

Homme, A., Danielsen, H. & Ludvigsen, K. (2023). En bredt forankret rammeplan. I Homme, A., Danielsen, H. & Ludvigsen, K. (red.), *Fra «bør» til «skal». Rammeplan for barnehagen i et implementeringsperspektiv* (s. 295–310). Fagbokforlaget.  
Doi: <https://doi.org/10.55669/oa301008>

## Kapittel 8

# En bredt forankret rammeplan

Anne Homme, Hilde Danielsen og Kari Ludvigsen

## 8.1 Problemstillinger og hovedfunn

Denne antologien bygger på prosjektet *Evaluering av implementering av rammeplanen for barnehage*. Vi har undersøkt implementeringen i barnehagesektoren med ulike metodiske tilnærminger og et bredt datagrunnlag. Rammeplanen presiserer barnehagens innhold og oppgaver for å nå målet om kvalitetsheving og sosial utjevning. Klargjøring av ansvar og roller er også avgjørende for å oppnå dette. Evalueringen legger derfor vekt på både iverksettingen av rammeplanens innhold og hvordan rammeplanen fungerer som styringsverktøy. Den nye rammeplanen som trådte i kraft i 2017, medførte en større vekt på hva barnehagene skal gjøre, fremfor hva de bør gjøre. Samtidig ble det fastsatt nye rammer for relasjonen mellom myndighet, eier og barnehage.

Evalueringens forskningsdesign er, som vi forklarte i innledningskapitlet, utviklet på bakgrunn av Winters integrerte iverksettingsmodell (Winter, 1990, 2012). For å utforske hvordan rammeplanen implementeres i ulike deler av barnehagefeltet, har vi organisert fremstillingen i kapitler som representerer dypdykk på sentrale områder i rammeplanen. I dette avslutningskapitlet vil vi samle trådene fra de ulike delene av evalueringsprosjektet for å løfte fram hvilken innsikt evalueringen har gitt, og gi innspill om mulige justeringer av politikken og virkemidlene på feltet.

Evalueringen retter oppmerksomheten mot ulike deler av iverksettingsprosessen. Hovedvekten legges på hvordan aktører på ulike nivåer fortolker og setter politikken ut i livet.

To overgripende problemstillinger har ledet undersøkelsene:

1. Hvordan tolker sentrale aktører målene og intensjonene i den reviderte rammeplanen, og hvordan erfarer de iverksettingsprosessen?
2. Hvordan arbeider aktører på ulike nivåer for å iverksette rammeplanen?

Evalueringen omfatter også to problemstillinger som er rettet mot spesifikke temaer i rammeplanen:

3. Hvordan arbeider sentrale aktører og barnehager for å inkludere og sikre de samiske rettighetene som er inkludert i rammeplanen?
4. Hvordan tilrettelegger og sikrer sentrale aktører og barnehager barns overgang til barnehagen, internt i barnehagen og fra barnehagen til skolen?

I de neste avsnittene presenterer vi evalueringens svar på disse problemstillingene.

### 8.1.1 Fortolkning av mål og intensjoner

Rammeplanen som kom i 2017 inneholder et sett med mål og ulike virkemidler for å oppnå disse målene. Rammeplanen presiserer fordeling av ansvar og roller til statsforvalter, kommuner, barnehageeiere og barnehager, som har i oppgave å sørge for at målene blir nådd. Utformingen av rammeplanen (policydesignet) påvirker implementeringen og resultatene på ulike måter (Winter, 2012). Rammeplanen er endret fra å gi anbefalinger til å stille krav. Denne endringen

tydeliggjør hvilke forventninger som stilles til barnehagemyndighet, eier, styrer og pedagogisk leder, men også til barnehagens øvrige personale.

Vi vil først løfte fram hva evalueringen viser om hvordan aktørene i barnehagefeltet tolker målene og intensjonene i rammeplanen. Et hovedfunn er at rammeplanen har stor legitimitet og at den er bredt forankret i barnehage-sektoren. Rammeplanen oppfattes mer som en videreføring av barnehagens verdigrunnlag og samfunnsmandat enn som en endring. Det er stor enighet om formålet med rammeplanen, mye støtte til innhold og utforming og aksept for rammeplanens målsettinger om kvalitetsheving, sosial utjevning og ivaretagelse av urfolks rettigheter.

Det var et viktig formål med rammeplanen fra 2017 at den skulle være en tydeligere forskrift enn tidligere rammeplaner. Rammeplanen angir bestemmelser om ansvar og roller og hva som skal gjøres. Planen har blitt tydeligere, og den oppleves som et godt styringsverktøy. Samtidig finner vi at det fremdeles er vanskelig for lokal barnehagemyndighet å føre tilsyn med grunnlag i rammeplanen. Rammeplanens formuleringer gir rom for ulike tolkninger og ulik praksis, og det kan være utfordrende for barnehagemyndigheten å vurdere når barnehagene avviker fra rammeplanen. En tydeliggjøring av rammeplanen som styringsverktøy gir likevel lokal barnehagemyndighet, barnehageeier, styrer og ansatte et verktøy for å styrke kvaliteten i barnehagetilbudet. Sentrale aktører vektlegger særlig barnehageeierens økte ansvar, og at alle grupper ansatte er forpliktet til å gjennomføre rammeplanen.

Når ansatte opplever rammeplanen som et godt pedagogisk redskap, støtter det opp under rammeplanen som styringsverktøy ved at rammeplanen blir brukt i planleggingen av barnehagenes virksomhet. Samtidig opplever ansatte at rammeplanen gir dem et stort handlingsrom til å fylle bestemmelsene med innhold med utgangspunkt i faglig skjønn.

Kapittel 2 viser hvordan fagområdene er et eksempel på et viktig område i rammeplanen som kommuner (lokal barnehagemyndighet) og ansatte i barnehagene tolker som en videreføring av tidligere planer. Spesielt gjelder dette vektleggingen av Kommunikasjon, språk og tekst.

Rammeplanens vektlegging av progresjon som arbeidsmåte er eksempel på et område der det er større variasjon i hvordan ulike aktører fortolker begrepet og i hvilken grad arbeidet med progresjon blir prioritert. Progresjon er et begrep som ikke er definert i rammeplanen, og det skaper diskusjoner og uklarheter i feltet. I kapittel 3 i denne boken undersøker vi hvordan sentrale

aktører fortolker rammeplanens intensjoner og målsettinger med progresjon i barnehagen. Progresjon oppfattes som sterkere prioritert med ny rammeplan på policynivå og blant eiere, men kommunen og eiere har i liten grad satt inn tiltak for arbeid med progresjon i barnehagene og dette blir i liten grad prioritert sett i forhold til andre temaer. Ansatte i barnehagene har også ulike tolkninger av hva arbeidet med progresjon skal være. Noen ansatte oppfatter progresjon som et fagbegrep, mens andre bruker det som et hverdagsbegrep. De fleste forbinder begrepet med barns utvikling, men det er også noen som knytter begrepet til arbeidet med de voksne i barnehagen.

Målet med rammeplanen er et godt barnehagetilbud til alle barn og barns medvirkning er slått fast som rettighet i barnehageloven § 1 og § 3 og i rammeplanens kapittel 4 (Utdanningsdirektoratet, 2017). Barnehagestudien (Eide et al., 2020) og kapittel 2, 3, 4 og 5 i denne boken viser at ansatte i barnehagen har et barneperspektiv på arbeidet i barnehagen og arbeidet med rammeplanen. Barnehageansatte legger stor vekt på at de er der for barna, og barns behov og innspill kan føre til justering av innholdet og gjennomføringen av opplegget for barnehagedagen. At ansatte bruker handlingsrommet og tilpasser aktiviteter til barnegruppen er en fortolkning av oppdraget som er i tråd med barnehageloven og rammeplanen.

### 8.1.2 Erfaringer med iverksettingsprosessen

Hvordan har sentrale aktører erfart prosessen med å iverksette rammeplanen? Utdanningsdirektoratet utarbeidet en plan for iverksettingsprosessen og tok i bruk flere virkemidler for å gjøre planen kjent. Evalueringen viser at hele barnehagefeltet var forberedt da rammeplanen trådte i kraft (Ludvigsen & Homme, 2020).

Det har vært stor variasjon i barnehagefeltet når det gjelder hvordan iverksettingsprosessen har foregått. Som nevnt over blir rammeplanen ansett som styrende, men den gir også aktørene på feltet handlingsrom til å fortolke og prioritere hvordan de vil oppfylle kravene. Alle ansattgrupper opplevde at rammeplanen fra 2017 var mer tilgjengelig og anvendbar enn tidligere rammeplaner, noe som i stor grad ble forklart med rammeplanens utforming og språk. Videre ble implementeringen av rammeplanen sett i sammenheng med andre reformer og pågående endringer i barnehagesektoren.

Evalueringen viser at planen fungerer som et pedagogisk verktøy og åpner for at ansatte tar i bruk sitt faglige skjønn for å fylle bestemmelsene med innhold.

Samspeillet mellom aktører og prosesser i og utenfor barnehagen har vært bestemmende for erfaringene med iverksettingsprosessen. På barnehagenivået har styrere og pedagogiske ledere vært sentrale i implementeringen og de som har sørget for at rammeplanen nådde ut til alle ansatte. Det har likevel variert i hvilken grad styrerne har hatt tilstrekkelig implementeringskompetanse, og dermed hvordan og i hvilken grad ansatte brukte rammeplanen i sitt daglige arbeid. Det varierer om rammeplanen legges til grunn for planlegging av aktiviteter eller om den vises til i dokumentasjon i etterkant.

### 8.1.3 Iverksetting av rammeplanen på ulike nivåer

Med begrepene fra vårt teoretiske rammeverk vektlegger vi samspeillet mellom aktører i barnehagefeltet (den mellomorganisatoriske atferden) og arbeidet i den enkelte barnehagen (den organisatoriske atferden). Samspeillet kan være preget av ulike grader av tilslutning og koordinering. Hovedinntrykket fra evalueringen er at implementeringen er vellykket, og at gjennomføringen har fungert godt. Samtidig finner vi stor variasjon i hvordan rammeplanen har blitt implementert innenfor enkelte områder.

En av intensjonene ved utformingen (policydesignet) av rammeplanen som ble gjeldende fra 2017, var å gi kommunene et bedre grunnlag for tilsyn ved å være tydeligere på hvilke forpliktelser og rettigheter som følger av rammeplanen som forskrift til barnehageloven. Gjennomføring av tilsyn med barnehagenes oppfølging av rammeplanen kan ses på som et sentralt trekk ved den mellomorganisatoriske implementeringen. Kommunene er både barnehageeier og tilsynsmyndighet, og de to rollene kan være vanskelige å skille i praksis og skape legitimitetsutfordringer.

Det store flertallet av kommuner ser ut til å ha fått et sterkere styringsvirke-middel gjennom tilsyn, der de kan stille krav til at rammeplanen er dekket og til hvordan den er gjennomført i barnehagene. Samtidig er antallet tilsyn gått ned, og tilsynene gjennomføres i større grad som skriftlige tilsyn i 2023 sammenlignet med 2020. Kommunene har også på kort tid tatt nye regler om internkontroll og arbeid med psykososialt barnehagemiljø inn i tilsynet. Selv om kommunene i hovedsak mener at tilsynet skal ha både et læringsfokus og et kontrollfokus,

mener de i økende grad at kontrollen er mest fremtredende. Slik må vi kunne konkludere med at en har lykket med å styrke den kommunale styringen gjennom tilsynet. Kommunene følger også opp rammeplanen gjennom en rekke andre styringstiltak. Nettverk, veiledning, satsinger, prosjekter, kvalitetssikring, utviklingstiltak og kompetanseheving har også være viktige tiltak med stor tematisk bredde. Men disse tiltakene er frivillige for de private barnehagene å være med på, og derfor får tilsynet en så sentral rolle som styringstiltak.

Barnehageeierne spiller en viktig rolle for å iverksette rammeplanen. Eierorganisasjonens og barnehagens størrelse har påvirket iverksettingen, men eiers styringskapasitet og lokale konkurranseforhold har også vært avgjørende. Eierne har et ansvar for å implementere rammeplanen i barnehagen, og relasjonen mellom eier og barnehage, den mellomorganisatoriske atferden, er derfor sentral. Studien vår viser økt styringskapasitet hos eiere, og at eiere ofte tar ansvar for barnehagenes innhold. Mange barnehagestyrere opplever også at eier er støttende. Eiers ressurser og ambisjoner varierer imidlertid. Barnehager som har små eiere, benytter seg derfor ofte av kommunale tilbud om nettverk og veiledning der dette finnes, men også kommunenes kompetanse, ambisjoner og ressurser varierer. Dette påvirker den støtten eierne kan få fra kommunen. Ansvarliggjøring av eiernivået i rammeplanen betyr dermed ikke nødvendigvis at man har kontroll med at eierne sikrer implementeringen av barnehagens innhold og oppgaver.

Det kan være en styringsutfordring i barnehagefeltet at barnehageeier har et ansvar som går på tvers av den tradisjonelle, offentlige og hierarkiske strukturen. For eksempel er tilsynsinstituttet den lokale barnehagemyndighetens redskap for å følge opp kvaliteten med den enkelte barnehagen, men ikke med barnehageeier. Et tiltak for å avhjelpe denne styringsutfordringen er at Utdanningsdirektoratet fra 2022 har innført tilsyn med private eieres økonomistyring for å sikre at regelverket blir overholdt og offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode.

Barnehagens oppfølging av rammeplanen blir altså påvirket av eksterne rammevilkår og eiers styringskapasitet. Vi finner også at barnehagestørrelse virket inn på implementeringen i barnehagen den første tiden etter at rammeplanen trådte i kraft: jo større barnehage, desto mer var praksisen formalisert og skriftliggjort. Her har det imidlertid skjedd en endring; barnehagestørrelse synes å ha fått relativt mindre forklaringskraft de senere årene, da eierskap og

konkurransforhold også har vist seg å bidra til å forklare forskjeller mellom barnehager i implementeringen av rammeplanen.

Det er verdt å merke seg at skriftliggjøring og rutinisering kan være et viktig element for å heve kvaliteten på deler av barnehagetilbudet. Med utgangspunkt i Brukerundersøkelsen ser vi en positiv statistisk sammenheng mellom foreldrenes tilfredshet og i hvilken grad arbeidet med overganger er nedfelt i skriftlige regler og rutiner i barnehagen: jo mer skriftliggjøring og rutinisering, desto større foreldretilfredshet

I barnehagen er ledelsen (styrer) og førstelinjen, pedagogiske ledere, fagarbeidere og assistenter, sentrale for iverksettingen. Evalueringen viser altså at også barnehageledelsen har betydning for iverksettingen, selv om forskning i liten grad kan vise til en direkte sammenheng mellom ledelse og måloppnåelse (Boyne, 2004 i Winter, 2012). Styrer innvirker på implementeringen i barnehagen gjennom delegering av oppgaver og bruk av ulike former for insentiver. Styrers betydning for rammeplanimplementeringen på barnehagenivå er ikke gitt, men varierer og er avhengig av konteksten. Pedagogiske ledere, fagarbeidere og assistenter tar de viktige skjønnsmessige beslutningene i direkte møte med barna og med foreldrene deres – det er de som i praksis formidler rammeplanens innhold til målgruppen. Undersøkelsene av barnehagenes arbeid med fagområdene viser at de ansatte i barnehagen i hovedsak viderefører fagområdene fra foregående rammeplaner. Ansatte opplever at de arbeider godt med fagområdene i rammeplanen, ut fra en helhetlig didaktikk hvor fagområdene ses i sammenheng og som overlappende og det inngår som en naturlig del i hverdagsaktivitetene i barnehagen (kapittel 2).

Brukerundersøkelsen viser at foreldrene er svært tilfredse med barnehagens arbeid med fagområdene (kapittel 2), men tilfredsheten ser ikke ut til å variere med barnehagenes (endrede) prioriteringer av fagområder. En hypotese kan være at barnehagenes helhetlige didaktiske tilnærming til fagområdene kan være en grunn til at foreldrene ikke skiller mellom fagområder. En annen forklaring er at foreldre generelt er tilfredse med barnehagetilbudet, og at de har tillit til barnehagen og ikke er spesielt opptatt av fagområder.

#### 8.1.4 Inkludering av samiske rettigheter

Evalueringen omfatter også to problemstillinger som er rettet mot spesifikke temaer i rammeplanen. Den første handler om å sikre rettigheter for samiske

barn og formidling av samisk kultur og språk til alle barn. Sentrale aktører, som kommuner, barnehageeiere og barnehager, har i svært varierende grad arbeidet med å inkludere de samiske rettighetene som er inkludert i rammeplanen. De samiske barnehagene erfarer at det er mer utfordrende å arbeide med samisk språk enn med samisk kultur og tradisjon, mens andre barnehager formidler samisk språk og kultur først og fremst ved å feire den samiske nasjonaldagen.

Når det gjelder ivaretagelsen av samiske rettigheter, fortsetter rammeplanen fra 2017 det som rammeplanen fra 2006 startet: en anerkjennelse av samene som urfolk. Dette medfører et sett av rettigheter for samiske barn og et sett av forpliktelser for barnehagene. Samiske temaer og rettigheter er synlige på tre ulike nivåer i rammeplanen: Det handler om samiske barn i samiske barnehager eller i barnehager med samiske avdelinger, om samiske barn i andre barnehager og om kunnskapsmål i samtlige barnehager.

Samiske barnehager støtter seg til kravene i rammeplanen – selv om de for noen barnehager oppleves som noe rigide og mindre tilpasset deres hverdag og lokalsamfunn. I samiske barnehager og barnehager med samisk avdeling skaper mangelen på samisktalende personale utfordringer for ivaretagelsen av samisk språk i tråd med rammeplanens bestemmelser.

Vi ser gjennom våre undersøkelser at barnehager over hele landet forholder seg til føringene fra rammeplanen ved at de markerer samisk nasjonaldag, men at de stort sett ikke formidler samisk språk og kultur resten av året. Utfordringene i iverksettingen synes først og fremst å være mangel på kompetanse og kunnskap, samt å se hvilken relevans temaene har i den enkelte barnehagen. Kommuner og eiere uten samiske barnehager prioriterer i liten grad arbeidet med samiske perspektiver (se kapittel 4). Funnene fra analysene av implementeringen av samiske rettigheter er et eksempel på at rammeplanen generelt har stor grad av tilslutning, men at implementeringsprosessen er preget av ulik grad av koordinering og oppfølging innen bestemte områder.

### 8.1.5 Arbeid med overganger

Evalueringsens andre problemstilling som er rettet mot spesifikke temaer i rammeplanen, handler om hvordan man følger opp arbeidet med overganger. Vi finner at sentrale aktører i og utenfor barnehagene har prioritert å arbeide med overganger, både fra hjemmet til barnehagen, internt i barnehagen og fra



barnehage til skole. Men aktørene har ikke knyttet arbeidet med overganger særskilt til innføringen av rammeplanen i 2017.

Det er først og fremst overgangen fra barnehage til skole som er avhengig av koordinering mellom flere aktører, skolen og barnehagen. Denne formen for overganger har barnehagene arbeidet med over tid, og på barnehagenivå erfares ikke rammeplanen som avgjørende for arbeidet med overgang til skole (se kapittel 5). Vi finner at samarbeidet mellom barnehage og skole er styrket fra 2019/2020 til 2022/2023. Det skyldes trolig at opplæringsloven i 2018 fikk en ny paragraf (§ 13-5), der skolen ble pålagt å samarbeide med barnehagen om skolen. Her spiller kommunen en viktig koordinerende rolle. Denne lovendringen er et eksempel på hvordan ulike virkemidler kan bidra til å oppfylle krav i rammeplanen. Kommunen som barnehageeier er i mindre grad involvert i arbeidet med overganger fra hjemmet til barnehagen og internt i barnehagene. Vi finner også at barnehagene prioriterer oppstart i barnehagen og samarbeidet med foreldre i overgangen fra hjem til barnehage.

Alle barnehagene og alle ansattgruppene har lang erfaring med arbeidet med tilvenning i barnehagen og overganger internt i barnehagen, og de har utviklet skriftlige rutiner for dette (se kapittel 5). Den økte andelen småbarn under to år har bidratt til økt vekt på tilvenning til barnehagen. Overganger internt i barnehagen er også et prioritert område. Her har de enkelte barnehagene utviklet egne rutiner avhengig av barnehagens organisering av barnegruppene.

Barnehagebarna og deres foreldre/foresatte er målgruppene for rammeplanen. Målgruppene er viktige fordi det er dem politikken skal gi virkninger for, men også fordi de kan påvirke atferden til ansatte i barnehagen. Barnegruppen og – ikke minst – foreldre-/foresattgruppen påvirker atferden til barnehageansatte gjennom respons på barnehagetilbudet, krav og ønsker. En hjertesak for Foreldretutvalget for barnehager i politikkkutformingen var nettopp å vektlegge arbeidet med overganger i rammeplanen. I analysen av implementeringen av arbeidet med overganger (kapittel 5) finner vi en betydelig innsats blant kommuner, eiere og i barnehagene. Arbeidet med overganger er ofte rutinisert og skriftliggjort.

## 8.2 Spenninger i arbeidet med rammeplanen

Rammeplanen er kjennetegnet av en spenning mellom styring og autonomi. Med sin kortfattede og bindende form bidrar rammeplanen til en rettsliggjøring i barnehagefeltet, fordi klargjøring av ansvar og oppgaver gjør det enklere å føre tilsyn. Samtidig gir rammeplanen et relativt stort handlingsrom for å bruke faglig skjønn i utformingen av det daglige pedagogiske innholdet i barnehagen.

Vi finner også at rammeplanen er preget 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. Som styringsdokument fremmer rammeplanen standardisering samtidig som den gir rom for faglig autonomi og lokal tilpasning. 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.

Barnehagene får stadig nye oppgaver som skal sikre at de ivaretar barnas behov for omsorg og lek og fremmer læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling, jf. barnehageloven § 1. Kravene kan ses på som en standardisering for å sikre et likeverdig barnehage tilbud over hele landet. For eksempel er sosiale relasjoner en viktig del av barnehagens pedagogiske arbeid, som nå er forsterket gjennom barnehagelovens krav til barnehagene om å legge til rette for et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø.

Spenningsene i rammeplanen skaper utfordringer og dilemma i implementeringen. Vi vil først løfte fram hvordan disse spenningsene preger ulike aktører på barnehagefeltet og deretter ta opp hvordan spenningsene må løses i et samspill mellom ulike aktører.

### 8.2.1 Aktørenes utfordringer

Lokal barnehagemyndighet, kommunene, opplever at rammeplanen fra 2017 er et sterkere styringsinstrument enn tidligere rammeplaner. Likevel har de fortsatt utfordringer med tilsynet og antallet tilsyn med barnehagens arbeid med rammeplanen er redusert de siste årene. Når kommunene fører tilsyn med barnehagene kombinerer de gjerne flere tema, som for eksempel

rammeplan og psykososialt barnehagemiljø. Våre funn reflekterer ulik kapasitet blant lokale barnehagemyndigheter til å føre tilsyn, noe som synliggjør et behov for kompetanseutvikling. Det er videre behov for mer kunnskap om årsakene til at kommunene i liten grad fører tilsyn med barnehagens oppfølging av rammeplanen, og om kommunene trenger mer støtte eller veiledning til å utføre slike tilsyn.

Barnehageeiere er tilfredse med at deres ansvar for kvaliteten i barnehagen er klargjort i rammeplanen, men følger opp ansvaret på ulike måter. Noen eiere har stor faglig administrativ kapasitet og bidrar med å fortolke rammeplanen og hvordan den skal praktiseres i barnehagene. Ansvarliggjøringen av barnehageeierne kan ses på som et styringsgrep for å sikre kvalitetsutjevning i barnehagefeltet. Eierne er imidlertid en sammensatt gruppe når det gjelder organisering og størrelse. Eieransvaret utøves svært ulikt, ikke minst fordi eierne er så ulike i størrelse, men også med hensyn tilressurser og kompetanse. Eierne kan som nevnt ovenfor være pådrivere for utformingen av den pedagogiske virksomheten i barnehagene. De kan også være sårbare for ekstern påvirkning fra nettverk med sterke fagpersoner, noe som igjen kan påvirke eierstyringen overfor barnehagene. Eier kan også delegerer ansvar til barnehagene. Styringsrelasjonen mellom barnehage og eier kan dermed variere fra å være preget av stram eierstyring til å være tilnærmet fraværende. Forskjeller i eierstørrelse bidrar altså til et skille i betingelsene for eierinvolvering og eierstyring.

En utfordring er om økt ansvar til barnehageeiere fører til kvalitetsheving og sosial utjevning. Det økte ansvaret til eierne skaper behov for mer kunnskap om forvaltningen av eieransvaret og relasjonen mellom myndighet, eier og barnehage. Det er også behov for mer kunnskap om og i hvilken grad styringstiltak og -virkemidler i barnehagefeltet kompenserer for ulik utøvelse av eieransvaret, både for private og kommunale eiere. De private barnehageeierne er ønsket i sektoren for å sikre variasjon og kvalitetsheving. Imidlertid har barnehagemyndighetene lokalt og sentralt få muligheter til å kontrollere private eiers arbeid med kvalitet og innhold. Private barnehager har frihet til å benytte seg av kommunens tilbud, og det er et viktig virkemiddel for kommunene som lokal barnehagemyndighet. Hvordan en kan kontrollere at barnehageeier ivaretar ansvaret for kvaliteten på barnehagetilbudet i samsvar med gjeldende lover og regelverk, er en utfordring for sentrale myndigheter.

Styrerne står i en særskilt stilling mellom barnehageeier og barnehagen med hensyn til ansvaret for å gjennomføre rammeplanen. Styreren har ansvaret for det daglige arbeidet i barnehagen og skal sørge for at det pedagogiske arbeidet er i tråd med rammeplanen, og at personalet får ta i bruk sin kompetanse i gjennomføringen av rammeplan og lovverk. Rammeplanen setter tydelige krav til hva barnehagen skal gjøre, men hvordan dette gjøres, bestemmes lokalt.

Det økte utdanningsnivået i barnehagene som følge av ny pedagognorm og at flere ansatte har fagbrev, gir barnehagene styrket kompetanse til å gjennomføre rammeplanen. Flere barnehagelærere og fagarbeidere gir et bedre grunnlag for utøvelse av faglig skjønn. Samtidig er det et spørsmål om praktiseringen av rammeplanen tenderer mot så stor konvergens at det er tale om en standardisering som kan begrense utøvelsen av faglig skjønn og autonomi på barnehagenivå. Standardisering, for eksempel gjennom styring fra eier og myke styringsmidler, kan tenkes å bidra til å svekke personalets opplevelse av å få bruke sin kompetanse – og bidra til å gjøre barnehagelæreryrket mindre attraktivt.

Styrere og pedagogiske ledere har i stor grad iverksatt rammeplanens formål og krav til dokumentasjon av personalets arbeid. Det varierer hvilke områder som blir dokumentert og hvordan, for eksempel er arbeidet med overganger høyt prioritert. Dokumentasjon bidrar til å sikre at planleggingen av den pedagogiske virksomheten er i tråd med rammeplanen, og til å vise at barnehagen oppfyller kravene i rammeplanen og loven. Barnehagenes vektlegging av en helhetlig didaktisk tilnærming til aktivitetene i barnehagen, kan imidlertid gjøre at dokumentasjonen av arbeidet med fagområdene til en viss grad blir en ettersrasjonalisering. Barnehager bruker dokumentasjon i stor grad til formidling av den pedagogiske virksomheten til eiere og foreldre, og her ser det ut til å være spesielt viktig å få frem at aktivitetene oppfyller kravene i rammeplanen. Dokumentasjon av barnehagens pedagogiske virksomhet kan dermed forstås både som en rettsliggjøring, ved at barnehagemyndigheten kan føre tilsyn med om barnehagen oppfyller kravene til dokumentasjon, men også som et virkemiddel for planlegging av det pedagogiske innholdet. Kravet til dokumentasjon blir imidlertid fulgt opp i varierende grad, slik eksempelet fra arbeidet med progresjon (kapittel 3) viser.

Rammeplanen løfter fram styrer, pedagogisk leder og personale som de sentrale aktørene i barnehagen. Etter ny pedagognorm er andelen barnehagelærere økt, og pedagogisk leder som kategori dekker ikke helt stillingsstrukturene i barnehagene. For at rammeplanen skal være i takt med utviklingen av kompetansenivået

i barnehagene, bør man vurdere å synliggjøre barnehagelærer som stillingskategori og profesjon i planen.

### 8.2.2 utfordringer på tvers av nivåer

Vi har sett på ulike spenninger som får betydning for iverksettingen av rammeplanen for sentrale aktører. I evalueringen har vi vært opptatt av å undersøke de ulike aktørenes fortolkning av rammeplanen, erfaringer med iverksettingen og arbeidet med rammeplanen. Hovedgrepet har imidlertid vært å undersøke samspillet mellom aktørene på de ulike nivåene i barnehagefeltet, hvordan fortolkninger og praksis endrer seg i dette samspillet (kapittel 2, 3, 4, 5 og 6).

Vi vil derfor løfte fram ett eksempel på et område der relasjonene mellom aktørene er avgjørende for iverksettingen av rammeplanen, og utfordringene må løses gjennom samarbeid på tvers av nivåer. Vi har vist dette i kapittel 4 *Samiske rettigheter og temaer* om rammeplanens bestemmelser om at barnehagene skal formidle samisk språk og kultur. Både samiske barnehager og barnehager med samiske barn har problemer med å få kvalifisert personale, spesielt med samiske språkkunnskaper. Andre barnehager har også gitt uttrykk for at det er vanskelig å følge opp bestemmelsene om å inkludere samisk kultur på grunn av manglende kompetanse, og noen opplever at andre temaer har større relevans for deres barnehage. 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. Dette innebærer at barnehageeiere, lokale, regionale og sentrale myndigheter, Sametinget og barnehagelærerutdanningene må bidra, slik at både samiske og andre barnehager har mulighet til å følge opp ansvaret de er gitt i rammeplanen.

Et annet eksempel er hvordan rammeplanens innhold og oppgaver skal løses. Strammere styring gjennom ny rammeplan indikerer en mer hierarkisk styring av innholdet i barnehagen. Evalueringen viser 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 et stort tilfang av myke styringsmidler kan karakteriseres som post-New Public Management (NPM). Ved post-NPM-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.

Vi finner også at barnehagene støtter seg på en rekke ulike virkemidler i det pedagogiske arbeidet. Virkemidlene kan være veiledere og programmer med varierende opphav, noe som indikerer at mange erfarer at rammeplanen er nettopp det, en ramme som må gis et mer konkret innhold. Bestemmelsene i rammeplanen sier noe om *hva* som skal være innholdet i barnehagen, men rommet for *hvordan* det skal gjøres, er relativt stort. Konklusjonen er at rammeplanens posisjon som styringsinstrument er styrket både i og utenfor barnehagen, men at rammeplanens innhold tolkes ulikt. For å sikre ivaretagelsen av rammeplanens målsettinger om metodefrihet i det pedagogiske tilbudet er det viktig at det er et mangfold av kvalitetssikrede virkemidler tilgjengelig for bruk i barnehagene, men også at det er eksplisitt hvilken kunnskap virkemidlene bygger på.

Hvordan kan økte krav til barnehagens innhold også sikre utøvelsen av faglig autonomi og lokal tilpasning? Vi vet lite om hvordan barnehagene erfarer forholdet mellom ulike krav, og i hvilken grad ivaretagelsen av ett krav går på bekostning av et annet. Selv om rammeplanen og reformer som støtter opp om planen synes å fremme standardisering, er barnehagefeltet preget av stor grad av variasjon. Rommet for lokal tilpasning er viktig for å sikre at barnehagetilbudet treffer et lokalt behov. Samtidig er lokal tilpasning med på å opprettholde variasjonen i fortolkning og praksis. Det er behov for mer kunnskap om rammeplanen er et godt nok verktøy for å sikre kvalitetsheving og sosial utjevning.

### 8.3 Strammere styring og kvalitetsutjevning i barnehagen?

Rammeplanen skal sikre høy og jevn kvalitet på barnehagetilbudet samtidig som den skal tilpasses lokale behov. Den skal altså både fremme likhet i kvalitet og lokal variasjon på samme tid. Lokal variasjon har vært og er en viktig tradisjon i barnehagen. Tettere integrasjon i velferdsstaten og i utdannings-systemet stiller imidlertid nye krav til styring av barnehagen. Barnehagen er et tilbud og en rettighet for alle barn fra ett års alder til skolestart og kan potensielt være en sosialt utjevneende institusjon. Slik sett kan barnehagen ses

på som en «one-stop-shop», en institusjon for universalforebygging som kan bidra til å løse læringsutfordringer og andre sosiale utfordringer.

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 nye 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 barnehagene kommer nærmere målene om kvalitetsheving og sosial utjevning. Dette understreker betydningen av å se barnehagen i relasjon til andre institusjoner og politikkkfelt.

## Referanser

- Barnehageloven. (2005). *Lov om barnehager (barnehageloven)* (LOV-2005-06-17-64). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>
- Eide, H.M.K., Danielsen, H., Sataøen, S.O. & Olsen, T.A. (2020). Barnehagestudien. I A. Homme, H. Danielsen & K. Ludvigsen (Red.). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen* (s. 203–265) (Rapport nr. 37/2020). NORCE Samfunn.
- Homme, A., Danielsen, H. & Ludvigsen, K. (2020). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen. Underveisrapport fra prosjektet Evaluering av implementering av rammeplan for barnehagen* (Rapport nr. 37/2020). NORCE Samfunn. <https://hdl.handle.net/11250/2736721>
- Ludvigsen, K. & Homme, A. (2020). Utformingen av rammeplanens mål og virkemidler. I A. Homme, H. Danielsen & K. Ludvigsen (Red.). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen* (s. 27–57) (Rapport nr. 37/2020). NORCE Samfunn.
- Utdanningsdirektoratet. (2017) Rammeplan for barnehagen. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/contentassets/7c4387bb50314f33b828789ed767329e/rammeplan-for-barnehagen---bokmal-pdf.pdf>
- Winter, S. (1990). Integrating Implementation Research. I Palumbo, D.J. & Calista, D.J. (red.), *Implementation and the Policy Process* (s. 19–38). New York: Greenwood Press.
- Winter, S. (2012). Implementation. I Peters, B.G. & Pierre, J. (red.), *The SAGE Handbook of Public Administration*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446200506>