegrepet forstås ut fra rammeplanens kapittel 7, hvor barnehagens arbeidsmåter relateres til utvikling av barnehagen som pedagogisk virksomhet (se f.eks. Gotvassli, 2018).

En annen fortolkning knyttet progresjon til barnas utvikling, og koblet det til barns alder, noe som illustreres i sitatet under.:

Jeg tenker jo vel at det er jo litt, altså hva vi legger til rette for aktiviteter ut ifra hvilken alder de er i. Vi legger ikke til rette for samme aktivitetene for en femåring som en toåring eller treåring. Vi tilpasser det litt ut ifra hva vi tenker at de kan strekke seg etter, og hva vi tenker at de kan føle mestring for. Så det blir jo en sånn naturlig progresjon der vi går gjennom de aktivitetene vi har da. (Pedagog, barnehage 3)

Denne fortolkningen kan knyttes direkte til rammeplanens fremstilling av progresjon hvor det kommer fram at «Progresjon i barnehagen innebærer at alle barna skal utvikle seg, lære og oppleve fremgang. Alle barna skal kunne oppleve progresjon i barnehagens innhold, og barnehagen skal legge til rette for at barn i alle aldersgrupper får varierte leke-, aktivitets- og læringsmuligheter» (RP s. 44). Det er også denne forståelsen som legges til grunn i direktoratets digitale støttemateriell til barnehagene, blant annet i fremstillingen av progresjon i forbindelse med dokumentasjon (se Utdanningsdirektoratet: *Pedagogisk dokumentasjon i barnehagen. Progresjon*<sup>65</sup>)

Slik sett kan det se ut til at progresjon forstås i to ulike retninger i barnehagene. I den ene retningen forstås progresjon ut fra rammeplanens kapittel 7 og ses som utvikling av personalets kompetanse. Progresjon handler da om utvikling blant de ansatte i barnehagen. I den andre retningen forstås progresjon, i tråd med rammeplanens kapittel 8, som knyttet til barns utvikling. Progresjon ses da i sammenheng med barns utvikling og inngår som en del av planarbeidet og den daglige praksisen i barnehagen.

---

<sup>65</sup> <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitet-i-barnehagen/verktoy-for-kvalitetsarbeid/pedagogisk-dokumentasjon/ped-dok-didaktisk-perspektiv/progresjon/>.

I enkelte av barnehagene som knytter progresjon til barns utvikling og modning, fremtrer det et spenningsforhold mellom progresjonsideen og synet på det medvirkende barnet som en fremtredende ambisjon i rammeplanen (se f.eks. RP 2017, s. 43). En av styrerne pekte på at barnehagen på den ene siden skal ta utgangspunkt i den kompetansen barnet besitter, og på den andre siden har man målstyrte fagområder man skal arbeide ut ifra. Slik kan den fremtredende ambisjonen om barns medbestemmelse og autonomi oppleves å kollidere med planer som bygger på en bestemt utviklingsrekkefølge og modning innenfor fagområdene:

En ting og jeg syns er kjempevanskelig med rammeplanen, det er jo synet på barn, det kompetente barnet. Du skal ha selvstendige og flinke barn som du skal ta utgangspunkt og bygge oppunder, og samtidig er det så målstyrt, du skal gjøre sånn og sånn, du skal ha en utvikling, du skal ha en progresjonsplan. Hvordan lager du en progresjonsplan som har en postmodernistisk baktanke? Det syns jeg er vanskelig. (...) Vi lager en sånn didaktisk plan, hvordan vi skal jobbe med tema, og der står det en sånn påminningsliste oppe at du skal tenke barnet som medbestemmende, tenke barnet som kompetent, så står hele rammeplanen: husk rammeplanen, husk fagområder, husk at du skal bruke alle sansene. Så vi motsier oss selv i samme setningen omtrent. Vi sier noe om at de skal lage en didaktisk plan som er veldig målstyrt, for det er forventet i rammeplanen. Det er forventet av foreldre og det er forventet av veldig mange, men samtidig skal du gjøre det på en måte der du ser på barnet som medforsker, kompetent og likeverdig. Det syns jeg er kjempevanskelig. (...) Det å se på barnet som «human becoming» eller «human being», det syns jeg, det går gjennom hele rammeplanen. Noen kapitler sier veldig mye om at vi ser på barnet som kompetent, mens andre kapitler sier det motsatte. Det syns jeg er utfordrende. (Styrer, barnehage 6)

Ifølge styreren sitert over, kan det oppleves som om rammeplanen målbærer en grunnleggende motsetning mellom barns medvirkning og progresjon. Samtidig er det også mulig å forene ideen om progresjon med tanken om å ta utgangspunkt i barnet dersom man tolker progresjon som en mulighet for utvikling med utgangspunkt i det enkelte barnet og det barnet mestrer. Utdanningsdirektoratet har utviklet støttemateriell til rammeplanen som fremmer denne forståelsen av progresjon. Her fremgår det at «Personalet må altså iscenesette for utforskning, fordypninger og forståelser» (udir.no, u.å.) for å ivareta rammeplanens ambisjon om at barna skal utvikle seg, lære og oppleve fremgang (RP, 2017, s. 44). Videre peker direktoratet på at slik utvikling ikke trenger å være lineær, men mer kan utvikles ut fra forutsetningene til det enkelte barn: «Ved å skape egne teorier om fenomener i verden, bidrar barn til progresjon i sine egne tankerekker på veien mot å forstå mer» (Utdanningsdirektoratet: *Pedagogisk dokumentasjon i barnehagen. Progresjon*<sup>66</sup>).

Det kan være verdt å reflektere over uklarhetene rundt forståelsen av begrepet progresjon, ettersom begrepet ble mer brukt i barnehagesammenheng etter Kunnskapsdepartementet overtok ansvaret på området. Man rettet da økt oppmerksomhet mot sammenheng i utdanningsløpet og en tettere kobling mellom barnehage og skole. Vår undersøkelse viser i likhet

---

<sup>66</sup> <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitet-i-barnehagen/verktøy-for-kvalitetsarbeid/pedagogisk-dokumentasjon/ped-dok-didaktisk-perspektiv/progresjon/>.

med Ljunggren et al. (2017) at ansatte i barnehagen strever med å balansere rammeplanens krav om barns medvirkning og krav om planlagt aktivitet innenfor de ulike fagområdene slik det kreves.

#### 6.4.5. Hva forteller barnehagenes progresjonsplaner?

Noen av barnehagene viste til at de hadde egne progresjonsplaner. Disse var oftest utformet etter en mal fra kommunal eller privat eier, og så skulle barnehagene fylle dem ut. Progresjonsplanene har ulik utforming, og legger til grunn ulike premisser for å forstå progresjon, som illustrert over. Noen progresjonsplaner gir oversikt over hva det forventes at barn skal kunne på ulike alderstrinn innenfor de ulike fagområdene. Andre fokuserer mer på hvordan aktiviteter og prosjekter kan bidra til undring og utvikling, og er utformet med tanke på hvilken utvikling barna skal gå gjennom i løpet av sin tid i barnehagen. Mens begge forståelsene handler om barnets utvikling, formidler de noe ulikt syn på hvordan man jobber med den, og dermed formidles også ulike syn på hvordan man jobber med progresjon. Her er et utdrag fra en progresjonsplan:

*Progresjon i vår barnehage handler om utvikling, læring og fremgang hos barna. I det pedagogiske arbeidet vårt i barnehagen er progresjon viktig, og det er viktig at vi tilrettelegger for alle barna våre, i de ulike aldersgruppene. Barna skal kjenne på mestring, samtidig ha noe å strekke seg etter. Eksempler på progresjon: foreldresamtaler, barnas permer, barneintervju, barnesamtaler, TRAS, gruppeaktiviteter og observasjoner. (Barnehage 1)*

Andre beskriver progresjon gjennom egne progresjonsplaner i forbindelse med fagområdene: Barnehage 1 har egen progresjonsplan i årsplanen, mens barnehage 9 har progresjonsplan for fagområdene. Barnehage 13 skriver i sin årsplan at «Barnehagen skal sørge for utvikling og progresjon innenfor alle fagområdene i rammeplanen». Noen tar opp progresjon når de skriver om lek, slik de gjør det i barnehage 8: «Det tilbys lekemiljø inne og ute som tilrettelegger for progresjon for enkeltbarn og barnegrupper» (Barnehage 8). Andre igjen omtaler progresjon i årsplanene i forbindelse med vurdering:

*Når barnehagen gjennom året jobber med egenvurdering tas det utgangspunkt i punktene som er skissert under hvert tema i årsplanen. Progresjonen vil kontinuerlig evalueres i lys av disse. Dette for å sikre at barnehagen gjennom året legger til rette for at alle barn i alle aldersgrupper får varierte leke-, aktivitets- og læringsmuligheter (Barnehage 14).*

En styrer (barnehage 14) fortalte at de hadde endret syn på progresjon og skrevet en helt ny progresjonsplan etter at de hadde deltatt i kurs i den nasjonale strategien for språk, lesing og skriving- Språkløyper.<sup>67</sup> De hadde gått over fra å ha en plan som fokuserte på hva man forventet av barn på ulike alderstrinn til å lage en plan som handlet mer om å ta utgangspunkt i det enkelte barnet.

---

<sup>67</sup> Se udir.no: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/nasjonale-satsinger/lesestrategi/> og <https://sprakloyper.uis.no/>

#### 6.4.6. Den sprikende forståelsen av progresjon og rammeplanens bakside

Mange ansatte legger vekt på rammeplanens anvendelighet ved at planen er tydelig, tilgjengelig, kort og oversiktlig. Slik sett kan det se ut til at rammeplanens stilling som pedagogisk verktøy (Ljunggren et al., 2017; Østrem et al., 2009) er styrket. Variasjonen i forståelsen av begrepet progresjon, og hvordan man i praksis arbeider med det i barnehagene, peker imidlertid på en mulig konsekvens av rammeplanens korte form. Vår studie viser stor uklarhet rundt forståelsen av progresjonsbegrepet, - om det skal handle om de ansatte eller barnas progresjon, og hvilke områder progresjon knyttes til. Undersøkelsen viser også at det er variasjon i barnehagenes praksis med hensyn til progresjon. Mens noen barnehager arbeidet aktivt med progresjon, var det andre som ikke hadde det på dagsorden. Et viktig funn er her at i de barnehagene som bruker progresjonsbegrepet, gis det svært ulike betydninger. Uklarhetene rundt progresjonsbegrepet kan hindre målet om en jevn kvalitet på arbeidet i barnehagene. Det er samtidig ønskelig og forventet at ansatte i barnehagene bruker sitt faglige skjønn<sup>68</sup> i yrkesutøvelsen (jfr. Gotvassli, 2018/udir.no). Et spørsmål er imidlertid om det barnehagefaglige skjønn er omforent og avklart i forhold til progresjonsbegrepet, eller om det er slik at rammeplanen gjennom progresjonsbegrepet åpner for at faglige begreper kan innebære svært sprikende praksiser som i ulik grad er faglig fundert. Uklarheter rundt sentrale begreper eller arbeidsmåter i rammeplanen kan hindre målet om en jevn kvalitet på arbeidet i barnehagene.

#### 6.5. Samisk språk og kultur i norske og samiske barnehager

Hvordan ivaretar barnehagene samiske rettigheter som er formulert i rammeplanen? Og hvordan ivaretar norske barnehager bestemmelsene om å synliggjøre samisk kultur, respekt og fellesskapsfølelse for det samiske mangfoldet?

Norske barnehager og samiske barnehager, inkludert samiske avdelinger eller baser i norske barnehager blir fremstilt hver for seg i analysedelen. Alle barnehager i Norge har til felles at de er underlagt rammeplanen og Lov om barnehager. Det ligger samtidig forskjellige krav i rammeplanen til hvordan henholdsvis norske og samiske barnehager skal presentere samisk språk og kultur. Premissene for hvordan samisk språk og kultur presenteres blir også veldig forskjellige avhengig av om det er en definert samisk avdeling eller barnehage eller om det er en norsk avdeling. Samtidig er det slik at samiske barn som går i norske barnehager har rett på tilpasset samisk opplæring. Barnehager med samiske barn, som slik sett også er en kategori barnehager, var vanskelig å finne i vårt datamateriale og er derfor ikke en egen kategori i vår framstilling. Alle de norske barnehagene i utvalget ble spurt om det gikk samiske barn der, og det var ingen som sa positivt ja, men noen hadde hatt barn med noen samiske aner og noen la vekt på at de ikke visste om de hadde det. Samiske barn som går i barnehage har rett på tilpasset opplæring, men denne rapporten gir ikke grunnlag til å si noe om hvordan det skjer i Norge i dag. Det vi imidlertid kan presisere, er at norske barnehager framstår som at de ikke har oversikt over om de har samiske

---

<sup>68</sup> Begrepet faglig skjønn viser her til det som i litteraturen gjerne forklares som praktisk resonnering, intuisjon, taus kunnskap, pedagogisk takt, improvisasjon og det uforutsette. Gotvassli (2015) legger til grunn Aristoteles kunnskapsinndeling og omtaler skjønn som praktisk klokskap. Faglig skjønn blir da praktisk klokskap i yrkesutøvelsen i barnehagehverdagen (for videre utdyping, se f. eks. Gotvassli og Moe, 2020).

barn i barnehagen eller ikke, og dette skal vi komme tilbake til. Vi har i denne første delen av prosjektet størst vekt på samiske barnehager i områder der samisk ikke er majoritetsspråk. De kvalitative undersøkelsene er gjort i både byer og bygder i sørsamisk, lulesamisk og nordsamisk område og i varierende grad av fornorskede kontekster. Neste fase av prosjektet vil vi inkludere barnehager fra steder der nordsamisk er majoritetsspråk, da vi ikke har fått gjennomført avtalt datainnsamling i denne omgang.

Hvordan ivaretar barnehagene samiske rettigheter som er formulert i rammeplanen? Og hvordan ivaretar norske barnehager bestemmelsene om å synliggjøre samisk kultur, respekt og fellesskapsfølelse for det samiske mangfoldet? Dette kapittelet tar opp disse spørsmålene med utgangspunkt i hva som skjer i barnehagene. Det baserer seg på hovedsakelig på kvalitative intervjuer med ansatte i norske og samiske barnehager og planleggingsdokumenter fra disse barnehagene. Se beskrivelsen av den kvalitative datainnsamlingen som ble gjort i kapittel 6.1.

Vi har i denne delen av underveisrapporten valgt å framstille norske barnehager og samiske barnehager, inkludert samiske avdelinger eller baser i norske barnehager, hver for seg i analysedelen. Alle barnehager i Norge har til felles at de er underlagt rammeplanen og Lov om barnehager. Det ligger samtidig forskjellige krav i rammeplanen til hvordan henholdsvis norske og samiske barnehager skal presentere samisk språk og kultur. Premissene for hvordan samisk språk og kultur presenteres blir også veldig forskjellige, avhengig av om det er en definert samisk avdeling eller barnehage eller om det er en norsk avdeling. Samtidig er det slik at samiske barn som går i norske barnehager har rett på tilpasset samisk opplæring. Barnehager med samiske barn, som slik sett også er en kategori barnehager, var vanskelig å finne i vårt datamateriale og er derfor ikke en egen kategori i vår framstilling. Vi spurte alle de norske barnehagene i utvalget om det gikk samiske barn der, og det var ingen som sa positivt ja, men noen hadde hatt barn med noen samiske aner og noen la vekt på at de ikke visste om de hadde det. Samiske barn som går i barnehage har rett på tilpasset opplæring, men vi har ikke grunnlag til å si noe om hvordan det skjer i Norge i dag. Det vi imidlertid kan presisere, er at norske barnehager framstår som at de ikke har oversikt over om de har samiske barn i barnehagen eller ikke, og dette skal vi komme tilbake til. Vi har i denne første delen av prosjektet størst vekt på samiske barnehager i områder der samisk ikke er majoritetsspråk. De kvalitative undersøkelsene er gjort i både byer og bygder i sørsamisk, lulesamisk og nordsamisk område og i varierende grad av fornorskede kontekster. I neste fase av prosjektet vil vi inkludere barnehager fra steder der nordsamisk er majoritetsspråk da vi ikke har fått gjennomført avtalt datainnsamling i denne omgang.

### **6.5.1. Rammeplanens krav til representasjon av samisk språk og kultur**

Samiske tema og rettigheter knyttes til tre ulike kontekster i rammeplanen – samiske barn i samiske barnehager, samiske barn i andre barnehager og som kunnskapsmål i samtlige barnehager. I rammeplanens aller første punkt står det om barnehagens verdigrunnlag. Her presenteres forpliktelsene i lovverk og internasjonale avtaler:

Alle barnehager skal bygge på verdigrunnlaget som er fastsatt i barnehageloven og internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til, slik som FNs konvensjon av 20. november 1989 om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO-konvensjonen). [...] Norge har, med bakgrunn i urfolks særlige rettigheter, en særlig forpliktelse til å ivareta samiske barns og

foreldres interesser, jf. Grunnloven § 108, barnekonvensjonen art. 30 og ILO-konvensjonen. Samiske barn i barnehage skal få støtte til å bevare og utvikle sitt språk, sin kunnskap og sin kultur uavhengig av hvor i landet de bor.

Dette er en overordnet forpliktelse for hele barnehagesektoren i Norge. Det er verdt å peke på at det er forankringen i norsk lovverk, internasjonal lov og internasjonale avtaler som befester samenes status som urfolk som utløser rettigheten. Videre skal vi se at samiske rettigheter blir tatt opp flere forskjellige steder i rammeplanen, noe som signaliserer at det er et gjennomgående tema.

Uavhengig av hvor samiske barn går i barnehage, har de bestemte rettigheter. I praksis er det likevel slik at det er flere ulike typer barnehager. Samiske barnehager og samiske avdelinger i øvrige barnehager blir nevnt spesifikt. Her skal barnehage tilbudet bygge på samisk språk og kultur, barnehagene skal bruke «tradisjonelle lærings- og arbeidsmetoder, på barnas premisser i vår tid», og slik «fremme barnas samiskspråklige kompetanse, styrke barnas samiske identitet og videreføre samiske verdier». De ambisiøse målene blir knyttet til språk, og forutsetter at personal og barn snakker samisk. Mange samiske barn går i barnehage på steder der det ikke er samiske barnehager eller avdelinger. De har likevel også rettigheter til en samisk opplæring. Det er utfordrende at dette kan være vanskelig å avklare om ikke foreldrene selv gjør oppmerksom på dette.

Forpliktelsen i lovverk og rettigheter får konsekvenser for alle barnehager uavhengig av om de har samiske barn eller ikke. Under fagområdet «Nærmiljø og samfunn» står det blant annet at barnehagen skal formidle «kjennskap til samisk språk, kultur og tradisjon og kjennskap til nasjonale minoriteter» (RP, 2017, s. 56). Et konkret mål er at barna skal bli «kjent med at samene er Norges urfolk, og får kjennskap til samisk kultur» (RP, 2017, s. 57). Verdt å betone er at det her er snakk om både kulturkunnskap og kunnskap om samene som urfolk. Rettighetsdimensjonen er følgelig sterk. Samtidig blir kjennskapet til samisk kultur også begrunnet ut fra verdier om inkludering. Under temaet om *Mangfold og gjensidig respekt* blir samisk kultur presentert som en rekke av temaer barn skal introduseres til for å bidra til respekt for menneskeverd og mangfold:

Barnehagen skal by på varierte impulser, opplevelser og erfaringer og omfatte lokale, nasjonale og internasjonale perspektiver. Barnehagen skal synliggjøre samisk kultur og bidra til at barna kan utvikle respekt og fellesskapsfølelse for det samiske mangfoldet. Barnehagen skal synliggjøre et mangfold i familieformer og sørge for at alle barn får sin familie speilet i barnehagen. (RP, 2017, s. 9).

Rammeplanen formidler slik en dobbelthet: Det blir gjennomgående tydelig at samene står i en særstilling i Norge i kraft av sin rolle som urfolk med særegne rettigheter, samtidig blir samene omtalt som del av et generelt mangfold barn skal få kjennskap til.

Sametinget har en offentlig rolle for tilrettelegging av samisk barnehage tilbud både gjennom politikktutvikling, gjennom å forvalte et sett av offentlige tilskudd til barnehagene, og arbeider for å utvikle samiske barnehage tilbud. «Hovedmål for barnehagepolitikken i Sametinget er å skape gode oppvekstvilkår gjennom samisk barnehage tilbud. Det samiske barnehage tilbudet er et åpent tilbud til alle barn og foreldre som måtte ønske det».<sup>69</sup> Sametinget har laget en brosjyre der de

---

<sup>69</sup> Sametinget.no, u.å., s. 3: <https://sametinget.no/barnehage/>

orienterer om hva et samisk barnehagetilbud er, og der de definerer kategoriene. De beskriver også hva som er Sametingets rolle. På siden om det samiske barnehagetilbudet lenker de til veilederen for barnehager med samiske barn som ble utarbeidet da rammeplanen i 2006 kom. Veilederen ble revidert i 2013. Denne blir også referert til i flere intervju som et viktig bidrag i arbeidet med å implementere rammeplanen fra 2017. Sametinget har en svært viktig rolle når det gjelder implementering og oppfølging av det samiske innholdet i rammeplanen. Dette bekreftes av flere barnehagestyrere og eiere.

For å utvikle det samiske barnehagetilbudet har Sametinget støttet barnehageprosjektet *Sámi mánuht* ođđa searvelanjain (SáMOS – på norsk: «Samiske barn i nye pedagogiske rom»). Det går på tvers av landegrensene og søker å skape endringer i den samiske barnehagestrukturen ut fra en idé om å ta inn samisk filosofi og tradisjonell kunnskap. Prosjektet har et uttalt mål om å samifisere barnehagene og formalisere en egen samisk pedagogikk.<sup>70</sup> Dette prosjektet, som er finansiert av Sametinget, bidrar inn i deres langsiktige arbeid med å utvikle en egen samisk rammeplan for barnehager, på lik linje med at barnehagelærerutdanningen har en egen rammeplan. En viktig del av SáMOS har vært å utvikle boka *Maanaŋ gaavhtan/Mánáj diehti/Unna olbmožiid dihte/Med tanke på barna*, som deles ut til interesserte barnehager. Den firespråklige boka er for en stor del basert på arbeidet til pedagogen Asta Mitkija Balto, og tar opp ulike sider ved samisk barndom og pedagogikk. Den gir forslag til tankesett og metoder til bruk i samiske barnehager. Boka tar utgangspunkt i reindrift og livet på vidda, tar opp samisk mangfold og betoner sterkt naturnærhet.

I 2016 kom NOU 2016: 18 Hjertespråket, som skulle vurdere og foreslå tiltak for at offentlige tjenester skal kunne gis på samisk på funksjonelt og likeverdig vis. Her ble det samiskspråklige barnehagetilbudet behandlet grundig. Et hovedpoeng i meldingen er at språkoverføring mellom generasjoner er avgjørende for å øke antall samiske språkbrukere, men at dette er vanskelig når foreldre i liten eller mindre grad behersker samisk selv. Da blir skole og barnehagen viktige institusjoner for å videreføre og revitalisere samisk språk. Dermed blir språkarbeid et av de viktigste arbeidsområdene for barnehagen. Utvalget foreslår blant annet at kommunene skal ha plikt til å tilby samiskspråklig barnehagetilbud etter en sterk språkmodell,<sup>71</sup> noe som blant annet får gjenklang i en av de lulesamiske barnehagenes arbeid med språk.

### 6.5.2. Forskning om samisk i barnehager i Norge

Det finnes ikke mye forskning om hvordan barnehager arbeider med samisk språk og kultur i barnehager i dag. Forskningen som har blitt gjort, dreier seg fremst om samiske barnehager eller samiske avdelinger eller baser, og mindre om hvordan samisk språk og kultur blir presentert i norske barnehager. Vi har ikke funnet forskning om hvordan norske barnehager formidler samisk språk og kultur i praksis, mens det finnes noe forskning og studentarbeid om samiske barnehagers arbeid.

Forskningsprosjektet «*Engaging the Voices of Sámi Children*» i regi av Sametinget og Samiske høgskole tok særlig opp tradisjonell kunnskap og samiske barns egne erfaringer og fortellinger.

---

<sup>70</sup> Se barnehage.no: <https://www.barnehage.no/samisk-barnehage/fire-barnehager-skal-bidra-til-a-forme-framtida-til-samiske-barnehager/140993> (nedlastet 28.10.2020)

<sup>71</sup> En sterk språkmodell innebærer at samisk skal brukes konsekvent i alle sammenhenger i barnehagene, jmfør NOU (2016): 18- Hjertespråket- Forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk.



Her har Ylva Jannok Nutti (2016, 2017) og Laila Aleksandersen Nutti (2019a, 2019b) publisert. Sistnevnte har tidligere også skrevet om bruk av joik i samiske barnehager.

Den øvrige forskningen om samisk i barnehagen og samiske barnehager er ikke omfattende. Her er likevel en oversikt over tilgjengelige forskningsarbeider og masteroppgaver på ulike områder. Marianne Storjords doktoravhandling (2008) er det største arbeidet. Hun skriver om den samiske barnehagen som arena for sosialisering og identitetsdannelse for samiske barn (Storjord, 2008). En viktig del av barnehagen er leken, som gjenspeiler verden barna lever i. Har de samiske barna kompetanse i flere språk, behersker de livet i den samiske barnehagen bedre.

Noen arbeider finnes om lulesamiske områder. Kristin Fløtten har skrevet både om den samiske nasjonaldagen i barnehagen (2015) og om arbeidet i lulesamiske barnehager mellom praksis og styringsdokumenter (2016).

Kristine Tjøland Braut (2010) skriver i sin masteroppgave om revitalisering av lulesamisk språk gjennom språkreirmetoden. Hun undersøker hvordan barnehager, gjennom aktiv bruk av samisk språk, kan bidra til å styrke språket. Anna Cecilie Haug (2017) argumenterer i sin masteroppgave for at retten til undervisning i samisk på skolen ikke nødvendigvis gir rett til å lære samisk i barnehagen. Det er mangler i rettighetene til barn i barnehagealder.

Torjer A. Olsen og Bengt-Ove Andreassen (2016 og 2017) skriver om rammeplanen for barnehagen, og viser hvordan henholdsvis samiske og maorirelaterte tema blir behandlet i rammeplanene i Norge og Aotearoa New Zealand. Olsen (2019) har også sett på sammenheng mellom rammeplaner for barnehagen og læreplaner for skole og høyere utdanning når det gjelder samisk innhold.

Boken *Samer og nasjonale minoriteter i barnehagen* (Aarre 2020) setter rammeplanen inn i en kontekst av norsk politikk overfor urfolk og nasjonale minoriteter og gir innspill til hvordan barnehager kan jobbe med at barna får kjennskap til disse folkegruppene.

### 6.5.3. De norske barnehagenes arbeid med samisk språk og kultur

Samisk språk og kultur fikk en mer framtrødd plass enn i tidligere rammeplaner i den reviderte utgaven som kom i 2017. Det ble fastslått at alle barnehager i Norge skal ta opp samisk språk og kultur. Det var imidlertid ikke et nytt tema for rammeplanene for barnehager. Også rammeplanen fra 2006 la vekt på at barnehagene burde ta opp samiske tema og det ble i den forbindelse i samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet og Sametinget utarbeidet et temahefte som fremdeles ligger tilgjengelig som en nettressurs.<sup>72</sup> Det nye var altså at det ble framstilt som en obligatorisk del av innholdet i norske barnehager.

Alle ansatte i norske barnehager skulle svare på de følgende spørsmålene i de kvalitative intervjuene i denne undersøkelsen: Hvordan arbeider dere med å ivareta samisk språk og kultur? Har dere samiske barn i barnehagen? Har praksis i din barnehage endret seg på dette området

---

<sup>72</sup> Se <https://sametinget.no/f/p1/ib3220cca-a3ca-4b9b-b33f-d1ca404af57e/veileder-for-barnehager-med-samiske-barn.pdf>.

etter rammeplanen 2017? I så fall hvordan? Før utarbeidelsen av den kvalitative intervjuguiden gjorde forskerne et pilotintervju med styrere som deltok i styreskolen.<sup>73</sup> Vi spurte da åpne spørsmål om hva styrerne opplevde som nytt, eller utfordrende ved rammeplanen fra 2017. Det var påfallende at styrerne ikke tok opp temaer knyttet til samisk språk og kultur, som jo fikk en mer framtrødende plass i rammeplanen enn det hadde hatt tidligere. Forskerne valgte derfor å spare spørsmålene om representasjon av samisk språk og kultur i barnehagen til sist blant spørsmålene vi tok opp med ansatte i barnehager. Det var for å sjekke om ansatte tok opp temaet på egen hånd i løpet av intervjuene under åpne spørsmål som tok opp hva de oppfattet som nytt med rammeplanen, hvilke prioriteringer barnehagen har og utfordringer med å følge opp rammeplanen.

Det skulle vise seg at svært få ansatte i barnehagene tok opp samisk representasjon i barnehagen på eget initiativ i de kvalitative intervjuene. De aller fleste snakket først om temaet etter å ha fått spørsmål fra oss. Kan det tyde på at de var lite interessert i dette temaet? Eller at det var et tema de opplevde at det var uproblematisk å jobbe med? Vi skal se at ansatte jevnt over ikke opplever at de har jobbet mer med samisk språk og kultur som en følge av innføringen av rammeplan i 2017. De mener at de arbeidet med det før rammeplanen kom og at det har vokst fram som et fast tema i barnehagene de siste årene. De framstiller det heller ikke som et svært utfordrende felt å jobbe med. Hvordan arbeider så barnehagene med samisk språk og kultur?

#### 6.5.4. Den samiske nasjonaldagen - ikke et gjennomgripende perspektiv

De aller fleste barnehager i vårt materiale feirer den samiske nasjonaldagen den 6. februar. De norske barnehagene formidler hovedsakelig at de ikke har et gjennomgående fokus på samisk språk og kultur året rundt. Norske barnehager som har en samisk avdeling eller base gir imidlertid uttrykk for at de inkluderer samisk språk og kultur helhetlig i barnehagehverdagen. Samtidig som barnehagene konsentrerer formidlingen av samisk språk og kultur til feiringen av nasjonaldagen, varierer det mye hva de gjør ut av nasjonaldagsfeiringen. En del barnehager organiserer en samisk uke, to uker eller en måned sentrert rundt den samiske nasjonaldagen mens andre har en markering på selve dagen.

Intervjuer: Hvordan jobber dere med å ivareta samisk språk og kultur i denne barnehagen?

Pedagog: Vi har hatt fokus på samenes nasjonaldag. Nå har jeg ikke noen i barnehagen som er av samisk opprinnelse, så det har ikke vært så lett å på en måte å vite språk og alt sånt da, jobbe med det da er litt unaturlig for meg. Men jeg har i hvert fall hatt ansvaret for samenes nasjonaldag, å markere det, og da har vi sunget bæ bæ lille lam på samisk og sett på NRK Super, de har jo den der. Hatt ulike bilder oppe som representerer ulike sider av den samiske kulturen, og liksom snakket med barna om de ulike sidene. Så har vi også smakt reinsdyrkjøtt som vi stekte, det var veldig populært. Jeg har jo skrevet

---

<sup>73</sup> Styrerskolen er den betegnelsen som brukes i daglig barnehagepraksis om nasjonal lederutdanning for styrere i barnehager. Utdanningen tilsvarer 30 studiepoeng på masternivå. Utdanningen tilbys i dag ved følgende institusjoner: Norges handelshøyskole (NHH), Dronning Mauds Minne Høyskole (DMMH), OsloMet-Storbyuniversitetet, UIT Norges arktiske universitet, Universitetet i Sørøst-Norge (USN), Universitetet i Agder (UiA) og ved Handelshøgskolen BI.

sånn didaktisk plan for samisk nasjonaldag da, og planen er jo at man skal være litt i forkant og ha jobbet med det, blitt kjent med kulturen før selve dagen da, men det er ikke alltid man har tid til det, rett og slett. (Intervjuer og pedagog, barnehage 15)

Mange ansatte forteller at de heiser eller fargelegger flagg, spiser samisk mat, joiker eller synger samiske sanger eller ser samisk barne-tv eller filmer. I sitatet over kommenter pedagogen at det kan bli for liten tid til å bli kjent med den samiske kulturen, og at det kan være vanskelig å formidle samisk språk. Samtidig som ansatte forteller at de feirer nasjonaldagen og gjerne har noen prosjekt knyttet til den, er det flere som samtidig formidler at barnehagen dermed gjør en liten innsats for å formidle samisk språk og kultur; Som en pedagog formulerer «Det er fortsatt bare en happening. Det er ikke noe. Resten av året har vi ingen tanke om det, nei» (pedagog, barnehage 8). Enkelte mener at de da ikke jobber skikkelig med temaet, og svarer som denne assistenten på spørsmålet om de jobber med samisk språk og kultur; «Nei, vi markerer faktisk bare nasjonaldagen» (assistent, barnehage 13). Noen kommenterer at det kan være vanskelig å prioritere. «Det er så mye en skal jobbe med. Det blir kanskje litt nedprioritert rett og slett» (fagarbeider, barnehage 1). En pedagog kommenterer at «Det som ofte skjer er at det ikke er noe mer enn å markere den dagen, i hvert fall i de barnehagene jeg har jobbet i før» (pedagog, barnehage 7). Flere gir uttrykk for at «Man har jo noe å gå på der, at en heller kan jobbe litt med det gjennom hele året, at ikke det liksom blir akkurat rundt samedagen». (assistent, barnehage 2). Ansatte formidler slik en forventning om at samisk språk og kultur burde inngå mer gjennomgripende i barnehagens virksomhet enn det gjør i dag. Flere ansatte tar slik på egen hånd opp at de ikke inkluderer samisk språk og kultur i hverdagen i barnehagen, og noen uttrykker en dårlig samvittighet i forhold til dette.

Intervjuer: Hvordan jobber dere med å ivareta samisk språk og kultur?

Pedagog: Vi gjør ikke masse da. Akkurat samisk språk kan jeg ikke skryte på meg at jeg har gjort så mye med. Men i forbindelse med nasjonaldagen deres har vi hatt litt om kulturen deres, drakten deres. Hvordan det var før og nå, litt sånt. (...). Det står jo der, det er jo en ting, men henger kanskje sammen med at jeg har studert nordpå da, så jeg fikk liksom litt sånn ... syns det er viktig da. Mer enn det gjør vi jo ikke. (Intervjuer og pedagog, barnehage 1)

I denne, som i flere andre barnehager, så vi at det gjerne var noen med spesiell interesse for eller bånd til samisk kultur som fikk ansvar for å utforme opplegget knyttet til nasjonaldagen og at det var samme person som arbeidet med det år etter år. Dermed kunne det bli litt tilfeldig hvor mye de prioriterte å knytte til feiringen av nasjonaldagen. Kjennskap til og kunnskap om samisk språk og kultur og hvordan det formidles til barn ble slik en kompetanse som en ansatt utviklet, men som ikke tilfløt de andre ansatte i den enkelte barnehage. Det førte også til at feiringen av også nasjonaldagen ble kraftig redusert dersom slike ressurser forsvant fra barnehagen. En assistent fortalte at hun var utlending og hadde flyttet til Norge for et par år siden, og dermed kunne veldig lite om samene. Hun hadde lært mye av en tidligere kollega som hadde mye kunnskap, kunne ord og fortalte om hvordan de levde i skog og fjell. Men etter at vedkommende sluttet, ble feiringen minimert:

I år når vi hadde den dagen lagde vi bare plakat og markerte med flagg. Vi sa til de at det er samisk middag, hvorfor vi har plakaten. Det var ikke så mye. Når du stilte spørsmål til meg i sted, sa du også hva vi mangler eller savner av temaer, da kan jeg si religion, etikk og filosofi. Det har vi ikke noe av her. Vi jobber ikke med det. (Assistent, barnehage 13)

Denne assistenten knyttet kunnskap om samer til fagområdet religion, etikk og filosofi som hun etterlyser mer vekt på.

Flere ansatte forteller at de mangler kunnskap om hvordan de kan innlemme samisk språk og kultur mer i barnehagehverdagen. Spesielt synes de det er utfordrende å lære bort samisk språk, da de opplever å ha lite kunnskap om det selv, mens det går lettere å finne informasjon om og formidle samisk kultur. Noen tar også opp at de strever ekstra med å introdusere de yngste barna i barnehagen for samisk språk og kultur. Hvor finner de så informasjon om samisk språk og kultur? De bruker NRK Super, som de skryter av, og filmer om samiske barn. «Det blir jo til at man bruker google» (assistent, barnehage 2).

Facebook-gruppene for barnehageansatte som er omtalt tidligere i dette kapittelet, har mange oppslag rundt den samiske nasjonaldagen, men det finnes også andre ressursider. Et eksempel her er gruppa «Idebroen Samisk». I ukene før den samiske nasjonaldagen preges siden av stadige spørsmål og erfaringsdeling. I neste fase av prosjektet er det ønskelig å gjennomføre en mer inngående analyse av slike ressurser. De foreløpige undersøkelsene av nettressursene viser at innholdet spriker veldig. På den ene siden er det bilder og ytringer som refererer til rammeplanen og som argumenterer for en kultursensitiv og respektfull tilnærming. På den andre siden er det også eksempler på stereotypiske framstillinger av samisk kultur og samfunn.

Det varierer mye hvordan samiske tema er tatt opp i skriftliggjorte planer og dokumentasjon fra barnehagene. Majoriteten av planene har ikke omtalt samiske tema i det hele tatt. De som har det med har gjerne merket av samisk nasjonaldag i årshjulet som egen merkedag. I en barnehage er erfaringene med dette temaet fra året før nevnt: «Kjennskap til samene fikk vi også, og spiste Bidos, samenes festmat, og gakku. Vi joiket og så på nordlys» (hentet fra årsplan til en av utvalgsbarnehagene).<sup>74</sup>

Barnehagene har hovedsakelig utformet sine egne opplegg og planer for hvordan de feirer nasjonaldagen, mens noen få refererer til eiere, i dette tilfelle kommunen, som en ressurs

Intervjuer: Hvordan barnehagen jobber for å ivareta samisk språk og kultur.  
Hvordan jobber dere med det?

Pedagog: Vi skulle sikkert ha vært litt dyktigere på det, men vi markerer 6. februar hvert år og da er det som regel en uke med arbeid med det. Og så har kommunen en sånn samisk skattkiste, samisk skattekiste som vi kan bestille og den er det veldig rift om da, så det er ikke sikkert man får den i den uken, men det kan hende at man får den liksom noen uker før eller etter eller noe sånt. Som, da er det markering i forhold til hva, hva spiser urfolket? Hva gjorde de før i tiden? Hva er det egentlig vi markerer? Det går jo veldig mye på det her med flagget ikke sant, og forstå at de har et eget flagg. (Intervjuer og Pedagog, Barnehage 12)

---

<sup>74</sup> Av hensyn til anonymisering oppgis ikke nummer på barnehagen her fordi årsplandokumentene er offentlige.

Enkelte private barnehageeiere, som Kanvas, har også laget lignende opplegg med samiske konkreter som blir sendt på rundgang blant deres barnehager.<sup>75</sup> Men generelt var det få ansatte som refererte til at de hadde vært på kurs eller deltatt i opplegg som handlet om hvordan de skulle jobbe med samisk språk og kultur i barnehagen. Arbeidet med å utarbeide opplegg for barnehagene var altså i stor grad overlatt til den enkelte barnehage.

Intervjuer: Men opplever du at dere har nok kompetanse på det eller?

Pedagog: Hva er nok da? Det er nok kanskje. Jeg vil ikke si at det preger kulturen vår veldig mye, det vil jeg ikke jeg si. Det er ikke sånn at jeg liksom stolt kan si at: «Vi er en barnehage som har skikkelig satsning på samisk kultur.» Det vil jeg ikke si. Men vi markerer hvert år og vi dokumenterer, og vi har planleggingsarbeid i forhold til det. (Intervjuer og pedagog barnehage 12)

Denne pedagogens vektlegging av at barnehagen kanskje har nok kompetanse reflekterer en situasjon der kompetansen i barnehagene dreier seg om å feire nasjonaldagen og eventuelt lage et større opplegg knyttet til den.

Internasjonalt har det vært rettet kritikk mot en tilnærming til minoriteter der man prioriterer å feire høytider, mens man ellers gjør lite annet.<sup>76</sup> Tilsvarende er beskrevet i et arbeid om samisk nasjonaldag i skolen i Norge (Olsen og Sollid, 2019). Samtidig kan feiringen av nasjonaldagen bidra til mer kjennskap og kunnskap om samisk språk og kultur som barnehagene kan bruke i andre sammenhenger:

Pedagog: Det som jeg syns har vært veldig artig å oppdage er at når vi har hatt fokus på samenes dag og prosessene vi har hatt, så har vi faktisk blitt kjent med og oppdaget at det er flere som har relasjon til den samiske kulturen enn det som vi ville ha visst, og kanskje de hadde kommet på å fortelle oss hvis vi ikke hadde hatt dette fokuset. Og det syns jeg er veldig spennende og en viktig observasjon. (Pedagog, barnehage 7)

Denne pedagogen viser til at feiringen av nasjonaldagen bidro til at barnehagen fikk vite at barn som går der har samisk tilknytning, og at dette var informasjon de kanskje ikke ville fått kjennskap til uten at de feiret nasjonaldagen. Dermed kunne høytidsfeiringen bidra til et mulig økt fokus på samisk språk og kultur i barnehagen.

Noen av de ansatte tok opp at de mangler kompetanse om samisk språk og kultur. Flere ansatte tar på egen hånd opp at de ikke inkluderer samisk språk og kultur i den daglige driften i barnehagen. Noen formidler at de burde gjort dette, mens andre forklarer hvorfor de mener det er slik. Vi skal se at mange knytter det å prioritere et mer gjennomgående fokus på samisk språk og kultur i barnehagen til at det må være samiske barn i barnehagen.

### 6.5.5. Unaturlig å prioritere samisk språk og kultur uten samiske barn?

Mange ansatte tok opp at dersom de hadde hatt samiske barn i barnehagen, ville de prioritert samisk språk og kultur mer enn de gjør i dag. Mange formulerte seg på lignende måter som denne

---

<sup>75</sup> Se <https://www.barnehage.no/samenes-nasjonaldag/samene-er-var-urbefolkning-og-en-viktig-del-av-norsk-kultur-dette-onsker-vi-a-formidle-til-barnehagebarn/138479>.

<sup>76</sup> Se referanse i fotnote over.

pedagogen: «Det hadde sikkert vært annerledes hvis vi hadde hatt samiske barn» (pedagog, barnehage 8), eller denne fagarbeideren: “Hadde vi hatt det, så tror jeg vi hadde jobbet med det, men vi har ikke det” (fagarbeider, barnehage 1). Flere av de ansatte i barnehagene brukte ordene naturlig eller unaturlig når de snakket om hvorfor de ikke prioriterte samisk språk og kultur mer enn de gjør:

Pedagog: Jeg jobber ikke mye med det på småbarnsavdeling, nei. Med 1-2 åringer så føler jeg at hadde vi hatt noen som hadde tilknytning til det i barnegruppen vår, så hadde det vært helt naturlig, men når vi ikke har det, så føler jeg at de er litt for små til å jobbe spesifikt med det. (Pedagog, barnehage 1)

Det var mange som tok opp at de syntes det var utfordrende å formidle samisk språk og kultur til de yngste barna.

Intervjuer: Så det er ikke noe resten av året?

Pedagog: Nei, da vet jeg ikke helt hva jeg skal gjøre, så det kommer litt an på det da. Jeg tror det ville kommet mer naturlig for oss dersom vi hadde hatt barn av samisk opprinnelse, hvor en forelder eller besteforelder av barnet er samisk, om de snakker samisk ... Men jeg synes jo det er litt vanskelig med selve språket og sånt, at det skal bidra til at barnet opplever samisk språk i barnehagen. Da tenker jeg at det er ikke alle som kan samisk. Det er viktig da, det er jeg helt enig i, det er veldig viktig at de får oppleve sitt språk og sin kultur i barnehagen, det handler jo om identitet og sånt. Jeg tenker jo at det går an å invitere foreldre og besteforeldre sånn at de kan lære oss mer om kulturen, språk og sang og sånt, men der igjen fordrer det litt at det går noen hos oss.

Intervjuer: Det har det ikke gjort?

Pedagog: Nei ikke i min tid her i hvert fall.

Intervjuer: Har dere noen rutiner for å avdekke om det kommer samiske barn?

Pedagog: Det er jo i tilvenning, da snakker vi jo med foreldre. Jeg tror ikke det er noe spesifikt spørsmål, i hvert fall ikke fra meg, men man blir jo godt kjent da.

(Intervjuer og pedagog, barnehage 15)

Mener ansatte da at det er unaturlig å prioritere samisk språk og kultur mer dersom de ikke har kjente samiske barn i barnehagen? Oppfatningen om at det må være samiske barn i barnehagen for at barnehagen skal prioritere samisk språk og kultur mer, var utbredt blant alle stillingskategoriene i utvalgsbarnehagene; «Det blir veldig eksotisk for oss, det gjør det. For vi har ikke, vi har kanskje hatt et barn som har noen samiske aner, ikke sant» (pedagog, barnehage 15). Noen framhever slik at samisk språk og kultur framstår fremmed for dem.

Blant alle ansatte som ble intervjuet, var det kun en som fortalte at de ikke feiret samisk nasjonaldag på avdelingen som pedagog var leder for. Hen sa også at resten av barnehagen gjorde lite ut av det, utover at noen feiret nasjonaldagen. Hen tror at de ikke har hatt samiske barn i barnehagen, men de har ikke rutiner for å eventuelt avdekke det heller.

Intervjuer: Feirer dere nasjonaldagen?

Pedagog: Vi gjør det ikke, men jeg vet at noen gjorde noe greier i år for å si det sånn.

Intervjuer: Så dere har ikke gjort det på den avdelingen du jobber på?

Pedagog: Nei.

Intervjuer: Men en eller annen avdeling i barnehagen har gjort det?

Pedagog: Ja.

Intervjuer: Du sa jo det at du hadde fått med deg at man i utgangspunktet skal ta opp samiske spørsmål selv om man ikke har samiske barn i barnehagen, da. Det har du lest i rammeplanen da eller?

Pedagog: Ja.

Intervjuer: Men det har ikke vært så aktuelt, eller?

Pedagog: Jeg vet ikke hvilken unnskyldning jeg skal bruke, men det har vært lite fokus, vi har jo ikke gjort det.

Intervjuer: Kan du se noe grunn for hvorfor dere ikke har gjort det eller?

Pedagog: Nei jeg tror ikke jeg har noe grunn til det. Det er selvfølgelig også andre punkter i rammeplanen vi ikke har oppfylt nok. (Intervjuer og pedagog, barnehage 13)

Uttalelser som de foregående bidrar til at forskerne stiller spørsmål ved om ansatte i barnehagene i tilstrekkelig grad kjenner til hva som står i rammeplanen om samisk språk og kultur. Som vi har vist til tidligere, skal samisk språk og kultur være en del av barnehagene fordi samer er et urfolk med de rettighetene det utløser.

Relasjonen mellom samiske barn og norske barn er viktig i rammeplanen. Også i intervjuene ser vi at det er en klar tendens til at barnehagelærere og -ledere opererer med et klart skille mellom norske og samiske barn, og at det er vanskelig å vite om barnehagene har samiske barn. Sollid og Olsen (2019) har argumentert for at det er viktig å se på utdanningsfeltet som preget av vage grenser mellom urfolk og ikke-urfolk, samer og ikke-samer. Dette kulturelle grensesnittet kan i en norsk og samisk sammenheng sies å innebære et rom der grensene mellom å være norsk og samisk ikke er entydige og skarpe. For personer som befinner seg i dette rommet, er flere ståsteder eller posisjoner tilgjengelige. Du kan være samisk eller norsk og du kan være samisk og norsk. Dette har en juridisk dimensjon gjennom at også folk fra urfolks- eller minoritetssamfunn har et statsborgerskap. Slik vil samer i Norge være norske statsborgere, mens de er medborgere både i det norske og det samiske samfunnet. Særlig i sterkt fornorskede områder er dette lett gjenkjennelig. Det er samtidig viktig at denne mer åpne kategoriseringen ikke skal ha konsekvenser for de kollektive rettighetene til samene. Trass i at det finnes et kulturelt grensesnitt, forblir samene og de norske to ulike folk. Om noe skal ideen legge til rette for at det er flere som omfattes av rettighetene, særlig de mange som på forskjellig vis lever i utkanten av sine respektive samfunn. Samtidig er det tydeligvis utfordrende for barnehager, særlig i områder med et lite omfattende samisk nærvær, å kjenne til og ta konsekvensen av mulige samiske barn i barnehagen.

### **6.5.6. Samisk språk og kultur og forholdet til mangfold og inkludering**

Mens representasjonen av samisk språk og kultur var et eget tema denne evalueringen skulle dekke, var ikke håndtering av mangfold i barnehagen et eksplisitt tema for denne evalueringen. Det pågår flere forskningsprosjekter om dette. Forskerne la derfor ikke opp til egne spørsmål om håndtering av mangfold i de kvalitative casene vi utførte i de norske barnehagene. Håndtering av mangfold og inkludering er imidlertid et viktig tema i rammeplanen og det blir delvis brukt som en innramming av samiske tema i rammeplanen også.

Mange ansatte tok opp temaene inkludering og mangfold på eget initiativ i intervjuene vi gjorde med dem, innunder ulike tema. Mangfold er et positivt «buzz-ord» som refererer til mange typer av forskjeller i Norge i dag, både med hensyn til etnisitet, religion, kjønn, seksualitet og

funksjonsevne. De ansatte i barnehagene brukte ordet mangfold overveiende når de snakket om mangfold knyttet til etnisk og religiøs bakgrunn. Verdien om mangfold knyttes tett til verdien om inkludering av barna i barnehagen. Det var også påfallende hvordan mange ansatte begynte å snakke om mangfold i forlengelse av samtalen om samisk språk og kultur.

Det som jeg syns kanskje var en utfordring, det er at det er veldig fokus på det samiske, for det kan være en utfordring i vår by for vi er omgitt av veldig mange andre kulturer som kanskje også fortjener vel så mye oppmerksomhet og som utgjør en større del av hverdagen til barna. Jeg tenker forrige stedet jeg jobbet, der var det vel 40 forskjellige nasjoner representert, og kanskje en kvart same, og da blir det utfordring i forhold til hvordan gjør vi dette og vinkler og alt sånn. (Pedagog, barnehage 7)

På det generelle spørsmålet om hva ansatte opplevde var nytt ved rammeplanen, var det svært få som brakte opp den tydelige vektleggingen av at alle barnehager skal formidle samisk språk og kultur til barna. Pedagogen som er sitert ovenfor, var derfor et unntak, da han tok opp vektleggingen av samisk språk og kultur som svar på spørsmålet om hva som er utfordrende ved rammeplanen. Her blir samisk språk og kultur satt opp mot annen type mangfold, som blir framstilt som viktigere. Pedagogen mener mangfold knyttet til migrasjon og etnisitet er en større del av barnas hverdag, som pedagogen dermed mener er vel så viktig å gi kunnskap om, som samisk kultur. Begrunnelsen for å jobbe med eller ikke jobbe med samisk i barnehagen knyttes slik til hvem barna er, barnas identitet og hvilken sammenheng de vokser opp i. Formuleringen til den ansatte med «førti nasjoner og en kvart same» viser det hvor vanskelig det er å tallfeste identitet, samt at en utdatert talemåte om samisk identitet lever videre.

Samtidig blir vektlegging av samisk språk og kultur plassert inn i tanken om inkludering, at barnehagen skal skape et inkluderende fellesskap for barna. Vi finner flere eksempler på at ledere og pedagoger i utvalgsbarnehagene forstår vektlegging av samiske språk og kultur ut fra et slikt inkluderingsperspektiv. Under illustreres dette gjennom tre sitat fra intervjuer med pedagoger og en styrer i tre av barnehagene:

Pedagog 1: Jeg tenkte vel det, at på en måte så kan en prøve seg litt opp imot likestilt læringsmiljø, som det står litt om i rammeplanen. Enten en er samisk eller sogning eller sørlending, at dette her å akseptere alle sammen, enten en kommer i fra Norge eller fra andre land, at alle skal stille likt ...

Pedagog 2: Det er viktig tenker jeg, det sammen med du sier. Så tar en jo utgangspunkt i de ungene en har og sant. De i Polen feirer jo kanskje ikke julaften på samme måte som vi for eksempel, at en da markerer litt det at de pakker den opp 6. dag eller hva det var, jeg må lese meg opp igjen på det når det nærmer seg, jeg husker jo ikke disse datoene. Men at en har en bevisst holdning til det tenker jeg er viktig, for det er jo noe med inkludering. (Pedagoger, barnehage 1)

Pedagog 1: I rammeplanen nå så står det mer spredt, før var det et eget avsnitt om samisk, men nå er det mer fordelt utover.

Pedagog 2: Jeg tenker at det handler om mangfold og ulike kulturer, det er det det egentlig handler om, samisk er jo bare en del der. (Pedagoger, barnehage 2)

Hadde vi hatt noen som var samiske så hadde man gjerne gått mer inn i det. Akkurat som man har gjerne en fra et annet (land). Vi har jo mange nasjoner, mangfoldet sant. Det er en viktig del av inkluderingen, som også står på planen, med mangfold (Styrer, barnehage 3).



Her kan det være interessant å nevne at de tre sitatene er hentet fra tre barnehager som er lokalisert i ulike deler av landet. Felles for de tre barnehagene er at alle ligger i områder med lite omfattende samisk nærvær. Vår undersøkelse viser da at kjennskap til samisk kultur blir satt inn en ramme av at barna skal trenes til inkludering og respekt for mangfold, slik vi så at det også presenteres i rammeplanen. Det er imidlertid påfallende at ansatte i langt mindre grad trekker fram samenes posisjon som urfolk når de snakker om samiske tema.

### 6.5.7. Samisk språk og kultur som en del av Norge

Flere ansatte tar opp andre begrunnelser enn at barn eventuelt er samiske for at det er viktig å opp samisk kultur i barnehagen: En pedagog som har fått tildelt ansvar for å lage fellessamlinger i barnehagen knyttet til nasjonaldagen forteller at det er både gøy og viktig:

Jeg synes det er gøy og spennende, og barna synes det er spennende. Det er lett å tenke at det er litt tungt å dra i gang, men så er det egentlig ikke det. Også vet jeg at det er viktig, det er jo en del av norsk kultur. (Pedagog, barnehage 15)

Flere ansatte tar opp at det er viktig å inkludere samisk språk og kultur i barnehagen fordi det er en del av hva vi i Norge er:

Pedagog: Samene og samenes kultur er en del av Norge, og jeg mener det er viktig at samtlige barn i Norge vet hva som innbefatter Norge også, i tillegg til at det selvfølgelig er viktig at de som har samisk tilhørighet også opplever å bli inkludert, men de er faktisk en del av Norge. De er en minoritet i Norge, men en del av landet og kulturen vår, selv om det har vært perifert for mange i hvert fall her i Sør-Norge. Så jeg personlig synes det er et kjempeviktig stykke arbeid og har gjennom det arbeidet vi har hatt lært mye som jeg kanskje burde kunnet for lenge siden. (Pedagog, barnehage 7)

Pedagog: Vi har jo ikke noen som har naturlige røtter der da, så da... Men jeg synes det er viktig at de (barna) vet om det, for det er jo en del av Norge og den norske kulturen, det også på et vis. Det synes jeg er viktig. (Pedagog, barnehage 1)

De to pedagogene tar opp at samer er en del av Norge og derfor blir det viktig at alle kjenner til deres kultur. Mange ansatte formidler en dårlig samvittighet for at de ikke har hatt særlig kunnskap om samisk kultur. Flere av disse, som formidler entusiasme knyttet til å formidle samisk språk og kultur, beklager at de ikke har nok kjennskap til å kunne formidle det på en god måte. Kjennskap til samisk språk og kultur ses som nødvendig og viktig for at en skal unngå å bringe videre et uriktig, stereotyp bilde av samer, og hva det innebærer å være samisk. For noen av de ansatte i de norske barnehagene er det derfor viktig at markeringen av den samiske nasjonaldagen har en viss kvalitet:

Pedagog 1: Det står jo og i rammeplanen, så vi markerer det. Vi har ikke joikakaker

Intervjuer: nei, det var bra (ler)

Pedagog 2: Jeg husker vi gjorde det for 20 år siden da hadde vi det der jeg jobbet.

Mye rart en har gjort oppigjennom. (Intervjuer og pedagoger, barnehage 11)

Noen var altså opptatt av at de ikke skulle bringe videre et stereotyp bilde av samer. Samtidig viser undersøkelsen vår at det generelle kunnskapsnivået blant ansatte i barnehagene rundt arbeidet med ivaretagelse av samisk språk og kultur kan sies å være relativt lavt. En utfordring er da at barnehagene selv ikke adresserer det som ser ut til å være et behov for kompetanseheving, og i stedet prioriterer arbeidet med samisk språk og kultur i mindre grad. En kan også stille spørsmål ved om barnehagelærerutdanningen i tilstrekkelig grad ivaretar rammeplanens ambisjoner rundt samisk språk og kultur som noe mer enn et spørsmål om mangfold og inkludering.

Det kvalitative casestudiene fra de norske barnehagene peker på en bevissthet rundt at samisk språk og kultur skal formidles via barnehagen, et ansvar ansatte opplever at de stort sett løser ved å feire den samiske nasjonaldagen. Dette ser vi også i skriftlige planer vi har gått gjennom fra barnehagene. Noen ansatte mener at det har vært et økt fokus på å dra inn samisk språk og kultur de siste årene, som de knytter til rammeplanen, mens andre sier at de har fokusert på dette temaet uavhengig av innføringen av den reviderte rammeplanen. Barnehagene i utvalget som denne kvalitative undersøkelsen bygger på, ligger i ulike regioner i Norge. Den geografiske plasseringen av barnehagene kan også virke inn på hvordan de presenterer samisk språk og kultur i barnehagen. Det er noen som tar opp at samisk språk og kultur framstår fremmed og eksotisk for dem.

Forskerne får et inntrykk av at barnehagene i større grad, og mer systematisk feirer den samiske nasjonaldagen de siste årene. Ansatte forteller også tydelig selvkritisk at de mener barnehagene stort sett ikke tar opp samisk språk og kultur resten av året, og at barnehagene kunne gjort mer. Ansatte framstiller samisk som en del av et større mangfold de håndterer i barnehagen, som inkluderer barn med annen etnisk bakgrunn enn norsk. Det kan stilles spørsmål ved om ansatte i barnehager har fått med seg den særegne stillingen samisk språk og kultur har i Norge som et urfolk. De norske barnehagene ble ikke spurt om hvordan de håndterte samisk mangfold, og det var ikke et tema ansatte tok opp på egenhånd når de snakket om hvordan de jobbet med samisk språk og kultur. Materialet vårt kan derfor forsiktig tolkes i retning av at norske barnehager har liten vekt på å få frem samisk mangfold, som for eksempel de tre ulike samiske skriftspråkene.

### **6.5.8. De samiske barnehagene - flere rettigheter og flere krav**

Vi vil i denne delen av rapporten ta utgangspunkt i kravene fra rammeplanen om det samiske barnehagetilbudet og ta opp hvordan forskningsdeltakerne besvarer utfordringene derfra.

Det er flere gjennomgående tendenser i intervjuene med ansatte. Flere kommenterer hvordan rammeplanen gir føringer for en økt betoning av samisk innhold i barnehagen generelt sett, samt at den stiller sterkere krav til samiske barnehager, barnehager med samiske avdelinger og barnehager med samiske barn. En assistent i en samisk avdeling forteller at hun ble veldig glad da rammeplanen ble presentert i 2017: «Det samiske, at det ble lovpålagt, ga en trygghet for meg. Det var et gjennombrudd, en seier, at dette er noe vi skal følge» (assistent, barnehage 14). En styrer i en barnehage med samiske baser sa noe tilsvarende: «Den er mer forpliktende og enklere. Jeg har vært glad for hver revisjon av rammeplanen, fordi den blir tydeligere og tydeligere. Det blir enklere og mer målbart hva vi skal jobbe med. Det blir lettere for oss å velge hva vi skal ha fokus på» (styrer, barnehage 16).

Ansatte opplever at rammeplanen stadfestet at arbeidet de allerede drev med var viktig og at de fikk et utvidet mandat til å utføre dette arbeidet. De gir uttrykk for at de slutter opp om rammeplanens vektlegging av samisk språk og kultur. Mange ansatte forteller at de økte rettighetene knyttet til et samisk barnehagetilbud var det de oppfattet som den aller viktigste endringen i rammeplanen. Her skiller de samiske barnehagene seg fra de norske barnehagene, der det ikke var noen ansatte som tok opp den økte vekten på samisk innhold i barnehagene som den viktigste endringen med rammeplanen. Styrer i en sør-samisk barnehage sier det slik på spørsmålet om hva som er nytt med rammeplanen etter at den kom: "Det er det med at samisk skal inn i alle barnehager. At alle barnehager skal ha det, ikke bare barnehager med samiske barn eller samiske barnehager" (styrer, barnehage 16). Denne styreren utaler videre at overgangen trolig er større for barnehager utenfor de eksplisitte samiske områdene. En styrer som har lang fartstid i samiske barnehager, forteller at hun har merket en økende interesse for samiske barnehager fra norske barnehager:

Når rammeplanen ble så tydelig merket jeg en veldig endring. Jeg har jo jobbet her som daglig leder siden 2007, og før det var det liksom ikke den store interessen for samiske barnehager, men det har tatt seg opp gradvis. Og det er noe jeg synes er veldig fint, så jeg har jo vært veldig raus og generøs, så jeg har jo invitert inn norske barnehager til å besøke oss her, dagene rundt 6. februar. Jeg har vært veldig tydelig på at det er veldig fint om dere kan komme andre tider på året også, for det er litt fint at vi kan smøre det samiske utover hele året, at man ikke bare skal få en sånn heseblesende aktivitet rundt selve samefolkets dag, men kanskje norske barnehager skal øve seg på å ta det inn gjennom hele året. (Styrer, barnehage 5)

Generelt forteller ansatte i samiske barnehager om stor interesse og pågang fra omgivelsene som ønsker kunnskap om de samiske barnehagene og ideer til hvordan de kan jobbe med samisk innhold til barnehagen. Noen opplever at det kan ta for mye fokus fra den daglige driften, og de velger derfor nøye ut hvem de vil bistå med sin ekspertise, for eksempel prioriterer de høyt å ta inn læringer eller studenter med samisk bakgrunn. De kan synes det er lettvis om norske barnehager tar kontakt et par dager før nasjonaldagen for å få innspill til sin feiring. En styrer sier at «De norske barnehagene tar ikke det samiske på alvor. Det er ikke godt å begynne planleggingen to uker før. (Styrer, barnehage 14)

En styrer i en bybarnehage med samiske baser fikk også spørsmålet om hva som var nytt i rammeplanen når det gjelder samiske tema. Hen svarte:

Styrer: Det er mye mer tydelig og forpliktende enn det var før. Mye mer. Også de norske barnehagene og basene skal jo jobbe med samiske tema. Det sto ikke så tydelig før.

Forsker: Nettopp. Den tosidigheta er interessant. Når dere skal være en barnehage som skal følge begge de sidene, er det utfordrende?

Styrer: Jeg opplever at det er en berikelse". (Styrer, barnehage 16)

Her ser det ut til å være ulike utfordringer for ulike typer barnehager. En reint samisk barnehage må forholde seg til et sett av krav, en barnehage uten eller med få samiske barn til et annet sett av krav, og en barnehage med samisk avdeling må forholde seg til alle aspektene ved og kravene i rammeplanen.

De samiske barnehagene og samiske avdelinger og baser i norske barnehager er underlagt rammeplanens føringer på samme måte som de norske barnehagene. Akkurat som med

de norske barnehagene som vi har omtalt tidligere i rapporten, varierer det hvordan de forholder seg til rammeplanen som et verktøy i hverdagen i barnehagen. Spennet blant de samiske barnehagene er stort, fra de som bruker rammeplanen gjennomgående i planlegging og dokumentasjon til de som bruker rammeplanen mer som et bakgrunnsdokument. Mange av barnehagene er inspirert av «De åtte årstidene» som tar opp åtte samiske årstider og som er tett knyttet til reindriftens årssyklus, som de også legger til grunn for årsplaner og planlegging i barnehagen. De forholder seg også til Sametingets veileder som ble laget i forbindelse med rammeplanen fra 2006. Arbeidet med å omsette rammeplanen til praksis i barnehagen handler mye om hvordan de kan bringe inn samiske perspektiver i de ulike temaene og fagområdene de jobber med:

Det er jo litt annerledes fordi du må hele tiden tenke på at okei, her står det sånn og sånn om det vi skal gjennom, men så må du også omforme det, du må tenke: men hvordan gjør vi det i den samiske hverdagen. (Pedagog, barnehage 5)

Ansatte gir uttrykk for at finner støtte i Sametingets arbeid med å sette rammeplanens temaer inn i en samisk ramme, men formidler samtidig at de jobber mye med dette på egenhånd i barnehagen. De oversetter sanger til samisk, bruker samiske eventyr og konkreter, og har en ambisjon om å formidle samiske verdier til barna. Et ofte nevnt eksempel er det som er behandlet i boka «*Maanaj gaavhtan/Mánáj diehti/Unna olbmožiid dihte/Med tanke på barna*» om den samiske verdien å klare seg eller mestre (birget/bierggit/bierkenidh), om det å finne ut av ting, være selvstendig og klare seg, særlig knyttet til å være i naturen. Flere ansatte i samiske barnehager tar opp at de jobber med at barna skal takle utfordringer selv, at de skal tåle å være redde og at det skal være greit å fortelle røffe eventyr uten å avsløre at de ikke er sanne.

Hva som presenteres som samisk varierer etter hvor barnehagene ligger. Geografisk plassering gir føringer for hva de vil betone når det gjelder samiske kulturuttrykk og tradisjon. I en bybarnehage på kysten er det nettopp sjøsamisk kultur som står sentralt, noe som også er komplisert:

Intervjuer: Har dere aktivt begynt å bruke ordet sjøsamisk og sette ord på hva det betyr?  
Styrer: Ja, vi har et sjøsamisk prosjekt, og tørka fisk og laga mølje, har laga bondegård med ull og karding, og de tingene. Og ikke minst det å være ute i naturen og bruke naturen som ressurs hele året. (Styrer, barnehage 16)

Hvilke begrep som brukes, er viktig for barnehagene. I denne barnehagen har de gått videre fra «bare» å være en samisk barnehage til å være en sjøsamisk barnehage. I dette ligger både mange muligheter, gjennom en spissing og et reservoar av kulturuttrykk, og utfordringer, gjennom en usikkerhet om betydning og rekkevidde. Her handler det klart også om å håndtere mangfold samtidig som det handler om forankring.

Den sterke vektlegginga av respekt for mangfold i rammeplanen, handler i de samiske barnehagene og avdelingene mye om å forvalte samisk mangfold overfor barna:

Intervjuer: Er om det er noe som har vært spesielt vanskelig å omforme fra plan til praksis i rammeplanen?  
Styrer: Hva som har vært spesielt vanskelig, det er jo liksom det her med kanskje mangfoldperspektivet. Hvordan skal vi få inn mangfoldperspektivet? Her står det også mangfold og gjensidig respekt. Da tenker jeg liksom mangfold er innenfor det samiske når det gjelder de samiske språkene. Vi har jo tre samiske språk. Kanskje det har

vært litt utfordrende. Hvordan skal vi implementere det? Vi har jo nord-samiske barn, sør-samiske barn, lulesamiske barn og de ansatte kan ikke alle språkene. (Styrer, barnehage 5)

For å bøte på disse utfordringene har barnehagen søkt om og fått penger til språkressurser fra Sametinget.

Samtidig som mange uttrykte at de var glade for det samiske fokuset i rammeplanen fra 2017, var det enkelte som tok opp at de ønsket et mer gjennomgripende samisk perspektiv:

Vi har jo ikke en egen samisk rammeplan, vi har jo ikke det. Det skulle jeg virkelig ønske at vi hadde. Jeg vet jo at det holder på å bli utarbeidet nå, hvor man går enda mer dypere inn i det her med åtteårstidshjulet og de pedagogiske aktivitetene knyttet til det. Hvorfor har vi åtteårstidshjul? Hvorfor har vi åtte årstider? Her står det veldig lite om det. (Styrer, barnehage 5)

I denne barnehagen var de samiske åtte årstidene helt sentrale premisser i organiseringen av hverdagen i barnehagen, sammen med rammeplanen. I andre barnehager eller avdelinger var de åtte samiske årstidene mindre framme, da fordi de ble oppfattet å bygge mest på nord-samiske tradisjoner.

#### **6.5.9. Utfordringer med språk og å skaffe samisktalende barnehagelærere**

Sterkt knyttet til kravene fra rammeplanen til samiske barnehager og barnehager med samiske avdelinger er mannskapsutfordringen. Også eiere av barnehager tok opp vansker med å skaffe kvalifisert personell (se kapittel 4). Styrer i en sør-samisk kommune beskriver samme utfordring og sier humoristisk at de gjerne vil skaffe flere sørsamer. Hen sier det er ei særlig utfordring for bruk av samisk språk i barnehagen, slik både rammeplanen og kravene fra det å være del av forvaltningsområdet tilsier:

Intervjuer: Språket i barnehagen da – i hvor stor grad bruker dere sørsamisk i barnehagen?

Styrer: Det har vært ei utfordring fra starten, å kunne skaffe sørsamiskspråklige barnehageansatte. Det er veldig få, i det hele tatt, som snakker sørsamisk. Så å få til den miksen, og ha en barnehagefaglig bakgrunn og snakke sørsamisk, det er vanskelig. (Styrer, barnehage 15)

Tilsvarende erfaringer kom til uttrykk i alle de samiske barnehagene og barnehagene med samiske baser. Det gjelder på tvers av alle de samiske områdene. Det er likevel særlig vanskelig å finne arbeidstakere med både barnehagefaglig og samiskspråklig kompetanse i sørsamiske og lulesamiske områder, samt i utkanten av det nordsamiske området. Dette skaper åpenbart også utfordringer for implementeringen av rammeplanen, og er noe som bør plukkes opp av barnehagelærerutdanningsinstitusjonene. Et resultat kan være at det blir store forskjeller mellom barnehager i ulike deler av Sápmi/Sábme/Saepmie. I det videre arbeidet, både med forvaltning, forskning og implementering, er det særs viktig å se sammenhengen mellom rammeplanen og kravene til kommunene som barnehageeiere i det samiske forvaltningsområdet.

Samtidig er det liten tvil om at de sterkere kravene som blir frontet i rammeplanen, blir oppfattet som positive og viktige. Det blir uansett en ambivalens og en spenning knyttet til dette – en ambivalens og spenning som har gjenklang i de samiske samfunnene som sådan: På den ene sida

er de samiske språkene særs viktige for de samiske samfunnene, for samisk identitet og for samiske tradisjonelle kunnskapene. På den andre sida er det svært mange i de samiske samfunnene (omtrent halvparten) som ikke er samiske språkbrukere, litt avhengig av definisjon. Barnehagene har blitt gitt en sentral rolle i å opprettholde og utvikle samisk språk, både der det er reint samiske barnehager, barnehager med samiske avdelinger og samiske barn i øvrige barnehager.

#### 6.5.10. Det samiske barnet og samisk mangfold

Å avklare hvilke barn som regnes som samiske og som da har rett på et samisk barnehagetilbud er ikke alltid like lett. Rammeplanen kommer ikke med en klar definisjon, men bruker begrepet "samiske barn" gjennomgående. "Samiske barn" er, ifølge rammeplanen, å finne både i "samiske barnehager" og i andre barnehager. Det som kjennetegner rammeplanens begrep "samiske barnehager", er at samisk skal være hovedspråk. Ut fra dette kunne det være fristende å utlede at samiske barn kjennetegnes av at de snakker samisk. Men slik er det ikke, og slik kan det ikke være.

Å være samisk er en komplisert størrelse som har både juridiske, rettighetsmessige og personlige aspekter. For barnehagene er dette viktig - både fordi rammeplanen legger føringer som ikke er utvetydige og fordi situasjonen de står i, viser at de må forholde seg til en uklar definisjon. På et formelt nivå er innmelding i Sametingets valgmannstall en måte å definere seg som samisk. Her er kravene både subjektive og objektive: Du må oppfatte deg som samisk og enten du, en forelder, en besteforelder eller en oldeforelder må ha samisk som hjemmespråk. Dette handler likevel om politisk deltakelse mer enn identitet. Det er sammensatt også fordi personlig og familierelatert identitet og opplevd identitet er en del av bildet. Denne kan og vil variere fra person til person, familie til familie og sted til sted. Dermed kan en barnehage ha en barnegruppe med mange ulike forståelser og opplevelser av hva det vil si å være samisk. Å sette i verk rammeplanens føringer er dermed ikke gitt at er enkelt.

Styrere og avdelingsledere i samiske barnehager har noe ulik praksis når det gjelder hvem som får tilgang på et samisk barnehagetilbud. I én samisk barnehage i ei bygd er det ingen krav om at barna må være samiske for å få plass. De trenger heller ikke kunne språket. Men det er en klar ambisjon for barnehagen at det kun skal snakkes samisk i barnehagen.

En styrer fortalte at hun ikke kunne nekte barn plass selv om familien ikke snakket samisk:

Styrer: Husk på at vi har veldig mange foreldre i samiske barnehage som ikke kan språket pga., fornorskningen. De er språkløse når det gjelder samisk språk, de har ikke koftetradisjoner og de føler en veldig tilkorkkommenhetsfølelse. Jeg hadde en mor, barnet fikk plass for en måned siden. Da satt mor og gråt veldig, hun var veldig takknemlig for at de hadde fått plass her, for hun var fornorsket, ikke sant. Hun har jo samisk bakgrunn og familie, og hadde kommet litt vekk fra det samiske på grunn av skammen og alt dette som har fulgt med, som dere så godt kjenner til. Så hun var veldig glad for at de hadde fått plass her, og hun ønsker at barnet skal få et annet utgangspunkt enn hun selv fikk. (Styrer, barnehage 5).

Styreren mener at barnehager i fornorskede områder må ta utgangspunkt i at mange foreldre ikke er i stand til å lære barna samisk språk, og tar imot barna, og kobler det til å ivareta inkludering og

samisk mangfold. En styrer tok imidlertid opp at hun ønsket at foreldrene kunne gå på kurs for å lære seg samisk, slik at de kunne bidra mer med den samiske språkopplæringen av barna hjemme.

Våre forskningsdeltakere bekrefter at det kan være komplisert å avklare hva det vil si å være et samisk barn, i betydning et barn som har rett til å få et samisk barnehagetilbud. I en kommune sa eierrepresentanten at de forstår samiske barn som å være barn av foreldre der minst én er innmeldt i Sametingets valgmannstall. Dette er en formell forståelse som dermed er forutsigbar. I en sjøsamisk kommune som også har en offisielt anerkjent kvensk/norskfinsk tilstedeværelse forteller eierrepresentanten at det er komplisert å avklare hvem som er samiske. Barnehagestyrerne som er intervjuet, forteller om forskjellige praksiser knyttet til opptak av barn på samiske avdelinger eller baser. I en barnehage er det foreldrene som krysser av for om de ønsker et samisk barnehagetilbud når de søker plass, og barnehagen gjør ingen vurdering utover det av om barna har rett på plass. De har imidlertid ikke opplevd at barn med ikke-samisk familie har søkt om plass. I en annen samisk barnehageavdeling var det styrer som vurderte om barn kunne få plass på en samisk avdeling. De hadde eksempler på at foreldre som var nysgjerrige på samisk kultur, men som ikke kunne vise til samiske familieband, hadde søkt om plass til sitt barn. Dette barnet ble ikke innvilget plass. De hadde også tilfeller der samiske foreldre med adopterte barn søkte plass, og disse fikk innvilget plass.

Styrer av en bybarnehage med samiske baser forteller om økt etterspørsel etter å ha barn i samisk base. Hen kobler det å være samisk og et samisk barn til språk, men viser at også dette er komplisert:

Styrer: Ja, det er samisk. Så er det jo selvfølgelig det – hva betyr det å være samisk? Ja, når er du samisk? Vår by er jo sjøsamisk. Og sjøsamiske samfunn er utsatt for fornorskinga ganske sterkt. Både blant personalet og i foreldregruppa har vi noen som ikke har samisk som språk. Da er det å anerkjenne dem for at de er samisk sjøl om de ikke snakker samisk. Samtidig har språket utrolig mye å si. Så har vi ansatte som kommer og sier at de ikke er så gode i samisk, men at de har lært seg samisk på nytt. Men grammatikken er vanskelig. Så har vi ansatte som har samisk som morsmål, som snakker uten problem. Det er viktig å kunne veilede hverandre i språket, og ikke ta det som kritikk, men som veiledning. Det er noe vi har med oss.

Intervjuer: Dette er jo potensielt ganske vanskelig ettersom språk også er så personlig.  
Styrer: Det er det. Språk i det samiske har mye med identitet å gjøre. (Intervjuer og styrer, barnehage 16)

I den samme barnehagen er det ei sammensatt gruppe av samiske barn. Noen kommer fra familier med samisk som eneste hjemmespråk. Andre kommer fra familier med norsk som hjemmespråk. For barnehagen som samisk språkarena skaper dette naturlig nok store utfordringer knyttet til å følge rammeplanens krav.

I den sørsamiske kommunen er det nesten likelydende erfaringer. De forteller om en betydelig økning i antall familier som ønsker at barna skal gå i sørsamisk avdeling. Også her er språk et tema:

Forsker: Er det et språkkrav eller et språkønske når det gjelder de ungene som begynner i barnehagen? Må de snakke samisk for å begynne i barnehagen?

Styrer: Nei, det er det ikke. Det står ikke noe om det hos oss. Det står at de skal ha ei tilknytning. De må ikke kunne snakke samisk. Det er stor forskjell på ungene som går her. Noen snakker ikke samisk. Noen har foreldre som snakker sørsamisk, noen har én forelder som snakker sørsamisk, noen har foreldre som snakker nordsamisk. (Intervjuer og styrer, barnehage 15).

Rammeplanens føringer er kompliserte å forholde seg til. Kanskje er det få alternativer til dagens formuleringer. Samtidig er det nok slik at rammeplanen ser ut til å være formulert ut fra en ide om et mer enhetlig samisk samfunn enn virkeligheten kanskje tilsier.

Den lulesamiske barnehagen Vuonak mánájároj på Drag i Hamarøy kommune forsøker å løse språkutfordringene ved å lage språksoner i barnehagerommet. Dette har de fortalt om gjennom foredrag i ulike sammenhenger. De har markert en del av rommet som å være en norsk sone. Der, og bare der, kan barn og voksne snakke norsk. Dette er for å anerkjenne at ungene er tospråklige og at det er varierende samiskkompetanse. Samtidig bygger de på en sterk språklæringsmodell som sier at språklæring best skjer når samisk blir brukt i alle faser av barnehagehverdagen, noe som er nevnt i NOU 2016:18 *Hjertespråket* (KMD, 2016) som en foretrukket modell for opplæring.

Mange ansatte er også opptatt av at barna er både norske og samiske. En styrer i en norsk barnehage med samisk avdelinger forteller; «Det samiske er en del av oss, det er vi, vi skiller ikke mellom de og oss» (Styrer, barnehage 18). Da noen tok kontakt fordi de ville se på de samiske barna, sa hun nei, da hun er opptatt av at «Alle barn er barn, vi må ikke lage det så eksotisk».

Noen deler av rammeplanens krav til samiske barnehager er ganske konkrete. Det gjelder kulturytringer: «Samisk historie og kulturytringer som duodji, joik og fortellinger skal inngå som en del av barnehagens innhold, tilpasset barnas alder og utviklingsnivå». Her er det lett for barnehagene å lage opplegg som er konkrete som kan tilpasses ulike lokalsamfunn og situasjoner. Andre deler er mer abstrakte. Dette gjelder ord som verdier og avsnitt som dette: «Barnehagen skal bygge på en samisk forståelse av naturen og bidra til at barna kan leve i harmoni med naturen, nyttiggjøre seg og høste av naturen og utvikle respekt for naturfenomener». En samisk forståelse av naturen kan variere fra sted til sted og område til område. Her uttrykker alle fra de samiske barnehagene at naturbruk står sentralt, og at dette er en viktig del i å uttrykke samiskhet og samiske tradisjoner. Samtidig er det flere som sier at rammeplanens krav er kompliserte å sette i verk, og at det krever interne diskusjoner i barnehagen om hvordan en skal definere hva som er samisk og hva som ikke er samisk. Videre vil det variere fra sted til sted. I en barnehage fra et sted der reindrift ikke har en stor rolle, forteller styreren at de heller bruker elgen som utgangspunkt for aktivitet enn reinen. I sjøsamiske områder er det andre temaer som kommer opp.

En styrer pekte på rammeplanens begreper som vanskelige:

Styrer: Det sier alt og ingenting.

Intervjuer: For eksempel samisk naturforståelse. Vi har vært innom det allerede.

Styrer: Det er litt artig fordi jeg snakka med ped.lederne i forkant om hvordan de har jobba med implementering av den nye rammeplanen som kom før jeg begynte her. Hva betyr samisk natur og kulturforståelse, for eksempel. Hva betyr det at vi skal jobbe med bærekraftig utvikling? Hva betyr det at vi er et arktisk sentrum? Det jeg ser, er at den private praksisen igjen kommer. For det blir for utydelig. Den utydeligheta gir rom til



praksis. Derfor kommer veilederen inn som viktig og viser noe mer tydelig. (Styrer, barnehage 16)

Det abstrakte i begrepene i rammeplanen blir her nevnt som noe som fører til lokal praksis, noe som her betyr at det er opp til den enkelte barnehageansatte å fortolke og sette ut i virksomhet. Behovet for veilederen, altså Sametingets ressurshefte til den forrige rammeplanen, blir her nevnt. Det ser ut til å være behov for en slags oversettelse av det som står i rammeplanen.

Rammeplanen gir klart uttrykk for at mangfold er viktig også internt i de samiske samfunnene: "Barnehagen skal bidra til at barna kan bli kjent med mangfoldet i egen og andres kultur, og at barna kan utvikle respekt og fellesskapsfølelse for hele det samiske mangfoldet". Rammeplanen beskriver ikke nærmere hva dette samiske mangfoldet innebærer eller inkluderer, men det er nærliggende å tenke at det er snakk om de tre språkområdene, om ulike samiske grupper, samt om næringsstilknytning. Om det er snakk om kjønn, seksuell orientering, alder, funksjonsevne og andre størrelser, vites ikke. Samtidig er mangfoldet noe vi finner omtalt blant forskningsdeltakerne.

Det ligger helt klart et mangfold til grunn for forståelsen av samiske barn. I de nordsamiske områdene, spesielt i indre Finnmark, er språket tettere knyttet til hva det vil si å være samisk enn det er andre steder der det samiske språket har vært satt under hardere press. I praksis innebærer mangfoldet at barnehagene ikke kan vite hvilke av deres barn som er samiske om ikke foreldrene informerer om det.

Mangfoldet i hva det vil si å være samisk barn, gjenspeiles til en viss grad i hva det vil si å være samisk barnehage. Her er til dels et manglende samsvar mellom intensjonen i rammeplanen og situasjonen for barnehagene i lokalsamfunnene. I rammeplanen heter det: "I samiske barnehager er samisk hovedspråk." Og videre: "Barnehagetilbudet skal være en integrert del av det samiske samfunnet. Det er en forutsetning at personalet behersker samisk språk og har kunnskap om samisk kultur". Begge disse kravene til de samiske barnehagene er det noen steder vanskelig å oppfylle. Språkkravet først: Et hovedfunn så langt er at det er svært utfordrende å finne kvalifiserte barnehagelærere som snakker samisk. I tillegg er det noen steder også slik at de samiske barna ikke snakker samisk i den grad at de kan ha det som hovedspråk i barnehagen. Om kultur og det å være en integrert del av det samiske samfunnet: Igjen er det en tilsvarende utfordring for barnehager på steder der antallet samer er lavt eller der de er spredt utover lokalsamfunnet. En potensielt viktig dimensjon i dette er rollen Sametinget har som nettverksbygger slik at barnehager spredt rundt i ulike deler av Sápmi/Sábme/Saepmie blir en integrert del av det overordnede samiske samfunnet. Dette bekreftes av flere av forskningsdeltakerne.

En måte å omtale mangfold på, er knyttet til språk. Som nevnt peker flere av de ansatte i barnehagene på at de samiske barna i ulik grad er samiske språkbrukere. En dimensjon vi gjerne vil følge videre opp i neste fase av prosjektet er det som kommer fram i en bybarnehage, der ordet hierarki knyttes til mangfoldet. I samtalen kom vi først inn på mangfoldet i barnehagen og rammeplanen, og om utfordringene med å definere det nærmere:

Intervjuer: Kan du si noe om hvordan dere jobber med mangfold – både generelt med norsk og samisk og andre, og med samisk mangfold? Mangfolds-begrepet kan jo brukes til mye.

Styrer: Ja, det kan brukes til alt, egentlig. Jeg vet ikke hvor jeg skal begynne.

Intervjuer: Gir rammeplanen dere noe til det?

Styrer: Ja, det går vel mer på respekt for mangfold, og det å se mangfoldet som en styrke, og være inkluderende. (Intervjuer og styrer, barnehage 16)

Styreren viser hvordan mangfolds-begrepet i rammeplanen både er en ressurs og en utfordring. Det har noe ullent ved seg. Samtidig er det viktig for å kunne synliggjøre også de samiske minoritetene. Her ligger også et annet komplisert forhold: Hierarkier i det samiske mangfoldet, som kan finnes både i foreldregruppen og i personalgruppen i barnehagen. Dette er lite omtalt både i forskning og i barnehagefaglige sammenhenger, og er et vanskelig tema. De som er sterke samiske språkbrukere, kan oppleves som å stå høyere opp i hierarkier enn de som i mindre grad snakker samisk. Dette er ikke lett for barnehagene å forholde seg til. Tilsvarende erfaringer ble formidlet i intervju med en barnehageeier: som et sterkt fornorsket lokalsamfunn var det en utbredt opplevelse at man ikke var god nok for noen i møte med krav fra rammeplaner og læreplaner. De som i liten grad behersker samisk språk opplever at de er verken norske nok eller samiske nok. Dette er et vanskelig tema som vi vil følge opp i neste fase av prosjektet.

Rammeplanen fra 2017 medførte større rettigheter til å gi barn et samisk barnehagetilbud. Samtidig økte pliktene som ble pålagt både samiske og norske barnehager. I de norske barnehagene har det blitt vanlig å feire den samiske nasjonaldagen, men ansatte formidler at de mangler kompetanse til å innlemme samisk språk og kultur mer gjennomgående i barnehageåret. Samisk språk og kultur blir behandlet som en del av et større mangfold, heller enn å inngå som en del av forståelsen av samene som urfolk. Ansatte trekker fram at samisk språk er spesielt utfordrende å jobbe med. Ansatte i de samiske barnehagene opplever at rammeplanen gir større rom enn tidligere for at de kan utvikle et samisk barnehagetilbud, men også de trekker fram at det er utfordrende å formidle samisk språk. De samiske barnehagene jobber aktivt med å utvikle nye måter å jobbe med språk på, og med å rekruttere samisktalende personale.

Samtidig som vi bruker begrepene norske og samiske barnehager, vil vi påpeke at grensene mellom hva som er norske og samiske barnehager og hva som er samiske eller norske barn er åpne. I de samiske forvaltningsområdene har barnehagene varierende grad av innslag av samisk og norsk. Som vi har sett, er mange barnehager både norske og samiske. Rammeplanen opererer med begreper som ikke er klart definerte. Rammeplanen bruker begrepene samiske barn og samisk kultur, men det er åpent hva som legges i kategoriene, utover at det blir streket under at det samiske er mangfoldig. Rammeplanen gir derfor både norske og samiske barnehager et stort rom for tolkning av hva som er samisk eller ikke samisk.

## **6.6. Barnehagens tilrettelegging for at barna kan få en trygg og god overgang til, innad i og fra barnehagen**

Undersøkelsene i barnehagene viser at barnehagene har arbeidet mye med rammeplanens bestemmelser om å legge til rette for en trygg og god start i barnehagen, gode overganger innad i barnehagen og trygg og god overgang til skole og eventuelt skolefritidsordning (RP, 2017, s. 29). Arbeidet med overganger knyttes imidlertid ikke direkte til den reviderte rammeplanen, men

beskrives i stedet å ha pågått over lengre tid. Dette gjelder særlig for arbeidet med overgangen fra barnehage til skole som også var tematisert i den forrige rammeplanen (RP, 2006, s. 53).

Noen av barnehagene gir imidlertid uttrykk for at de opplever økt oppmerksomhet omkring overganger, blant annet fra eier, eller kommune og at rutiner og samarbeid i forbindelse med overganger derfor er blitt mer formalisert i de senere årene. I det følgende gis en beskrivelse av hvordan barnehagene arbeider med overganger til barnehagen, innad i barnehagen og til skole og eventuelt skolefritidsordning.

### 6.6.1. Vektlegging av trygghet fra første dag i barnehagen

Oppstart i barnehagen, særlig for de yngste barna, har fått økende oppmerksomhet i barnehagesektoren de senere årene (Drugli, 2017). Fokus på tilvenning kommer til uttrykk i barnehagene både med hensyn til barnehagens planarbeid og barnehagens praksis. Når det gjelder planarbeidet, omtaler de fleste barnehagene i utvalget tilvenning av nye barn i sine årsplaner. I noen planer er arbeidet med tilvenning omtalt i enkle formuleringer, mens det i andre gis mer detaljerte redegjørelser for hvordan barnehagen organiserer tilvenningsperioden. En del barnehager har også utarbeidet egne informasjonshefter til foreldre som har barn som skal starte i barnehagen.

Vi tilpasser i stor grad tilknytningstiden og tilvenningen utfra hva vi i personalet merker at barnet trenger, og hva dere foreldre ytrer av meninger og tanker rundt deres barns trygghet og behov. Vi ber om at dere legger opp til å være mye til stede de første dagene, samt korte dager de første ukene (eks. 09.30-15.00). En åpen og konstruktiv dialog underveis er essensielt for at vi er samstemte på hvordan vi går fram med barnet deres sin oppstart. (Eksempel fra årsplan)

En av kjedebarnhagene i utvalget har utviklet en standard for god oppstart i barnehagen. Standarden innebærer at «... alle barn som begynner i X barnehager får en god start i barnehagen. (X-)standarden omfatter tre faser:

- Før barnet starter i barnehagen, • De første dagene i barnehagen, • Oppfølging av tilvenningsperioden etter 2-8 uker»<sup>77</sup>

"Den tradisjonelle oppstarten" beskrives av barnehagene som et tredagers løp. Den første dagen er barna sammen med foreldre i barnehagen i 2-3 timer. Den andre dagen starter barna sammen med foreldrene, så går foreldrene etter en stund og kommer tilbake etter om lag 1-2 timer avhengig av hvordan barnet gir uttrykk for at det er trygg i situasjonen. Den tredje dagen er barnet alene sammen med personalet i barnehagen. Barnehagene som arbeider ut fra dette mønsteret gir uttrykk for at de samarbeider tett med foreldrene og justerer oppstarten ut fra hva som praktisk er mulig for foreldrene. Det vektlegges hyppig kontakt med foreldrene i de første dagene. De fleste barnehagene ringer til foreldrene etter at de har gått for å fortelle om hvordan barnet har det. Det vektlegges også fleksibilitet, og flere anbefaler foreldre å ta ut ekstra ferie i forbindelse med oppstart slik at den kan strekkes ut over de tre dagene. Flere av de ansatte i alle

---

<sup>77</sup> Sitat fra den aktuelle standarden er redigert ut fra hensynet til anonymisering

barnehagene understreker betydningen av en trygg og god start for de yngste barna når de starter i barnehagen:

Vi passer på at de får litt kortere dager i starten. Det er det beste for ungene. Så sender vi melding til foreldrene hvis det er noe. De skriker nok litt når de går, og da sender vi melding om at ting har roet seg. (Fagarbeider, barnehage 1)

Å sikre en god start med minst mulig stress for barna og sikre at de får en god tilknytning til barnehagen, er et prioritert område for de fleste barnehagene. Flere av barnehagene har gjennomført eller er i gang med egne utviklingsarbeid og har gjennom disse arbeidene endret rutiner i forbindelse med oppstart:

Vi begynte for noen år siden å forandre litt på denne tilvenningen. At de har fem dager hvor de skal være og at de gradvis skal trekke seg litt unna og vi skal tilnærme oss gradvis til barna sa. Det har vært positivt. (Pedagog, barnehage 3)

Felles for barnehagene som har gjennomført utviklingsarbeid knyttet til oppstart for de yngste barna, er at oppstarten strekkes ut over de tre dagene:

I "gamle dager" var det om å gjøre å få inn barna og få ut foreldrene fortest mulig, Det var så ubehagelig at foreldrene gikk inne og så hva vi gjorde, og hørte hva vi sa. Nå tenker vi annerledes. Jo lengre de kan være der, jo bedre er det. Foreldrene får et innblikk i hvordan vi jobber, og hvilke krav de kan stille til oss. (Vi har faktisk ikke bare deres barn å tenke på). De blir kjent med oss på en annen måte og de blir tryggere. Og når de blir trygge så smitter det over på barna så de blir trygge, og motsatt hvis de ikke er det. (Pedagog, barnehage 7)

Hensikten med å strekke ut tilvenningsperioden i tid er at både barnet og foreldrene skal oppleve en «myk» overgang til barnehagen og at barnets tilknytning til barnehagens personale går via foreldrene. Vurderingen av hvor lenge foreldrene skal delta sammen med barnet baseres på hvorvidt det har fått en god tilknytning til personalet. Det uttrykkes da en forventning om at foreldre kan og bør bruke mer tid sammen med barnet i barnehagen, ut over de tre dagene. Målsettingen er at foreldrene skal få mer innsikt i barnehagens praksis, slik at de blir trygge på at barnet har det bra i barnehagen. Videre forventes det at foreldrenes trygghet «smitter» over på barna og at det skapes en mykere start for nye barn i barnehagen.

Barnehagene har i sine utviklingsarbeider brukt ulike modeller. Ett eksempel er «Jåttå-modellen» som er utviklet av Jåttå barnehage i Stavanger, et annet er COS-sirkelen som er et akronym for Circle of Security, utviklet av Powell, Cooper, Hoffman og Marvin (2015). En av barnehagene i utvalget deltar i forskningsprosjektet «Liten i barnehagen», ledet av May Britt Drugli (2017). Alle de nevnte modellene bygger på forskning omkring betydningen av barnets tilknytning til sine omsorgspersoner.

De fleste barnehagene i utvalget har utarbeidet faste informasjonsrutiner for oppstart i barnehagen. Alle barnehagene gjennomfører foreldremøte med nye foreldre om våren før barnet skal starte i barnehagen. I møtet vektlegges det informasjon om barnehagens rutiner og arbeidsmåter og at foreldre skal bli kjent med og trygg på de ansatte. De fleste barnehagene i utvalget har også innført såkalte besøksdager, hvor foreldre kan komme på besøk i barnehagen i forkant av oppstarten. Besøksdagene legges om våren før barnet starter i barnehagen. Antall

besøksdager varierer mellom barnehagene. En av barnehagene åpner for at foreldre kan komme på besøk så mange dager de ønsker, noen berammer det til seks til åtte besøksdager, mens andre fastsetter en dag hvor de sender invitasjon til besøksdag. Våren 2020 er ingen av disse besøksdagene gjennomført grunnet smittevernstiltak i forbindelse med covid-19-utbruddet.

### **6.6.2. Barnehagene vektlegger barnas tilknytning også i interne overganger i barnehagen**

Barnehagene er opptatt av å skape gode rammer rundt overgangene barna går gjennom internt i barnehagen. Rutiner rundt interne overganger som innebærer bytte av avdeling eller barnegruppe, er likevel ikke prioritert i alle barnehagene i utvalget. Det er ulike forklaringer på dette. Dels kan det forklares med barnehagenes størrelse, hvor de minste enhetene bare har en avdeling, eller en barnegruppe. En annen årsak er barnehagenes organisering, hvor barnehager som er organisert med såkalte søskengrupper hvor barna følger samme gruppe i alle barnehageårene (1-6 år), eller i aldersinndelte (ettåringer, toåringer osv.) grupper med fast personale som følger gruppen gjennom alle barnehageårene.

Men i barnehagene hvor barna enten organiseres i aldersbestemte grupper, eller i småbarns- (1-3 år) og store-barns-grupper (2-4 år, eller 3-6 år) forteller de ansatte at det i de senere årene har vært rettet mer oppmerksomhet mot de interne overgangene i barnehagene. I disse barnehagene legges det til rette for myke overganger hvor barna får bli kjent med den nye avdelingen og personalet i forkant av overgangen. I alle barnehagene i utvalget prioriteres det at barna skal bli kjent med barnehagen på tvers av avdelingsstrukturen. Gjennom hele barnehageåret legges det derfor til rette for at barna kan leke og delta i aktiviteter ute og inne etter eget ønske, uavhengig av avdelinger:

De har vært inne på besøk, inne og gjort aktiviteter, inne og spist med dem vært på turer sammen med dem. Sånn har vi gjort det. (Pedagog, barnehage 8)

I tillegg gjennomfører barnehagene som har interne overganger besøksdager om våren i forkant av overgangen. Her deltar barna i måltid, aktiviteter og lek sammen med barna ved den nye avdelingen. I de fleste av barnehagene arbeides det også for at en av personalet skal følge barna over i ny avdeling slik at barna har en tilknytningsperson ved oppstarten i ny barnegruppe:

De som får fra småbarn over på storbarn, så er de og besøker. Da er det en voksen fra småbarnsavdelingen sammen med de over. Det er en ting som vi gjør som de synes er ganske fint. De gjør det. Jeg er sikker på det. (Fagarbeider, barnehage 9)

Det gjennomføres også samtaler med foreldre, og samtaler mellom personalet ved avdelingene i forbindelse med overganger. Det kan være oppstartssamtale med foreldre ved ny avdeling, og interne overføringsmøter mellom pedagoger ved overganger fra småbarnsavdeling til storbarnsavdeling.

I en av barnehagene har man skriftliggjort rutiner i forbindelse med de interne overgangene og knyttet det til barnehagens kvalitetsarbeid hvor det utarbeides skriftlige rutiner og standarder for «beste praksis». I denne barnehagen starter et nytt barnehageår den 15. august, noe som gjør det

mulig å fokusere på den interne overgangen i barnehagen i de to første ukene av august. I rutinene legges det opp til at barnehagen skal skape trygge overganger for barna ved å gjennomføre besøksdager i mai. Videre er personalet fra småbarnsavdelingen med over de to første ukene i august for å trygge og sikre progresjon i barnas utvikling. Mottakeravdeling skal bygge på det barna har fått med seg fra den første avdelingen barna har vært på. Det avholdes møter hvor overgang er tema, og det er innarbeidet et overførings skjema internt i barnehagen som foreldre gir samtykke til at kan deles mellom avdelingene. I skjemaet legges det inn opplysninger om barnets utvikling og behov.

### 6.6.3. Flere faste rutiner i arbeidet med overgang til skole og eventuelt skolefritidsordning

Tilsvarende til oppstart i barnehagen, har oppmerksomhet også vært rettet mot overgangen mellom barnehage og skole. Dette gjelder både i politikktutforming (se f. eks. Meld St. 21, (2016-2017)) og i forskning (Lillejord, Børte, Halvorsrud, Ruud & Freyr, 2015) Rammepånen stiller også krav om at årsplanene skal vise hvordan barnehagene sikrer samarbeid og sammenheng med skolen. Alle årsplanene vi har sett på omtaler dette arbeidsfeltet. De fleste av årsplanene viser også til interne eller felles detaljerte, kommunalt utarbeidede overgangsplaner for skolestartere.

Foresatte av førskolebarna mottar en egen plan for førskolegruppen ved barnehageårets oppstart. Denne utarbeider pedagogisk leder, i samarbeid med styrer og pedagogiske medarbeidere. Planen inneholder konkrete metoder og prosjekter for arbeidet med førskolegruppen det kommende barnehageåret. (Hentet fra årsplan i en barnehage<sup>78</sup>)

Det varierer hvorvidt de private barnehagene bruker interne planer eller arbeider ut fra de kommunalt utarbeidede planene. En av kjedebarnhagene arbeider ut fra en felles standard for barnehagekjeden. Her går det blant annet frem at: «Gjennom meningsfylte prosjekter og aktiviteter skal (barna) få et fantastisk siste år i barnehagen. De skal få de beste forutsetningene for livslang læring og oppleve sammenheng i overgangen mellom barnehage og skole»<sup>79</sup>.

Overgangen mellom barnehage og skole er over tid et prioritert område i barnehagene og barnehagene i utvalget vårt har utarbeidet samarbeidsrutiner i forbindelse med denne overgangen:

Kommunen arbeider for sikre kvalitet i forhold til overgang, så vi sitter sammen med skolen, representanter fra skoler og barnehagene i samme bydel. Vi snakker ikke om barna. Vi snakker om hvordan vi skal gjøre overgangen god. (Styrer, barnehage 3)

Som sitatet illustrer arbeider barnehagene for at overgangen til skolen skal blir kvalitetsmessig god for barna. I den sammenheng vektlegges særlig informasjonsdeling. De fleste barnehagene i utvalget har utarbeidet skriftlige rutiner for informasjonsdeling med skolen. De fleste barnehagene deltar i overføringsmøter både i regi av kommunen og etter initiativ fra skolen:

---

<sup>78</sup> Barnehagenummer oppgis ikke i referansen av hensyn til anonymisering av utvalgsbarnehagen.

<sup>79</sup> I sitatet er ordet barna satt inn som erstatning for annet begrep for å ivareta hensyn til anonymisering.

Det har blitt litt tydeligere i forhold til kommunen. Det har blitt satt opp noen tydeligere overganger fra barnehage til skole. (Pedagog, barnehage 12)

I de kommunale møtene arbeides det blant annet frem overordnede retningslinjer for samarbeidet mellom barnehagene og skolene i kommunen. Her har enkelte kommuner skriftliggjort sine rutiner og inkludert forslag til felles aktiviteter og sanger som barna lærer i barnehagen og tar med seg inn til første klasse i skolen.

Til tross for at barnehagene beskriver en utvikling hvor overgangen mellom barnehage og skole er blitt mer rutinefestet og satt i system, varierer likevel barnehagens rutiner og arbeidsmåter. For enkelte barnehager omfatter arbeidet med overganger i hovedsak såkalte overføringsmøter. Her sitter barnehagelærere sammen med lærere i skolen og deler generell informasjon om barnegruppen. I tillegg kan det deles informasjon om enkeltbarn dersom foreldre samtykker til det:

(...) Vi tilbyr overgangssamtaler til skolen selvfølgelig, og har lav terskel på det. Men det er alltid noen som ikke vil det. Men vi prøver, hvis vi kjenner det er viktig, så står vi på for å få det til. (Styrer, barnehage 3)

Ut fra intervjumaterialet kan det se ut til at enkelte av barnehagene arbeider innenfor samarbeidsrelasjoner som i hovedsak dreier seg om informasjonsutveksling. Denne antakelsen kan imidlertid nyanseres. Intervjuene viser variasjon i arbeidsmåter og rammebetingelser rundt overgangene til skole og eventuelt skolefritidsordning. Et eksempel er en av barnehagene som i dag inngår i et oppvekstsenter, og derfor deler lokaler med skolen:

Vi er heldig som har oppvekstsenter enn så lenge. Her har alle en dag hvor to og to (barn) er på besøk, og har en dag på skole og SFO. Da får de prøve å se hvordan en skolehverdag er. Barnehagen er stengt i uke 29 og 30, så når barna kommer tilbake etter skoleferien har de SFO sammen med voksne i barnehagen, sammen med SFO og skolen. Det er sånn veldig myk og fin overgang. (Styrer, barnehage 4)

På samme måte som styreren i denne barnehagen, er flere av barnehagene opptatt av å gjøre overgangen fra barnehage til skole "myk" for barna. Et av virkemidlene som vektlegges i det arbeidet er å gjøre barna kjent med skolebygningen og utelekeområdet rundt skolen. Flere av barnehagene går derfor tur til skolen som en del av aktivitetene tilrettelagt for de eldste barna i barnehagene. Videre har noen av barnehagene inngått samarbeid med nærskolen og benytter enkelte spesialrom der, som f.eks. gymsal, til faste tider hver uke gjennom hele året:

Pedagog 1: Vi bruker å besøke skolen. Og så har vi bli kjent dager på SFO og på skolen.  
Pedagog 2: Og så bruker vi gymsalen på skolen. Der er vi en gang i uken. Da møter de jo litt på lærerne eller sånn. (Pedagoger, barnehage 9)

Noen barnehager organiserer avdelingene slik at det blir en egen avdeling for førskolebarna året før de har skolestart. Slike «førskoleavdelinger» er tenkt å bidra til å lette overgangen til skole. Selv om det er et fåtall av barnehagene som organiserer de eldste barna som en egen avdeling, har de fleste barnehagene et aldersdifferensiert tilbud hvor de eldste barnas tilbud har særlig oppmerksomhet rettet mot skolestart. Mange barnehager arbeider da med å gjøre barna klare til skolestarten ved at barna trener på ulike ferdigheter eller at de skal utvikle ulike evner. Det kan

være konkrete kunnskaper som å knytte skolisser selv, eller det kan handle om å eksponere barna på å håndtere nye situasjoner på en trygg måte.

Enkelte av barnehagene i utvalget formidler at de opplever varierende grad av tilpasning i samarbeid med skolene. Noen skoler legger godt til rette for samarbeidet mens andre ikke gjør det. Dette gjelder i hovedsak de barnehagene som samarbeider med flere skoler rundt overgangen. I sitatet under diskuteres slike forskjeller i et fokusgruppeintervju med assistenter i en av barnehagene:

Intervjuer: Begynner de fleste barna på samme skole? At de begynner på den ...?  
Fagarbeider 1: De fleste begynner vel på O .... Noen er vel i K .... Det er ikke så mange der nede.  
Fagarbeider 2: Det er nesten alltid noen.  
Fagarbeider 1: Ja, men jeg savner jo litt det. Det må jeg jo bare si.  
Fagarbeider 3: Vi har ikke det. Det har ikke blitt (ordnet) med den. Og de (barna) får ikke bli med bort på skolen (på besøk).  
Intervju: Nei, så de blir kanskje litt dumt for dem?  
Fagarbeider 1: Det syns jo jeg er litt trist. Ja, eller at de burde fått lov til å gå på sin skole. For det er alltid to-tre stykker.  
Fagarbeider 2: Det er ofte det.  
Fagarbeider 1: Ja, jeg tenker de burde fått. Det er jo i nærområdet, så jeg syns de burde fått samme tilbudet. Gått ned med en voksen og. Ja, det er jo veldig spesielt. Det er jo veldig spesielt, det er jo en stor overgang fra barnehage til skolen. (Intervjuer og fagarbeidere, barnehage 3)

Diskusjonen mellom fagarbeiderne og intervjuer viser at barna kan komme til å møte ulike praksiser i overganger til tross for at barnehagene kan ha godt innarbeidede rutiner. Styreren i denne barnehagen har i tidligere sitater vist hvordan barnehagen deltar på samarbeidsmøter og deler informasjon med nærskolen. Det er også utarbeidet rutiner for besøksdager, hvor barna så skal begynne på skolen får besøke skolefritidsordningen ved nærskolen. Dette samarbeidet gjelder imidlertid bare for en av skolene i nærmiljøet. Barn som skal starte på en av de andre skolene i nærmiljøet, får ikke tilsvarende tilbud og deltar heller ikke på skolebesøkene til den skolen det er etablert samarbeid med.

#### 6.6.4. Samarbeidsrutiner i forbindelse med overganger

En del av arbeidet med overganger blir gjort om til skriftlige rutiner, både innad i den enkelte barnehage og som samarbeidsrutiner mellom barnehagen og aktører utenfor barnehagen. Datamaterialet viser at det varierer i hvilken grad det er etablert slike skriftlige samarbeidsrutiner, hvilket omfang samarbeidet har, og i hvilken grad det er barnehagene selv som fastsetter rutinene eller om de er fastsatt av eksempelvis kommunene eller private eiere (se omtale over). I tråd med rammeplanen ser vi også at barnehagene i skriftliggjøringen av rutiner også tydeliggjør hvem som skal være ansvarlig for de ulike oppgavene. I intervjuene peker de ansatte i barnehagene på disse formaliserte eller skriftliggjorte samarbeidsrutiner i forbindelse med overgangene til, innad i, og mellom barnehage og skole:



*Når barna starter i barnehagen*

<b>Rutine</b>	<b>Ansvarlig</b>	<b>Samarbeidspartner</b>
Opptak	Styrer	Kommune
Invitasjon til barnehage	Pedagogisk leder	Foreldre
Besøksdag(er)	Pedagogisk leder/personale	Foreldre
Informasjonsmøte til nye foreldre	Styrer, pedagogiske ledere	Foreldre
Informasjon om enkeltbarn	Pedagogisk leder	Foreldre
Oppstartsperiode (3-14 dager)	Personale	Foreldre
Ansvarsgruppe*	Styrer, pedagogisk leder	PPT, Helsestasjon, BV**

\* Samarbeidsgruppe rundt enkeltbarn med spesielle behov. De eksterne aktørene i gruppen følger barnet gjennom hele barnehageforløpet uavhengig av hvilken barnehage/avdeling barnet er del av

\*\* Samarbeidsaktører bestemmes ut fra barnets behov

*Ved interne overganger i barnehagene*

<b>Rutine</b>	<b>Ansvarlig</b>	<b>Samarbeidspartner</b>
Orientering om overganger	Styrer og pedagogiske ledere	
Besøksdag(er)	Pedagogiske ledere	
Informasjonsmøte med «nye» foreldre	Pedagogiske ledere, personale	Foreldre
Deling informasjon om enkeltbarn	Pedagogiske ledere	Foreldre
Oppstartsperiode	Personale	

*Når barna starter på skolen og evt. i skolefritidsordning*

<b>Rutine</b>	<b>Ansvarlig</b>	<b>Samarbeidspartner</b>
Informasjonsmøte til foreldre	Styrer, pedagogiske ledere	Foreldre
Besøksdag(er) på skolen/SFO	Pedagogisk leder	lærer i skolen, avd. leder SFO
«Førskoledag»	Skole, ved rektor	Foreldre
Besøk fra skolen/SFO	lærer i skolen, avd. leder SFO	lærer i skolen, avd. leder SFO
«Like» aktiviteter/sanger etc.	Pedagogisk ledere, SFO ledere i kommunen/nærområdet	Kommune, barnehager i nærområde
Delingsmøte/ Informasjonsutveksling rundt barnegruppe	Pedagogisk leder	Lærere/SFO leder ved skolen
Deling informasjon om enkeltbarn	Pedagogisk leder	Foreldre, Lærer
Felles aktiviteter	Pedagogisk leder	Lærer/ avd. leder i SFO

**6.7. Oppsummering**

Dette kapittelet drøfter sentrale funn i fra evalueringens caseundersøkelser i barnehagene. I presentasjonen har vi avdekket følgende hovedtendenser i de fire overordnede problemstillingene i evalueringen:

Hvordan forstår og fortolker barnehageansatte målsettingene med den reviderte rammeplanen og hvordan erfarer de iverksettingsprosessen?

- De ansatte i barnehagen ser i hovedsak den reviderte rammeplanen som en videreføring og tydeliggjøring av tidligere rammeplaner.
- Ansatte i barnehagen opplever at rammeplanen er blitt et tydeligere styringsverktøy, og vektlegger særlig endringen i omtalen krav til personalet fra «bør» til «skal» som en viktig endring.
- Det varierer hvorvidt ansatte i barnehagen opplever at den nye rammeplanen bringer med seg krav om nytt innhold i barnehagen, men en del trekker fram digital praksis, bærekraftig utvikling, demokrati og mangfold samt livsmestring og helse som nye områder.
- Alle ansattgrupper i barnehagen opplever at den nye rammeplanen er mer tilgjengelig og anvendbar enn tidligere rammeplaner. Dette forklares med den nye rammeplanens layout og enkle språkform.
- Planlagt arbeid med implementering ble særlig vektlagt i barnehagene det første året etter at den kom. Det varierer i hvilken grad arbeidet med implementering er videreført og fullført i barnehagene.
- Styrene har, sammen med pedagogiske ledere, hatt et særlig ansvar for implementeringen av rammeplanen i den enkelte barnehagen. Det varierer i hvilken grad styrerne kan sies å ha tilstrekkelig implementeringskompetanse.

Hvordan arbeider aktører på ulike nivå i barnehagene for å implementere rammeplanen?

- Barnehagene har i arbeidet med implementering av den nye rammeplanen vektlagt at alle ansatte skal kjenne til rammeplanen. Det er likevel stor variasjon i hvorvidt alle ansatte aktivt bruker rammeplanen i sitt daglige arbeid.
- Det varierer hvorvidt rammeplanen brukes aktivt i planleggingsarbeid eller om den brukes til «etterrasjonalisering». Barnehagene bruker ofte rammeplanen til å legitimere egen praksis.
- Noen styrere er opptatt av at rammeplanen skal være et levende dokument og et viktig arbeidsredskap for alle ansatte i barnehagen. Andre er opptatt av at rammeplanen først og fremst skal forankres hos styrer og pedagogiske ledere.

Hvordan ivaretar barnehagene samiske rettigheter som er formulert i rammeplanen?

- Barnehagenes arbeid med samisk språk og kultur varierer ut fra hvorvidt barnehagene er definert som samiske barnehager, barnehager med samisk avdeling/base eller norske barnehager.
- I de norske barnehagene knyttes arbeidet med samisk språk og kultur til markering av samisk nasjonaldag.
- Ansatte i norske barnehager forstår arbeidet med samisk språk og kultur ut fra en mangfolds og inkluderingsdiskurs. En konsekvens av dette er at samiske perspektiver ikke behandles ut fra hensynet til samiske rettigheter som urfolk i Norge.
- I de samiske barnehagene arbeides det også ut fra en mangfolddiskurs, men da knyttet til samisk mangfold.
- I de samiske barnehagene opplever større utfordringer i arbeidet med samisk språk enn med samisk kultur.
- Ivaretagelsen av samisk språkmangfold er en utfordring i barnehagene som i hovedsak kan forklares ut fra manglende kompetanse og store utfordringer med rekruttering av kvalifisert personale.

I hvilken grad og hvordan legger barnehagen til rette for at barna kan få en trygg og god overgang til, innad i og fra barnehagen?

- Barnehagene har i lengre tid arbeidet systematisk med overganger, og knytter derfor i liten grad arbeidet med overganger til innføringen av ny rammeplan.
- Oppstart i barnehagen har vært, og er fremdeles, et viktig utviklingsområde for barnehagene.
- I barnehager hvor barna skifter avdeling eller barnegruppe er det økt oppmerksomhet på interne overganger de seneste årene.
- Overgangen fra barnehage til skole og eventuelt skolefritidsordning, ble aktualisert i forrige rammeplan. Arbeidet med denne overgangen er i økende grad blitt rutinefestet i barnehagen gjennom eierstrategier blant private barnehageeiere, eller i form av felles kommunale strategier.
- Barnehageansatte opplever at samarbeidet mellom barnehage og skole ofte er styrt av skolens ønsker og behov, men det er en økende tendens til at kommunale planer legger opp til felles ansvar og aktiviteter.

- I arbeidet med overganger til, innad i, og fra barnehagen legger barnehagene vekt på barns tilknytning og trygghet som de viktigste indikasjonene på om overgangen er god.

## Referanser

Aare, T. (2020) *Samer og nasjonale minoriteter i barnehagen*. Bergen: Fagbokforlaget.

Barnehage.no (2020) Samene er vår urbefolkning og en viktig del av norsk kultur – dette ønsker vi å formidle til barnehagebarn. Hentet fra <https://www.barnehage.no/samenes-nasjonaldag/samene-er-var-urbefolkning-og-en-viktig-del-av-norsk-kultur-dette-onsker-vi-a-formidle-til-barnehagebarn/138479> Lastet ned 19.10.2020

Barne- og familie departementet (1996). Rammeplan for barnehagen Q-0903 B. Hentet fra <https://www.nb.no/nbsok/nb/eb2b9a82f02fd128ffdc37f04fac0449?index=1#9> Lastet ned 18.10.2020

Bjørnstad, E. & Samuelsson, I. P (red.) (2012) *Hva betyr livet i barnehagen for barn under tre år?* (Forskningsoversikt). Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/barnehager/rapport-er20og20planer/forskningsoversikt\\_barn\\_under\\_tre\\_aar.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/barnehager/rapport-er20og20planer/forskningsoversikt_barn_under_tre_aar.pdf). Lastet ned 01.09.2020

Bjørnsrud, H. (2014) Skolebasert kompetanseutvikling en strategi for læreres læring. Hentet fra <https://utdanningsforskning.no/artikler/skolebasert--kompetanseutvikling--en-strategi-for-lareres-laring/> Lastet ned 01.09.2020

Bleken, U. (2007). Barnehagen i samfunnet. I T. Moser & M. Røthle (red.) *Ny rammeplan: Ny barnehagepedagogikk?* (s.27-40). Oslo: Universitetsforlaget.

Braut, K. T. (2010) *To Speak or not to Speak, because they tell me to speak Sámi at daycare*. Masteroppgave i urfolksstudier. Tromsø: Universitet i Tromsø.

Brendeland, T. (u.å) Fantasifantasten.no. <http://www.fantasifantasten.no/> Lastet ned 17.10.2020

Brendeland, T. (u.å) Fantasifantasten på facebook. <https://nb-no.facebook.com/Fantasifantasten-194538517252132/>. Lastet ned 17.10.2020

Bråten, B., Hovdenak, I. M., Haakestad, H, & Sønsterudbråten, S. (2015) *Har barn det bra i store barnehager?* Faforrapport 2015:48

Børhaug, K., Helgøy, I., Homme, A., Lotsberg, D. Ø. & Ludvigsen, K. (2011) *Styring, organisering og ledelse i barnehagen*. Bergen: Fagbokforlaget.

Drageset, S. & Ellingsen, S. (2010). «Å skape data fra kvalitativt forskningsintervju». *Forskning* 04/10, s. 332–335.

Drugli, M. B. (2017) *Liten i barnehagen*. Cappelen Damm Akademisk

Eide, H.M.K & Homme, A. (2019) «Jo flere vi er sammen ...» En undersøkelse av organisering og arbeidsdeling i åtte barnehager med økt andel pedagoger. NORCE Samfunnsforskning. Rapport 15-2019.

Fløtten, K. A. Ø. (2015) "neei, leker og utstyr tas bare frem den 6. februar». *Bårjås*. Tysfjord: Árran Báhkko.

Fløtten, K. A. Ø. (2016) - og så fikk dem se en rein! Ulike tilnærminger til hverdagslig pedagogisk virksomhet i barnehager i samisk-lulesamisk område i Norge. *Tidsskrift for nordisk barnehageforskning* (12)9.

Fullan, M. (2014) *Å dra i samme retning. Et skolesystem som virker*. Oslo: Kommuneforlaget.

Goodlad, J. I. (1979) *Curriculum Inquiry. The Study of Curriculum Practice*. McGraw-Hill Inc.

Gotvassli, K.-Å. (2015) *Kunnskap, kunnskapsutvikling og kunnskapsledelse i organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget

Gotvassli, K.-Å. (2018) Webinar: Barnehagen som pedagogisk virksomhet. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/stottemateriell-til-rammeplanen/webinar-barnehagen-som-pedagogisk-virksomhet/>. Udir.no. Lastet ned 17.10.2020.

Gotvassli, K.-Å., & Moe, T. (2020) Pedagogiske ledere og godt faglig skjønn. *Nordisk tidsskrift for utdanning og praksis* Vol 14(1), s. 39-55. <http://doi.org/10.23865/up.v14.2064>

Haug, A. C. (2017). *Barns rett til opplæring i samisk*. Masteroppgave. Juridisk fakultet. Oslo: Universitetet i Oslo.

Hernes, L., Vist, T., & Winger, N. (red.) (2019) *Blikk for barn*. Bergen: Fagbokforlaget

Idebroen til barn (u.å) <https://nb-no.facebook.com/groups/idebankbarnehage/>. Facebook. Lastet ned 17.10.2020.

Idebroen for barnehage (u.å) <https://idebroen.no/index.asp> Lastet ned 17.10.2020

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2016) NOU 2016:18 *Hjertespråket — Forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/ad82d773c3094582a2660908b48886d3/no/pdfs/nou201620160018000dddpdfs.pdf> Lastet ned 19.10.2020

Kunnskapsdepartementet (2006) *Rammeplan for innholdet i og oppgavene til barnehagen*. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/kd/rus/2006/0015/ddd/pdfv/293087-rammeplan-nynorsk.pdf> Lastet ned 18.10.2020

Kunnskapsdepartementet (2017) Meld. St. 21 (2016-2017): Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20162017/id2544344/> Lastet ned 18.10.2020

Kvale, S., og Brinkmann, S. (2015) *Det kvalitative forskningsintervju*. 3. utgave. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Lesesenteret (u.å) Språkløyper. <https://sprakloyper.uis.no/> Lastet ned 17.10.2020

- Lillejord, S., Børte, K., Halvorsrud, K., Ruud, E., og Freyr, T. (2015) *Tiltak med positiv innvirkning på barns overgang fra barnehage til skole – En systematisk kunnskapsoversikt*. Kunnskapssenter for utdanning. Hentet fra <https://utdanningsforskning.no/contentassets/d66fcf1950f34b46a79a5fc647e40774/kunnskapsse-nter-overgangbarnehage-web.pdf> Lastet ned 01.08.2020
- Ljunggren, B., Moen, K. H., Seland, M., Naper, L., Fagerholt, R. A., Leirset, E., og Gotvassli, K.-Å. (2017) *Barnehagens rammeplan mellom styring og skjønn - en kunnskapsstatus om implementering og gjennomføring med videre anbefalinger*. Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning (DMMH). Rapport nr 2/2017. Hentet fra <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/barnehagens-rammeplan-mellom-styring-og-skjonn.pdf> Lastet ned 01.09.2020
- Myrvold, H. B. (2014). *Fra pedagogisk ledere til likestilte barnehagelærere – En kvalitativ undersøkelse om økt antall pedagoger og omorganisering av roller og funksjoner i Kanvasbarnehagene*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for lærerutdanning og internasjonale studier (LUI).
- Nutti, L. A. (2019a) Med rett til det samiske. *Barnehagefolk* 36.(4)
- Nutti, L. A. (2019b) Samiske verdier og tradisjoner – i en fremtidsrettet barnehagehverdag. I Grindheim, L.T. og Aaserud, G. (red.) *Barnehagelæreren – en verdibygger*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Nutti, Y. J. (2016) Decolonizing Indigenous teaching: Renewing actions through a Critical Utopian Action Research framework. *Action research* 16(1)
- Nutti, Y. J. (2017) Along Paths of Movement: Sámi Children and Early Childhood Student Teachers as Wayfarers. I T. Waller m.fl. (red.) *The SAGE Handbook of Outdoor Play and Learning*. London: Sage Publications.
- Olsen, T. A. (2019). Sámi issues in Norwegian curricula: A historical overview. I P. Keskitalo et al. (red.): *Sámi Educational History in a Comparative International Perspective*. Palgrave Macmillan.
- Olsen, T. A. og Sollid, H. (2019) Samisk nasjonaldag i skolen: Mellom feiring og markering. *DIN - Tidsskrift for religion og kultur* 2019 (2).
- Olsen, T. A. og Andreassen, B.-O. (2016) Ansvar, hensyn og forpliktelse. Urfolk og samiske forhold i barnehagens rammeplaner. I N. Askeland og B. Aamotsbakken (red.): *Folk uten land? Å gi stemme og status til urfolk og nasjonale minoriteter*. Oslo: Portal forlag.
- Olsen, T. A. og Andreassen, B.-O. (2017) Indigenous issues in Early Childhood Education Curricula in Norway and Aotearoa/New Zealand. *New Zealand Journal of Educational Studies* 52.(2).
- Powell, B., Cooper, G., Hoffman, K., og Marvin, B. (2015) *Trygghets sirkelen – en tilnytningsbasert intervensjon*. Gyldendal Akademisk
- Roland, P., og Ertesvåg, S. K. (2018) *Implementering av endringsarbeid i barnehagen*. Gyldendal Akademisk.

Røvik, K. A. (2014) Translasjon – en alternativ doktrine for implementering. I Røvik, K. A., Eilertsen, T.V., & Furu, E. M. (red.) *Reformideer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk

Sametinget.no (u.å.) Veileder for barnehager med samiske barn. Hentet fra: <https://sametinget.no/f/p1/ib3220cca-a3ca-4b9b-b33f-d1ca404af57e/veileder-for-barnehager-med-samiske-barn.pdf>. Lastet ned 19.10.2020.

Sametinget.no (u.å) Samisk barnehagetilbud <https://sametinget.no/f/p1/i77c2c4ae-f57b-42b3-872c-f490cce534bd/samisk-barnehagetilbud.pdf> Lastet ned 18.10.2020

Storjord, M. (2008) *Barnehagebarns liv i en samisk kontekst. En arena for kulturell meningsskaping*. Doktorgradsavhandling. Tromsø: Universitetet i Tromsø.

Utdanningsdirektoratet (2017) Rammeplan for barnehagen – innhold og oppgaver. <https://www.udir.no/globalassets/filer/barnehage/rammeplan/rammeplan-for-barnehagen-bokmal2017.pdf> Lastet ned 01.12.2018

Utdanningsrektoratet (2018) Pedagogisk dokumentasjon i barnehagen – progresjon. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitet-i-barnehagen/verktoy-for-kvalitetsarbeid/pedagogisk-dokumentasjon/ped-dok-didaktisk-perspektiv/progresjon/>. Udir. No. Lastet ned 17.10.2020

Utdanningsdirektoratet (u.å) Språkløyper <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/nasjonale-satsinger/lesestrategi/> Udir.no. Lastet ned 17.10.2020

Winter, S. (2003) «Implementation Perspectives: Status and Reconsideration» i Peters B.G. & Pierre, J. (red.), *Handbook of Public Administration*. New York/London: Sage Publications, s. 212 – 221.

Yin, R.K. (2014) *Case Study Research. Design and Methods*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: SAGE.

Østrem, S., Bjar, H., Føsker, L. R., Hogsnes, H. D., Jansen, T. T., Nordtømme, S., og Tholin, K. R. (2009). Alle teller mer: en evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart Rapport Vol. 1/2009. Hentet fra <https://evalueringsportalen.no/evaluering/alle-teller-mer-en-evaluering-av-hvordan-rammeplan-for-barnehagens-innhold-og-oppgaver-bli-innført%252C-brukt-og-erfart/Evaluering%20av%20rammeplan%20for%20barnehager.pdf/@@inline> Lastet ned 20.10.2020



Anne Homme, Hilde Danielsen og Helene Marie Kjærgård Eide

## 7. Diskusjon og avslutning

### 7.1. Problemstillinger og hovedfunn

I denne underveisrapporten fra prosjektet Evaluering av implementering av rammeplan for barnehagen har vi presentert resultater fra fem undersøkelser, som med ulike metodiske tilnærminger og datagrunnlag har undersøkt implementering av rammeplanen i barnehagesektoren. Evalueringens forskningsdesign er utviklet på bakgrunn av Winters integrerte iverksettingsmodell. Denne har et rammeverk for analyser av iverksettingsprosesser som skiller mellom politikkenes mål og virkemidler, mellom det som kalles *policydesign* og *iverksettingsprosess*. Mens *policydesign* omfatter politikkenes målsettinger og tiltak, dreier iverksettingsprosess seg om handling, hva som skjer når politikken settes ut i livet. I evalueringen undersøker vi den mellomorganisatoriske iverksettingsatferden og den organisatoriske iverksettingsatferden. Mellomorganisatorisk iverksettingsatferd er det som skjer når flere forvaltningsnivåer og aktører i barnehagesektoren sammen skal implementere rammeplanen. Organisatorisk iverksettingsatferd er implementeringen av rammeplanen i den enkelte barnehagen. De fem undersøkelsene besvarer problemstillingene gjennom analyser på ulike nivå i barnehagesektoren. I dette avslutningskapittelet vil vi kort trekke sammen trådene fra disse undersøkelsene, for å vise hvilken innsikt vi har så langt i prosjektet, og gi innspill om mulige justeringer av politikken og virkemidlene på feltet.

Denne evalueringen retter oppmerksomheten mot ulike deler av iverksettingsprosessen. Hovedvekten legges på hvordan aktører på ulike nivå fortolker og setter politikken ut i livet. Med utgangspunkt i Goodlads (1979) analytiske skille mellom ulike læreplanpraksiser, kan skillet mellom fortolkning og praksis forstås som skillet mellom *den oppfattede* og *den operasjonelle læreplanen*. På lignende måte som evalueringen av den forrige rammeplanen for barnehagene, har vi i undersøkelsene som inngår i denne rapporten sett fortolkning og praksis i sammenheng (Østrem et al., 2009, s. 189). Hvordan rammeplanen blir fortolket av ulike aktører i ulike posisjoner og på ulike nivå, synliggjøres gjennom hvilke aspekter ved rammeplanen de vektlegger og hvordan de arbeider med rammeplanen.

To overgripende problemstillinger har ledet undersøkelsene:

A: Hvordan tolker sentrale aktører målene og intensjonene i den reviderte rammeplanen, og hvordan erfarer de iverksettingsprosessen?

*Her viser evalueringen at rammeplanen oppfattes mer som en videreføring enn en endring av tidligere rammeplaner. Videre ses rammeplanen som en tydeliggjøring av barnehagens samfunnsmandat og oppgaver, og har bred legitimitet i sektoren. Rammeplanen oppfattes som et godt styringsverktøy for aktører i og utenfor barnehagene. Eiere og ansatte ser også rammeplanen som et godt pedagogisk verktøy som de kan lene seg på i hverdagen.*

*Iverksettingsprosessen erfares ulikt, men alle kjenner rammeplanen og har tatt den i bruk. Alle ansattgrupper opplever at rammeplanen er mer tilgjengelig og anvendbar enn tidligere rammeplaner. Dette forklares med den nye rammeplanens layout og enkle språkform. De ansatte*

*forbinder implementeringen av rammeplanen med iverksettingen som ble gjort det første året etter at den ble innført. Implementering av rammeplanen sees i sammenheng med andre reformer i sektoren.*

B: Hvordan arbeider aktører på ulike nivå for å iverksette rammeplanen?

*Her viser evalueringen at samspillet mellom aktører og prosesser i og utenfor barnehagen definerer implementeringen. På barnehagenivået er styrere og pedagogiske ledere sentrale iverksettere og har sørget for at rammeplanen når ut til alle ansatte. Det varierer likevel i hvilken grad styrerne kan sies å ha tilstrekkelig implementeringskompetanse, og hvordan og i hvilken grad ansatte bruker rammeplanen i sitt daglige arbeid. Størrelse på barnehagen virker inn på implementeringsatferden i barnehagen: jo større barnehage, jo mer skriftliggjorte praksiser. Barnehagestørrelse har likevel fått relativt mindre forklaringskraft de senere årene, da eierskap og konkurranseforhold også bidrar til å forklare forskjeller mellom barnehager når det gjelder implementering.*

*Eiere spiller en viktig rolle i implementeringen av rammeplanen. Eierorganisasjonens og barnehagens størrelse påvirker implementeringsprosessen, men er også betinget av eiers styringskapasitet og lokale konkurranseforhold. Barnehagens implementering av rammeplanen skjer derfor i et samspill mellom interne og eksterne prioriteringer innen de gitte organisatoriske rammene.*

I tillegg omfatter evalueringen to problemstillinger som er rettet mot spesifikke tema i rammeplanen, overganger og samisk innhold:

C: Hvordan arbeider sentrale aktører og barnehager for å inkludere og sikre de samiske rettighetene som er inkludert i rammeplanen?

*Her viser evalueringen at sentrale aktører utenfor barnehagene i svært varierende grad arbeider med å inkludere de samiske rettighetene. Norske barnehager formidler samisk språk og kultur først og fremst ved å feire den samiske nasjonaldagen. De samiske barnehagene opplever at det er mer utfordrende å arbeide med samisk språk enn med samisk kultur og tradisjon. Ivaretagelsen av samisk språkmangfold er en utfordring i barnehagene, noe som i hovedsak kan forklares ut fra manglende kompetanse og store utfordringer med rekruttering av kvalifisert personale.*

D: Hvordan tilrettelegger og sikrer sentrale aktører og barnehager barns overgang til barnehagen, internt i barnehagen og fra barnehagen til skolen?

*Evalueringen finner at sentrale aktører i og utenfor barnehagene prioriterer å arbeide med overganger, både til barnehagen, internt i barnehagen og fra barnehage til skole. Arbeidet med overganger i barnehagene knyttes ikke særskilt til innføring av rammeplanen i 2017.*

## 7.2. Diskusjon av hovedfunn

I denne underveisrapporten forstår vi implementering som det å sette et politisk vedtak ut i livet, noe som innebærer et møte mellom politikken og de eksisterende praksiser og verdier der politikken skal virke. Vår tilnærming innebærer en forståelse av at rammeplanen gjøres til gjenstand for fortolkning og gjennomføres på ulike måter, som følge av bevisst planlegging eller ved at aktørene har ulik forståelse for verdiene som er innebakt i den (jf. Schneider og Ingram, 1997). Dette betyr ikke at implementeringen nødvendigvis er mislykket. Tvert imot kan det bety at tiltakene justeres i tråd med behovene i sektoren og over tid.

### 7.2.1. En rammeplan i spennet mellom forskrift og læreplan

Alle aktørene trekker fram at rammeplanen er tydelig; den er lett å forstå og stiller klare krav. Rammeplanens ambisjoner om en klargjøring av ansvar virker å ha lyktes. Både ansatte, eiere og sentrale aktører gir uttrykk for at de setter pris på rammeplanens korte og tilgjengelige form og tydelighet. Slik fremstår den reviderte rammeplanen som et bedre styringsredskap enn de tidligere planene. En rimelig konklusjon er da at rammeplanen oppfattes som et forpliktende styringsdokument. Samtidig viser denne underveisrapporten at det fortsatt er utfordrende å føre tilsyn basert på rammeplanen.

De ulike aktørene i sektoren, både i og utenfor barnehagene, vektlegger at rammeplanen er en videreføring og tydeliggjøring av tidligere rammeplaner. De har derfor vansker med å identifisere tydelige endringer som følge av den reviderte rammeplanen. Ansatte i barnehagene opplever at den formidler verdier og tema de anser som viktige. Det er en revisjon som samler feltet, selv om enkelte aktører tar opp at de hadde ønsket mer gjennomslag for noen tema. Flere eiere gir uttrykk for at de arbeider videre i tråd med tidligere satsinger som de opplever ivaretar rammeplanens ambisjoner. Udir vektlegger også at rammeplanen må sees i sammenheng med andre nasjonale satsinger, strategier og tiltak på barnehagefeltet, og har tilpasset sine veiledningsressurser i nasjonale initiativ i henhold til rammeplanen. Denne undersøkelsen indikerer at implementeringsprosessen også må sees i lys av andre, parallelle reformer i sektoren, som for eksempel ny bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm. Til tross for at rammeplanens policydesign er klart formulert og tilgjengelig for aktørene i sektoren, indikerer vår undersøkelse at endringer i praksis ikke nødvendigvis er resultat av rammeplanen. Både det at rammeplanen viderefører viktige elementer fra tidligere planer og den nevnte koplingen til andre prosesser i sektoren, gjør det vanskelig å identifisere endringer som direkte følge av rammeplanen. Dette er et allment problem i evalueringsforskningen. Også evalueringen av den forrige rammeplanen påpeker denne utfordringen med å knytte endringer isolert til rammeplanen (Østrem et al., 2009).

Rammeplanens *policydesign* (Winter, 2003) oppfattes i hovedsak som lett tilgjengelig, med klare forventninger til ulike roller i barnehagen. De nasjonale virkemidlene som følger rammeplanen (jf. nettbaserte ressurser på [udir.no](http://udir.no)), blir benyttet av hovedtyngden av eiere og barnehager. I tillegg benytter barnehagene seg av veiledningsmaterieell fra andre aktører, samt ideer tilgjengelig på sosiale medier. De fem undersøkelsene i denne rapporten, viser at rammeplanen gjennomgående fortolkes som en videreføring og tydeliggjøring av tidligere rammeplaner. Men betyr dette at alle de sentrale aktørene i sektoren, fra barnehagenivå, eiernivå, myndighetsnivå og nasjonalt nivå legger samme innhold i denne fortolkningen? Ikke nødvendigvis, dette er avhengig av hvilken rolle aktørene har i sektoren. Myndighetene på sentralt og lokalt nivå, og eierne, er opptatt av at

rammeplanen er blitt et tydeligere styringsdokument, mens man i barnehagen vektlegger rammeplanens anvendbarhet som guide og arbeidsredskap i barnehagehverdagen.

Både fylkesmenn og kommuner peker på at det kan være utfordrende for kommunene å føre tilsyn med barnehagene etter rammeplanen, selv om den henger bedre sammen med barnehageloven enn den forrige planen. Mange kommuner tar aktivt eierskap overfor egne barnehager. Lovverket gir imidlertid fremdeles kommunene ulik mulighet til å styre private og kommunale barnehager.

Mange ansatte legger vekt på rammeplanens anvendelighet ved at planen er tydelig, tilgjengelig, kort og oversiktlig. Slik sett kan det se ut til at rammeplanens stilling som pedagogisk verktøy er styrket. Flere aktører peker samtidig på at rammeplanen er omfattende, og at den gir stort handlingsrom for faglig skjønn til å fortolke og prioritere hvordan de vil oppfylle kravene i rammeplanen. Dette skaper en spenning mellom rammeplanen som forskrift og som pedagogisk redskap. *Barnehagestudien* viser at ansatte setter pris på metodefriheten rammeplanen legger opp til, og muligheten til å gjøre egne fortolkninger av hvordan de skal oppfylle sentrale målsettinger. Variasjon i forståelsen av temaområder og begreper og hvordan man i praksis arbeider med dem, kan være ønskelig, men peker også på en mulig utfordring med rammeplanens korte form. *Barnehagestudien* viser for eksempel stor variasjon i forståelsen av begreper som barns medvirkning og progresjon. Uklarheter rundt sentrale begreper eller arbeidsmåter i rammeplanen kan hindre målet om kvalitetsutjevning i barnehagene.

### Innspill

Rammeplanens posisjon som styringsinstrument er styrket både i og utenfor barnehagen. Samtidig indikerer evalueringen så langt at enkelte kommuner har utfordringer med å bruke den i tilsynsøyemed. Det kan undersøkes nærmere hva grunnlaget for tilsyn skal være, og hvilke betingelser som må være til stede for at rammeplanen skal være et velfungerende tilsynsverktøy. For å sikre ivaretagelsen av rammeplanens målsettinger om metodefrihet i det pedagogiske tilbudet, er det viktig å gjøre tilgjengelig et mangfold av kvalitetssikrede virkemidler for bruk i barnehagene.

### 7.2.2. Bred innsats og en sterk eierrolle

På tvers av undersøkelsene som er gjennomført, har vi vært opptatt av den *mellomorganisatoriske implementeringsprosessen*, altså forholdet mellom de ulike aktørene som har vært involvert i å sette rammeplanen ut i livet, både på nasjonalt og lokalt nivå. Den viktigste relasjonen på mellomorganisatorisk nivå i implementeringsprosessen, er relasjonen mellom barnehagemyndighet, eier og barnehage. Implementeringslitteraturen vektlegger at iverksetting må forstås i sammenheng med lokale betingelser og lokalt oversettelsesarbeid (Røvik, 2014). Dette understreker utfordringer knyttet til å undersøke implementeringen av rammeplanen isolert fordi implementeringen av rammeplanen er betinget av konteksten der planen skal settes ut i livet.

Sentrale aktører utenfor barnehagen har bidratt til iverksettingen av rammeplanen nasjonalt, regionalt og lokalt. Udir fikk ansvaret for implementeringen av rammeplanen og dette arbeidet startet før rammeplanen var endelig. Man la stor vekt på å gjøre sektoren kjent med rammeplanen som en forskrift. Et viktig grep i implementeringen var å sikre en sammenheng mellom barnehageloven, forskriften og veiledningsmaterieil.

Fylkesmannen fikk ansvar for implementering regionalt. Dette oppdraget har fylkesmennene løst litt ulikt, både fordi de har tolket oppdraget ulikt, og fordi lokale forhold varierer. Noen fylkesmenn har rettet innsats mot alle barnehagene i regionen, mens andre har konsentrert innsatsen mot eiere og myndighetsnivået. For myndighetsnivået, kommunene, har det vært sentralt å sikre kvaliteten i barnehagene gjennom veiledning, kompetanseheving og tilsyn. Det kan se ut til at kommunens barnehagefaglige kompetanse virker mer inn på graden og formen på kommunale myndigheters involvering i implementering i barnehagene enn størrelsen på kommunen.

Eiernes rolle ble styrket gjennom formuleringer i rammeplanen, og dette ansvaret synes det som om eierne er bevisste på. I tråd med klargjøringen av deres rolle i rammeplanen, har eierne tatt en sentral posisjon i implementeringen av rammeplanen. Eierne har videreført og tatt i bruk en rekke faglig-pedagogiske styringsverktøy de allerede hadde tilgjengelig for å støtte implementeringen på barnehagenivå. Eierne framhever at kravene i rammeplanen om hva barnehagene må oppfylle, er nyttige for å legitimere bruk av ressurser og pedagogiske valg.

Ulike eiere har imidlertid ulike forutsetninger og kapasitet til å styre barnehagene, og *Eierstudien* har avdekket store forskjeller i involvering fra eiernes side. *Kommuneundersøkelsen* viser at størrelse på kommuner og på private eierorganisasjoner virker inn på eiernes kapasitet til å implementere rammeplanen i barnehagene. Videre peker undersøkelsen på at styringskompetanse og -kapasitet er viktigere enn størrelse i seg selv for om kommunene bidrar mye eller lite med implementering overfor barnehagene. Styringskapasiteten er altså ikke nødvendigvis avhengig av størrelse. Den ulike kapasiteten til eierne reiser spørsmål ved om eiers styring og involvering alltid er av det gode med tanke på å sikre kvalitetsutjevning i barnehagen.

Å sikre vellykket implementering innebærer samarbeid, og ofte koordinering, mellom gjensidig avhengige aktører (O'Toole, 2012). Mulige utfordringer oppstår der autoritetsrelasjonene ikke er tydelige, eller der aktørene kan ha ulike interesser. Et eksempel gjelder forholdet mellom kommunen som barnehagemyndighet og eier og private eiere. Da vil det være viktig å finne fram til eller stimulere en klar felles interesse mellom aktørene. Barnehagesektoren i Norge har nettopp vært preget av en blanding av kommunale og private eiere. Selv om andelen privat og offentlig eierskap ikke har endret seg særlig, har de private eierne blitt langt færre og det har vokst fram større eierorganisasjoner/konsern over store deler av landet. Private barnehageeiere har dermed etablert seg som tydelige aktører i på den nasjonale arenaen. *Eierstudien* viser at disse har en betydelig styringskapasitet i implementeringen av rammeplanen. Undersøkelsene gir et signal til nasjonale og lokale myndigheter og eiere om at forventninger om deltakelse i faglige satsinger og prosjekter kan erfares som konkurrerende til implementeringen av rammeplanen i den enkelte barnehage.

*Styrerundersøkelsen* viser at størrelsen på barnehagen virker inn på implementeringsatferden til barnehagene, - jo større barnehage, jo mer skriftliggjorte rutiner. I SOL-undersøkelsen var størrelse den viktigste faktoren for å forklare grad av styringskompetanse (Børhaug et al., 2011). Nå viser *Styrerundersøkelsen* at flere andre faktorer også påvirker implementeringskapasiteten til barnehagene. *Styrerundersøkelsen* viser at eierforhold og konkurranse om å tiltrekke seg barn, foreldre og personale også er viktige faktorer som påvirker styringskapasitet og rammeplanarbeid. Eierforholdene har fått større forklaringskraft for implementeringsatferden sett i forhold til størrelse. Barnehagene trengte ikke å bekymre seg for konkurranse før det ble full barnehagedekning. I dag risikerer barnehager å miste finansiering dersom de ikke klarer å fylle opp

plassene sine. Dermed kan man tenke seg at sentrale aktører bruker ressurser på å skaffe barnehagene konkurransefortrinn, heller enn å utvikle det pedagogiske tilbudet.

### Innspill

Denne rapporten viser at det spesielt er behov for mer innsikt i relasjonen mellom eiere og barnehager og i vilkårene for samarbeid mellom kommunen og private barnehager.

#### 7.2.3. Alle ansattgrupper i barnehagen involveres i implementeringen

På barnehagenivået er styrere og pedagogiske ledere sentrale iverksettere og har i stor grad sørget for at rammeplanen når ut til alle ansatte, slik det forutsettes i rammeplanen. Både *Styrerundersøkelsen* og *Barnehagestudien* bekrefter at rammeplanen står sterkt som arbeidsdokument i barnehagene. Undersøkelsene viser slik at ambisjonen om klargjøring av ansvaret og arbeidsoppgavene til barnehagene og eierne kan synes å ha nådd ut til de fleste ansatte i barnehagene.

I tillegg til styrerne, er pedagogiske ledere, eier og foreldre aktive i implementeringsprosessen. *Styrerundersøkelsen* avdekker imidlertid at styrerne peker på tydelig ledelse og engasjert personale som den viktigste betingelsen for at rammeplanen skal bli implementert etter intensjonen. Samtidig viser *Styrerundersøkelsen* at barnehagens størrelse har større betydning for skriftlig nedfelling av rammeplanarbeidet i barnehagen enn ledelse. Jo større barnehage, desto mer formalisering av rammeplanarbeidet er det i barnehagen. Man finner slik en kontrast mellom hva styrerne oppgir direkte og hvilke sammenhenger som fremstår betydningsfulle. *Barnehagestudien* viser at styrerne og de pedagogiske lederne har hatt et særlig ansvar for implementering i den enkelte barnehagen, men at de utfører dette ansvaret på noe forskjellig måter. Noen barnehager har i arbeidet med implementeringen av rammeplanen vektlagt at alle ansatte skal kjenne planen. I andre barnehager er det først og fremst styrer og pedagoger som forholder seg aktivt til rammeplanen. Mange assistenter gir uttrykk for at de først etter 2017 har fått et nært kjennskap til rammeplanen for barnehagene.

Rammeplanen brukes på ulike måter i barnehagene, noen bruker den aktivt i planleggingsarbeidet, andre mer til å legitimere og begrunne aktiviteter og innhold i barnehagetilbudet. Det varierer slik hvordan, og i hvilken grad, ansatte bruker rammeplanen i sitt daglige arbeid. *Barnehagestudien* viser at for å inkludere alle, er det nødvendig å tilpasse kompetansehevingstiltak til alle ansattgrupper. Dersom bare lederne får delta på kurs, for eksempel, kan det være vanskelig å nå ut med innholdet til assistentgruppen. En planlagt prosess for involvering av alle ansatte synes å være en viktig faktor for organisatorisk iverksetting.

Barnehagene arbeider mye med fagområdene, men prioriterer ulikt mellom dem. *Styrerundersøkelsen* viser at fagområdet *Kommunikasjon, språk og tekst* har blitt sterkere prioritert sammen med *Kropp, bevegelse, mat og helse*. Disse to fagområdene skiller seg klart ut som de styrerne prioriterer høyest. Både *Styrerundersøkelsen* og *Barnehagestudien* viser at ansatte vurderer barns medvirkning som viktig, men utfordrende å arbeide med. Spesielt i forhold til de yngste barna er dette krevende. Det framstår også noe uklart for ansatte hvordan de skal legge til rette digital praksis i barnehagen. Arbeidet med progresjon er et annet område ansatte opplever usikkerhet i forhold til, ifølge *Barnehagestudien*.

På barnehagenivå handler implementering om hvordan ansatte innfører endringer og holder ved like ny praksis som er utviklet (Roland og Ertesvåg, 2018; Røvik, 2014). Her har *Styrerundersøkelsen* pekt på at rammefaktorer som tid, størrelse og ledererfaring har betydning for hvordan rammeplanen implementeres. For Røvik (2014) er ledelseskapasitet, i form av å kunne forklare og iverksette områder som kan være krevende å forstå, vesentlig for iverksetting på organisasjonsnivå. *Barnehagestudien* viser at betydningen av involvering av alle ansatte i kompetansehevingstiltak også er vesentlig for iverksetting. Dette understøttes av Fullan (2014), som fremhever at kollektive læreprosesser har best virkning for iverksetting. Slike læreprosesser er krevende å få til i en organisasjon som barnehagen, med ulike yrkesgrupper som har ulik bakgrunn og kompetanse (ibid.).

### Innspill

Variasjonen i implementering av rammeplanen på barnehagenivå kan være en konsekvens av lokal tilpasning. Samtidig indikerer evalueringen at det er viktig å videreføre oppfølging av barnehager i form av implementeringskompetanse, veiledningsmateriell og kompetansehevingstiltak rettet mot alle ansattgrupper.

#### 7.2.4. Variasjoner i formidling av samisk språk og kultur

I den reviderte rammeplanen er bestemmelsene om samisk innhold styrket. Bestemmelsene gjelder samiske barnehager, barnehager med samisk avdeling og andre barnehager. Evalueringen har her avdekket at det er variasjon i aktørenes arbeid med ivaretagelsen av samisk språk og kultur. En forklaring på variasjonen ligger i at det er ulike bestemmelser for ulike barnehager. Det får utslag blant annet i *Kommuneundersøkelsen*, hvor få kommuner i undersøkelsen har samisk barnehagetilbud. Kun halvparten av kommunene uten samisk barnehagetilbud følger opp ansvaret for formidling av samisk språk, kultur og tradisjoner i barnehagene. Det samme finner *Styrerundersøkelsen*: svært få barnehager har et samisk barnehagetilbud. Ivaretagelse av rettigheter knyttet til samiske barnehager og barnehager med samisk avdeling, baseres derfor i denne rapporten på *Barnehagestudien*.

De samiske barnehagene opplever større utfordringer i arbeidet med samisk språk enn med samisk kultur. Ivaretagelsen av samisk språkmangfold er en utfordring i barnehagene, som i hovedsak kan forklares ut fra store utfordringer med rekruttering av kvalifisert personale.

De samiske barnehagene og samiske avdelinger eller baser i norske barnehager har ulik praksis når det kommer til hvordan de tar opp samiske barn i barnehagen. Dette kan bunne i lokale tilpasninger til lokalsamfunnet barnehagene er en del av, og i grad av fornorsking i omgivelsene. Samtidig kan det være verdt å se på retningslinjene for hvilke barn som har rett til å få et samisk barnehagetilbud.

Begrepene som brukes i rammeplanen for å si noe om innholdet i en samisk barnehage, oppleves som noe tvetydige. Her indikerer undersøkelsen at det i forståelsen og bruken av begreper som «samisk naturforståelse» og «samiske verdier», er behov for ressurser som kan gi mer innhold og forslag til praksis i barnehagen.

I *Styrerundersøkelsen*, *Eierstudien* og i *Barnehagestudien* fremkommer det at de andre barnehagene knytter arbeidet med samisk språk og kultur til større og mindre markeringer av samisk nasjonaldag. Det er en tendens til at yngre styrere i større grad enn de eldre styrerne

mener at man arbeider bredere med disse temaene og at kjennskapen er større blant nyutdannede. Mange ansatte forstår arbeidet med samisk språk og kultur ut fra en mangfolds- og inkluderingsdiskurs. En konsekvens av dette er at samiske perspektiver ikke behandles ut fra hensynet til samenes rettigheter som urfolk i Norge.

### **Innspill**

Det er behov for å fortsette arbeidet med å bistå eiere med samisk barnehagetilbud å skaffe og utdanne samisktalende barnehagelærere. Dette er en forutsetning for at barnehagene skal kunne vedlikeholde og utvikle sin rolle som arena for språklæring. Videre bør det samiske mangfoldet i større grad behandles i læringsressurser. Ansvar for å få eller gi kunnskap om at samiske barn går i en norsk barnehage bør tydeliggjøres mellom foreldre og barnehager. Det kan vurderes om kommuner, eiere og barnehager bør ha samordnede rutiner for å undersøke om de har samiske barnehagebarn. De norske barnehagene har behov for kvalitetssikrede opplegg for å inkludere samisk språk, kultur og tradisjon mer helhetlig i barnehagen enn de har kompetanse på i dag.

#### **7.2.5. Solid arbeid med overganger i hele barnehagesektoren**

Evalueringen finner at aktører i og utenfor barnehagene i høy grad prioriterer arbeidet med å jobbe med overganger, både til barnehagen, internt i barnehagen og fra barnehage til skole/ SFO. Kommunene prioriterer dette arbeidet høyt. *Eierstudien* viser at barnehageeiere gir uttrykk for at de mener barnehagene arbeider godt med overganger. *Styrerundersøkelsen* viser at størrelsen på barnehagen virker inn på graden av skriftliggjorte rutiner for overganger: større barnehager gir mer skriftlige rutiner. Samtidig påvirkes graden av skriftliggjøring også av eierforhold, der styrere i kommunale barnehager oppgir å ha bedre samarbeid med skolen enn styrere i private barnehager. Konkurransforhold virker også inn på skriftliggjøring av hvordan man jobber med overganger – jo mer opplevd konkurranse, jo større grad av skriftliggjorte rutiner for arbeid med overganger. Barnehagene formidler at de har dokumenterte rutiner og praksiser knyttet til overganger. *Barnehagestudien* viser at arbeidet med overganger har vært prioritert i barnehagene før rammeplanen ble revidert, så arbeidet med overganger blir ikke knyttet særskilt til innføringen av rammeplanen i 2017.

### **Innspill**

Noen barnehager opplever vansker i samarbeidet med skolene. Det er utenfor evalueringens mandat å vurdere hvordan skolene arbeider med overgang fra barnehage til skole. Skolene fikk et forsterket ansvar for å arbeide med overgangen barnehage - skole etter endringer i opplæringsloven i 2019. Det er viktig at kommunene tar ansvar for at det arbeides godt med samarbeidet mellom barnehager og skoler. Forskjellen i skolesamarbeid mellom styrere i private og offentlige barnehager kan følges opp ved at kommuner oppmuntres til å styrke samarbeidet med private barnehager.

### **7.3. En bredt forankret rammeplan**

Denne midtveiseevalueringen av implementeringen av rammeplanen for barnehagene har hatt et bredt søkelys på hvordan ulike aktører både utenfor og i barnehagene har bidratt til å fortolke og sette planen ut i livet. Analysene viser at rammeplanen er bredt og godt forankret i barnehagefeltet. I det videre arbeidet med evalueringen vil det være interessant å gå mer i dybden på enkelte problemstillinger.



Denne evalueringen har utdypet to spesifikke tema i rammeplanen – overganger og samisk innhold i barnehagene. Med utgangspunkt i funnene fra denne underveisevalueringen, som viser at aktører i og utenfor barnehager jobber systematisk og solid med overganger, kan det tenkes at det ikke er behov for å forfølge dette temaet like grundig videre. Evalueringen viser at barns rettigheter til et samisk barnehagetilbud blir møtt med entusiasme i samiske miljø, men at en del rammer rundt tilbudet er uavklarte. Evalueringen tar opp at kravet om at alle barnehager i Norge skal formidle samisk språk, kultur og tradisjon kan følges opp og kvalitetssikres mer i sektoren. Mange aktører virker å ha svak kompetanse om de samiske rettighetene som er nedfelt i rammeplanen, og det blir viktig å følge opp dette temaet videre.

Det er noen tema som har dukket opp underveis i evalueringen som kan være interessante å inkludere i det videre arbeidet. Funn fra *Barnehagestudien*, som er basert på kvalitative intervjuer med ansatte, tyder på at det er en utfordring for barnehagene å tilrettelegge rammeplanens mål og ambisjoner for de yngste barna. Dette var en utfordring flere ansatte tok opp på selvstendig initiativ i intervjuene. I de kvantitative undersøkelsene er det ikke gitt rom for dem som har svart å ta opp dette temaet, men det kan være aktuelt å inkludere temaet videre i både kvalitative og kvantitative undersøkelser.

Rapporten viser at rammeplanen blir oppfattet som tydelig og klar og som et godt styringsredskap og et godt pedagogisk verktøy. Rammeplanen blir samtidig ansett som omfattende og den gir stort handlingsrom for aktørene på feltet til å fortolke og prioritere hvordan de vil oppfylle kravene i planen. Dermed kan ulike aktører fylle begreper og fagområder med innhold ut fra sitt faglige skjønn.

Denne rapporten legger mest vekt på rammeplanen som styringsredskap og prosessene rundt implementeringen. I alle undersøkelsene som inngår i denne rapporten er også det faglige innholdet i barnehagen et viktig tema, og dette ønsker vi å vie mer oppmerksomhet i det videre arbeidet fram mot den avsluttende rapporten.

## Referanser

Børhaug, K., Helgøy, I., Homme, A., Lotsberg, D. Ø., og Ludvigsen, K. (2011) *Styring, organisering og ledelse i barnehagen*. Bergen: Fagbokforlaget.

Fullan, M. (2014) *Å dra i samme retning. Et skolesystem som virker*. Oslo: Kommuneforlaget.

Goodlad, J. I. (1979) *Curriculum Inquiry. The Study of Curriculum Practice*. McGraw-Hill Inc.

Ljunggren, B., Moen, K. H., Seland, M., Naper, L., Fagerholt, R. A., Leirset, E., & Gotvassli, K.-Å. (2017) *Barnehagens rammeplan mellom styring og skjønn - en kunnskapsstatus om implementering og gjennomføring med videre anbefalinger*. DMMH Rapport nr 2/2017. <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/barnehagens-rammeplan-mellom-styring-og-skjonn.pdf> (Lastet ned 01.09.2020)

O'Toole, L.J. (2012) Interorganizational Relations and Policy Implementation, pp. 292-304 in B Guy Peters & Jon Pierre (eds.) *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications Ltd.

Roland, P. & Ertesvåg, S. K. (2018) *Implementering av endringsarbeid i barnehagen*. Gyldendal Akademisk.

Røvik, K. A. (2014) Translasjon – en alternativ doktrine for implementering. I Røvik, K. A., Eilertsen, T.V., og Furu, E. M. (red.) *Reformideer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk

Schneider, A. L., & Ingram, H. (1997) *Policy Design for Democracy*. Lawrence, KA: University Press of Kansas.

Winter, S. (2003) «Implementation Perspectives: Status and Reconsideration» i Peters B.G. & Pierre, J. (red.), *Handbook of Public Administration*. New York/London: Sage Publications, s. 212 – 221.

Østrem, S., Bjar, H., Føsker, L. R., Hogsnes, H. D., Jansen, T. T., Nordtømme, S. & Tholin, K. R. (2009) *Alle teller mer: en evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart*. Rapport Vol. 1/2009. <https://evalueringsportalen.no/evaluering/alle-teller-mer-en-evaluering-av-hvordan-rammeplan-for-barnehagens-innhold-og-oppgaver-blir-innfort%252C-brukt-og-erfart/Evaluering%20av%20rammeplan%20for%20barnehager.pdf/@@inline> (Lastet ned 20.10.2020)