

Sammendrag

I denne antologien presenterer vi resultater fra prosjektet *Evaluering av implementering av rammeplanen for barnehage*. En ny rammeplan for barnehagen ble gjeldende fra august 2017, og det er implementeringen av denne rammeplanen som er undersøkt (i evalueringen). Prosjektet har to overgripende problemstillinger: 1) Hvordan tolker sentrale aktører målene og intensjonene i den reviderte rammeplanen, og hvordan erfarer de iverksettingsprosessen? og 2) Hvordan arbeider aktører på ulike nivåer for å iverksette rammeplanen? I tillegg har prosjektet undersøkt to problemstillinger rettet mot spesifikke temaer i rammeplanen, overganger og samiske innhold: 3) Hvordan arbeider sentrale aktører og barnehager for å inkludere de samiske rettighetene som er inkludert i rammeplanen? og 4) Hvordan tilrettelegger og sikrer sentrale aktører og barnehager barns overgang til barnehagen, internt i barnehagen og fra barnehagen til skolen.

Rammeplanen har en innholdsside og en styringside. Evalueringen vektlegger derfor både implementeringen av rammeplanens innhold og bestemmelser om rammeplanen som styringsverktøy. Mye av innholdet er videreført fra tidligere rammeplaner, men en viktig ambisjon var å styrke enkelte innholdselementer, som for eksempel arbeidet med overganger, fagområder og arbeidsmåter. Klargjøring og fordeling av ansvar og roller er avgjørende for å nå myndighetenes mål om kvalitetsheving og sosial utjevning gjennom en styrking av barnehagens innhold og oppgaver. Da den nye rammeplanen trådte i kraft i 2017, medførte det en større vekt på hva barnehagene skal gjøre, fremfor hva de bør gjøre. Samtidig ble det fastsatt rammer for relasjonen mellom myndighet, eier og barnehage. Antologien er organisert i ulike kapitler som representerer dypdykk på sentrale områder i rammeplanen: arbeid med fagområdene, progresjon, samiske temaer og overganger. I tillegg tar vi opp ny styringsstruktur for barnehagene med vekt på den styrkede eierrollen og kommunenes tilsyn med barnehagens arbeid med rammeplanen.

Arbeidet med fagområder, progresjon og overganger

Undersøkelsene av barnehagenes implementering av fagområdene konkluderer med at rammeplanens fagområder hovedsakelig er videreført fra foregående rammeplaner. Barnehageansatte arbeider med rammeplanens fagområder ut fra en helhetlig didaktikk hvor fagområdene ses i sammenheng og som overlappende. Det vektlegges at arbeidet med fagområdene og sammenhengen mellom dem inngår som en naturlig del i hverdagsaktivitetene i barnehagen.

En av hensiktene med den nye rammeplanen fra 2017 var at begrepet progresjon skulle få en mer fremtredende plass enn i tidligere rammeplaner, og progresjon viser seg å være et flertydig begrep i rammeplanen og barnehagefeltet. Det er stor variasjon i forståelsen og bruken av progresjon blant eiere og styrere, og det varierer hvordan ansatte i barnehagene forstår og arbeider med progresjon. Når det gjelder arbeidet med overganger, er dette videreført og ytterligere styrket i barnehagene. Det er et hovedfunn at overgangsarbeidet i barnehagene i betydelig grad er rutinisert og skriftliggjort. Kommunene er spesielt involvert i arbeidet med overgangen fra barnehage til skole og skolefritidsordning.

Inkludering av samiske rettigheter

Sápmi/Sábme/Saepmie forstås i antologien som et mangfoldig samfunn der det finnes flere måter å være samisk på, flere ulike utfordringer og muligheter for en barnehage avhengig av sted, flere ulike situasjoner for barnehager og flere språksituasjoner. En hovedutfordring for barnehager med samiske barn er lærerkrisen og problemene med å rekruttere barnehagepersonale med relevant og tilstrekkelig kompetanse. En annen sentral utfordring er behovet for samisk språkkompetanse i barnehagetilbudet. I arbeidet med samisk i barnehagen – på alle nivåer, i alle barnehager og over hele Norge – er det behov for mer systematisk arbeid på tvers for å følge opp rammeplanens føringer og den generelle økte anerkjennelsen av samene som urfolk.

Styrkingen av rammeplanen som styringsinstrument

En ambisjon med rammeplanen fra 2017 var å skjerpe rammeplanen som styringsinstrument for å kompensere for forskjeller og sikre utjevning. Rammeplanen fikk også et eget punkt med bestemmelser som angir barnehageeierens, styrerens og den pedagogiske lederens ansvar og roller i barnehagen. De nye ansvarsbestemmelsene i rammeplanen representerer i så måte en tydeliggjøring av eieransvaret for barnehagene. Undersøkelsene våre peker imidlertid på et paradoks: Styrking av eieransvaret skjer i en sektor preget av desentralisert struktur og store kommunale forskjeller i styringskapasitet. At eierstrukturen og ressurstilgangen i tillegg er variert, kan, sammen med den sterke tendensen til sammenslåinger, forsterke forskjeller mellom barnehager når det gjelder muligheten til å arbeide systematisk med rammeplanen.

Styrking av rammeplanen som styringsvirkemiddel skulle også gi et bedre grunnlag for tilsyn med barnehagene. De kommunale tiltakene for å følge opp barnehagenes implementering av rammeplanen varierer i omfang, i organisatorisk form og tematisk fokus. Flertallet av kommuner som er undersøkt, mener at tilsynet er styrket, slik at kommunen kan stille krav til at hele rammeplanen er dekket, og hvordan barnehagene sikrer dette. Kommunene har også inkludert nye regler for internkontroll og arbeid med psykososialt barnehagemiljø i tilsynet, noe som sammenfaller med oppfatningen av tilsynet som et sterkere styringsmiddel. Analysen viser imidlertid et paradoks ved at andelen som bruker tilsynet for å følge opp rammeplanen, har gått ned i perioden fra 2020 til 2023. Kommunene benytter imidlertid en rekke andre styringstiltak i forbindelse med rammeplanen, slik som nettverk, veiledning, ulike satsinger og prosjekter, kvalitetssikring og kompetanseheving.

Spenninger i rammeplanen skaper utfordringer og dilemma i implementeringen

Rammeplanen rommer en spenning mellom forskrift og læreplan. Den mer presist formulerte rammeplanen kan bidra til en rettsliggjøring i barnehagefeltet. En mer kortfattet tekst med klargjøring av ansvar og oppgaver vil være enklere å gjennomføre og føre kontroll med. Rammeplanen er også en læreplan som angir formål og innhold i barnehagen som pedagogisk virksomhet.

Denne doble statusen som både forskrift og læreplan utfordrer både kommunenes tilsyn med det daglige pedagogiske arbeidet i barnehagen.

Rammeplanen rommer også en iboende spenning mellom styring og autonomi. Strammere styring gjennom revidert rammeplan indikerer en mer hierarkisk styring av barnehagefeltet. Samtidig finner vi i evalueringen at styringen er preget av en rekke myke styringsvirkemidler som veiledere og nettverk. For eksempel er Utdanningsdirektoratets veiledere mye brukt av barnehagene. Kombinasjonen av mer hierarkisk styring og stort tilfang av myke styringsmidler kan karakteriseres som post-New Public Management. Ved denne formen for styring søker statlige myndigheter å kompensere for ulikheter i lokalt ansvar og for variasjoner i eierressurser og eierinvolvering, noe som kan utfordre målsettinger om lokal autonomi.

Rammeplanen kjennetegnes videre av en spenning mellom standardisering og lokal tilpasning. Rammeplanen skal fremme likhet i kvaliteten på tilbudet samtidig som den kan tilpasses lokale behov. Den gir altså rom for å fremme likhet og variasjon på samme tid. Standardisering av det pedagogiske arbeidet i barnehagen kan erfares som en trygg måte å følge opp rammeplanens bestemmelser på, men samtidig kan barnehagene miste en drivkraft til faglig utvikling tilpasset lokale behov. De ulike spenningene i rammeplanen synes å skape utfordringer og dilemma i implementeringen.

Evalueringen viser at implementeringen av rammeplanen både representerer videreføring av tidligere rammeplaner og endring. Tilpasninger mellom rammeplanen og barnehageloven og mellom barnehageloven og opplæringsloven, for eksempel om overgangen mellom barnehage og skole, bidrar til at tiltak trekker i samme retning. Det samme gjør bemannings- og pedagognormer for barnehagen og veiledninger og kompetansehevingstiltak. Parallelle tiltak på barnehagefeltet synes å være avgjørende ressurser for gjennomføringen av rammeplanen og bidrar til at man kommer nærmere mål om kvalitetsheving og sosial utjevning. Dette understreker betydningen av å se barnehagen i relasjon til andre institusjoner og politikkkfelt.