



DronningMaudsMinne

HØGSKOLE FOR BARNEHAGELÆRERUTDANNING

Barnehagens rammeplan mellom styring og skjønn

- en kunnskapsstatus om implementering og
gjennomføring med videre anbefalinger

Birgitte Ljunggren
Kari Hoås Moen
Monica Seland
Linn Naper
Randi Ann Fagerholt
Espen Leirset
Kjell-Åge Gotvassli

Tittel : Barnehagens rammeplan- en kunnskapsstatus om implementering og gjennomføring med videre anbefalinger

Forfatter(e) : Birgitte Ljunggren, Espen Leirset, Kari Hoås Moen, Linn Naper, Randi Ann Fagerholt, Monica Seland, Kjell-Åge Gotvassli

DMMH-rapport : 2017:02

ISBN : 978-82-7332-095-7

ISSN : 0802-3506

Prosjektnummer : 216A06

Oppdragsgiver : Utdanningsdirektoratet

Oppdragsgivers kontaktperson : Camilla Vibe Lindgaard

Oppdragets størrelse : 1500 000 (eks mva)

Prosjektleder : Birgitte Ljunggren

Medarbeider(e) : Kari Hoås Moen, Monica Seland, Linn Naper, Randi Ann Fagerholt, Kjell-Åge Gotvassli, Espen Leirset

Sammendrag : Kort sammendrag

Emneord : Barnehage, rammeplan, kunnskapsstatus, implementering

Dato : September 2017

Antall sider : 145 (inkl. vedlegg)

Status : Offentlig

Utgiver : Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning
Thron Nergaards vei 7 7044 Trondheim
Telefon 73 80 52 00

FORORD

Rapporten er utarbeidet av Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning (DMMH) i samarbeid med Trøndelag Forskning og Utvikling (TFoU) på oppdrag av Utdanningsdirektoratet (Udir). Udir lyste høsten 2016 ut en kunnskapsstatus omhandlende rammeplan av 2006, et prosjekt de kalte «Rammeplanen som styringsdokument - Kunnskap for implementering av ny rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver». Kunnskapsstatusen skal brukes i implementeringen av den nye rammeplanen som blir gjeldende fra august 2017. Oppdraget har hatt en økonomisk ramme på NOK 1 500 000 (ekskl. mva). Det har løpt fra november 2016 til september 2017. Kontaktperson hos oppdragsgiver har vært Camilla Vibe Lindgaard.

Rapporten er bygd opp rundt prosjektets tre delstudier: en litteraturgjennomgang, casestudier i 6 ulike barnehager med informanter fra ulike ansattgrupper og en telefonintervjustudie til representanter for styringsnivået i barnehagesektoren.

DMMH har hatt hovedansvar for prosjektledelse, litteraturstudien og casestudien. TFoU har hatt hovedansvar for telefonintervjustudien. På DMMH har Birgitte Ljunggren, Espen Leirset, Monica Seland, Kari Hoås Moen og Kjell-Åge Gotvassli bidratt i prosjektet. Linn Naper, Margrete Haugum og Randi Ann Fagerholt har bidratt i prosjektet for TFoU.

Birgitte Ljunggren har vært prosjektleder og deltatt i alle delprosjektene med datainnsamling, analyse og rapportering. Ljunggren har et særskilt ansvar for sammenskriving av rapporten og kapittel 1 og 6. Espen Leirset har hatt hovedansvar for litteraturstudien og er hovedforfatter på kapittel 3, Linn Naper har hatt hovedansvar for telefonintervjustudien hvor også Randi Ann Fagerholt har bidratt i analyser og rapportering på kapittel 4. Monica Seland har hatt hovedansvar for casestudiene hvor både Kari Hoås Moen, Linn Naper og Randi Ann Fagerholt har bidratt. Hoås Moen, Ljunggren og Seland har i hovedsak skrevet kapittel 5. Kjell-Åge Gotvassli har bidratt som prosjektrådgiver.

Birgitte Ljunggren, Monica Seland, Kari Hoås Moen og Margrete Haugum har designet studien.

Vitenskapelig råd ved DMMH ved Berit Groven har kvalitetssikret rapporten. Vi takker for hjelpen.

Vi vil takke alle som har latt seg intervjuet og som har bidratt til prosjektets gjennomføring. DMMH og TFoU takker for oppdraget.

Trondheim, september 2017
Birgitte Ljunggren

INNHold

	side
FORORD	i
INNHold	ii
FIGURLISTE	v
TABELLER	vi
SAMMENDRAG NORSK OG ENGELSK	1
Norsk sammendrag	1
English summary	6
1. Innledning	11
1.1 Om rammeplanen 2006/2011	12
1.2 Problemstillinger	13
1.3 Rapportens oppbygging	14
2. Metode	15
2.1 Litteraturstudien	15
2.2 Telefonintervjustudien	17
2.2.1 Gjennomføring av telefonintervjustudien og dataanalyse	18
2.2.2 Metodiske utfordringer og mulige svakheter	19
2.3 Case-studiene	20
2.3.1 Gjennomføring av casestudien	21
2.3.2 Analyseprosessen	21
2.4 Forskningsetiske hensyn	22
3. Teori og tidligere forskning	23
3.1 Hovedproblemstilling 1: Hvordan fungerer dagens rammeplan som styringsdokument?	23
3.1.1 Hierarki, marked og nettverk – styring i barnehagen	24
3.1.2 OECDs vurdering av den norske rammeplanen	27
3.1.3 Overordnede momenter om norsk styring av barnehagesektoren	28
3.1.4 Fylkesmannen	29
3.1.5 Barnehagemyndigheten	31
3.1.7 Oppsummering – hvordan fungerer rammeplanen som styringsdokument?	34
3.2 Hovedproblemstilling 2: Hvordan jobbes det med rammeplanen i barnehagen?	35
3.2.1 Perspektiver på styring av barnehagen og translasjonsteori	35
3.2.2 Hvilke deler i rammeplanen vurderes som viktigst i barnehagen?	38
3.2.3 «Kompetanselinja» og «kapasitetslinja» i barnehagene	41
3.2.4 Eksterne ressurser	44

3.2.5	Translasjon - fra rammeplan til barnehage	45
3.2.6	Oppsummering – hvordan jobbes det med rammeplanen i barnehagen?	47
3.3	Oppsummering	47
4.	Rammeplanen som styringsdokument	48
4.1	Et blikk i bakspeilet	48
4.2	Profesjonalisering av sektoren	50
4.2	Juridisk vag og pedagogisk vid rammeplan	52
4.2.1	Behov for juridisk kompetanse i barnehagesektoren	56
4.2.2	Et pedagogisk stort handlingsrom	58
4.3	Iverksetting av rammeplanen	60
4.3.1	Fylkesmannen	60
4.3.2	Lokal barnehagemyndighet	62
4.3.3	Eierne og bruken av rammeplanen	64
4.3.4	Barnehagestyrerne om rammeplan som styringsdokument	65
4.4	Realisering av rammeplanen gjennom kompetanse- heving	67
4.4.1	Kompetanseheving	67
4.4.2	Nettverk og kunnskapsdeling	71
4.4.3	Bruk av rammeplanen som grunnlag for tilsyn	72
4.4.4	Kvalitetsmåling	76
4.5	Oppsummering og kort diskusjon hovedproblemstilling 1	78
5.	Arbeid med rammeplanen i barnehagen	80
5.1	Kort presentasjon av studiens case	80
5.2	Rammeplanens innhold	81
5.2.1	Viktige områder i rammeplanen	83
5.3	Krevende områder å implementere	91
5.3.1	Etikk, religion og filosofi er spesielt vanskelig	91
5.3.2	Andre krevende områder: Medvirkning, likestilling og IKT	92
5.3.3	Lojale iverksettere av ytre styringssignaler	95
5.4	Organisatorisk blikk på iverksetting av rammeplanen	97
5.4.1	Ledelse av arbeidet med iverksetting i organisasjonen	98
5.4.2	Oversetting og bevisstgjøring på formelle møter og i det daglige arbeidet	100
5.4.3	Barnehagens kompetanse og kompetansehevingsarbeid	105
5.4.4	Støttmateriell	108
5.4.5	Barnehageorganisasjonens planarbeid	111
5.4.6	Dokumentasjon og vurdering	114
5.4.7	Kapasitet	116
5.4.8	Gjerne en kortere og tydeligere rammeplan	117
5.5	Oppsummering og kort diskusjon hovedproblemstilling 2	119
6.	Oppsummering,diskusjon og innspill til implementering av ny rammeplan	122
6.1	Hvordan fungerer rammeplanen som styringsdokument?	122
6.2	Hvordan jobbes det med rammeplanen i barnehagen?	127

6.3	Hemmere og fremmere- innspill til implementering av rammeplan 2017	129
6.3.1	Hemmere for rammeplanimplementering i vår studie	129
6.3.2	Fremmere for rammeplanimplementering i vår studie	130
6.3.3	Mot en ny rammeplan og sterkere styring?	131
	LITTERATURLISTE	132
	Vedlegg	136

FIGURLISTE

Figur	side
Figur 1 Oversikt litteraturstudie	16
Figur 2 Styrenes vurdering av arbeidet med de seks temaområdene fra kapittel "Omsorg, lek og læring" i rammeplanen	39
Figur 3 Styrenes vurdering av arbeidet med de sju fagområdene i rammeplanen	40

TABELLER

Tabell	side
Tabell 1 Informanter, telefonintervjuundersøkelse etter styringsnivå, kommunestørrelse, eierform og geografisk tilhørighet	18
Tabell 2 Oversikt over casene etter fylke, kommunestørrelse, eierskap, profil, størrelse og antall informanter	20
Tabell 3 Litteratursøk ORIA	136
Tabell 4 Litteratursøk NB-ECEC	137

SAMMENDRAG NORSK OG ENGELSK

Norsk sammendrag

Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet og er en kunnskapsstatus som analyserer følgende to hovedproblemstillinger knyttet til 2006/2011-utgaven av rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (Kunnskapsdepartementet, 2006/2011):

1. Hvordan fungerer rammeplanen 2006/2011 som styringsdokument?

2. Hvordan jobbes det med 2006/2011 rammeplanen i barnehagen?

Problemstillingene belyses ved hjelp av ulike metoder og data: en litteraturstudie som omhandler tidligere forskning på implementering av rammeplanen er gjennomført, en telefonintervjustudie til styringsnivået (fylkesmenn, lokal barnehagemyndighet, eiere og styrere) og casestudier i 6 ulike barnehager hvor styrer, pedagogiske ledere og assistenter har blitt intervjuet. Hovedproblemstilling 1 omhandler i stor grad styringssystemet, utenfor barnehagen, mens hovedproblemstilling 2 omhandler hvordan barnehagene jobber med rammeplanen.

Det teoretiske utgangspunktet for studien er ulike perspektiv på styring og institusjonalisering. Hovedproblemstilling 1 som omhandler hvordan rammeplanen fungerer som styringsdokument belyses i hovedsak med hjelp av Vedungs begrep «sticks»- (pisk), «carrots» (gulrøtter) og «sermons» (preken) (Vedung, 2007). Hovedproblemstilling 2 som omhandler hvordan det jobbes med rammeplanen i barnehagene belyses i hovedsak ved hjelp av begrep fra Røviks translasjonsteori (Røvik, 2007) og Lipskys (1980) begrep bakkebyråkrater.

Hovedproblemstilling 1

Hovedproblemstilling 1 belyses av data fra litteraturstudien og telefonintervjustudien. Litteraturstudien viser at få studier behandler rammeplanens funksjon som styringsdokument. De eksisterende studiene dokumenterer stor oppslutning om rammeplanen i sektoren. Vi finner studier som kritiserer rammeplanen for å være for upresis i krav til innhold, for upresis som grunnlag for tilsyn. Det følger få sanksjonsmuligheter med rammeplanen som forskrift. Rammeplanen fungerer i stor grad som retningsgivende. Styringsnettverk er en sentral koordineringsmekanisme

Ved hjelp av styringsteori forstås ulike dimensjoner ved rammeplanen som styringsdokument. Dens forskriftsform og tilsynsinstituttet reflekterer dens regelstyrende dimensjon, sanksjonsgrunnlag og funksjon som «pisk». Dens form som retningsgivende norm og rammeplan reflekterer dens funksjon som

«preken». At det også følger med midler (i form av kompetansehevingsmidler) reflekterer dens dimensjon som «gulrot».

Litteraturstudien finner få studier som omhandler rammeplanens funksjon som styringsdokument, også knyttet til ulike aktører i sektoren. Funn tilsier imidlertid at fylkesmannen spiller en viktig rolle i kompetanshevingsarbeid, at dette leddet har vært preget av få ressurser i tidlig implementeringsfase samt at fylkesmannen spiller en viktig rolle i nettverksstyring i sektoren. Barnehagemyndigheten har både tilsyns og veiledningsansvar knyttet til rammeplanen. Tilsynsrollen har stått i fokus i tidligere forskning. Få kommuner har utarbeidet kriterier for å utøve tilsyn. Kompetanse og kapasitet nevnes som hemmer for barnehagemyndighetens arbeid med rammeplanimplementering. Det trekkes fram at barnehagemyndigheten har få sanksjonsmuligheter for å håndheve rammeplanen. Vi finner få studier om hvordan eiere implementerer rammeplanen, men det er dokumentert at eiere er mer opptatt enn foreldre av at rammeplanen skal oppfylles.

Tre hovedspor knyttet til rammeplanimplementering gjenfinnes tidligere forskning på rammeplanens funksjon som styringsdokument. Litteraturstudien trekker fram kompetanse og kapasitet som spesielt viktige faktorer i rammeplanimplementering. Dette omtales i rapporten som «kapasitetslinja» og «kompetanselinja» i forskningen. Tidligere forskning slår fast at manglende kompetanse og kapasitet på alle nivå hemmer rammeplanimplementering. Tidligere forskning som trekker fram tilsyn og sanksjoner som ledd i rammeplanimplementering omtales i rapporten som «sanksjonslinja» i forskningen. Her problematiseres det at barnehagemyndigheten har få reelle muligheter for sanksjon.

Intervjudata er samlet inn for å belyse hovedproblemstilling 1. Vi finner at nettverk er helt sentrale for å implementere rammeplanen, men at implementeringsarbeidet ser ut til å ha dabbet av over tid. Særlig barnehagemyndighetene, men også enkelte styrere, spiller inn at de jobbet mer eksplisitt med innholdet i rammeplanen da den var ny, og at den over tid fungerer mest som et dokument de støtter seg på ved behov for dokumentasjon eller for å få faglig støtte for det de foretar seg. Håndtering av eierrollen i rammeplanimplementering henger sammen med eiers kapasitet (tid og ressurser). Styrere bruker rammeplan spesielt i arbeid med dokumentasjon og planarbeid.

En hoveddimensjon i beskrivelsen av rammeplanen som styringsdokument i intervjuene er å se den som juridisk dokument på den ene siden og et pedagogisk dokument på den andre siden. Som juridisk dokument oppfattes den av informantene å være for mangetydig og vid. Dette er spesielt et problem i tilsyn hvor man må slå fast hva som er god nok kvalitet i vurderinger av barnehager. På grunnlag av disse vurderinger avgjør man hvorvidt man

sanksjonerer eller veileder. Samtidig beskrives få reelle sanksjonsmuligheter for tilsyn annet enn stengning. På dette grunnlaget kan vi si at sanksjonslinja i tidligere forskning her utvides til å inkludere selve formen på rammeplanen. Den er problematisk i tilsyns og sanksjonsøyemed. På fylkesmannsnivå ser vi en todeling der noen utelukkende betrakter rammeplanen som viktig i sammenheng med det arbeidet som omhandler juridiske problemstillinger i tilsyn og klagebehandling, mens andre i langt større grad gir inntrykk av at rammeplanen også er aktivt i bruk som en del av fylkesmannens arbeid med å veilede og informere både lokal barnehagemyndighet og barnehageeiere. På den andre siden trekkes det fram fordeler ved rammeplanens mangetydighet i det pedagogiske arbeidet. En mangetydig rammeplan gir et stort handlingsrom for ulik praksis. Dette kan være en fordel, men det kan også fremme det som omtales som «privatpraksis», en praksis som ikke er faglig fundert og profesjonell, men som utgår fra personlige erfaringer, tradisjon og sedvane, samt det vi omtaler som «etterrasjonalisering», at det letes etter tekst i rammeplanen som kan legitimere allerede utført praksis. Vi finner at rammeplanen fungerer bedre som pedagogisk dokument enn som juridisk styringsdokument. Samtidig peker funn i studien på at rammeplanen har bidratt til profesjonalisering av sektoren blant annet fordi den har generert og gitt retning for arbeid med kompetanseheving. Den har bidratt til å synliggjøre barnehagen som faglig institusjon både for sektoren selv og for samfunnet. Det etterlyses større juridisk kompetanse på forvaltningsnivået i møte med nye, rettighetsargumenterende brukere og en mer entydig og forpliktende rammeplan. Det etterlyses en mer entydig rammeplan, og informantene ser frem til en ny og tydeligere og mer forpliktende rammeplan, selv om de samtidig ønsker å beholde barnehagens egenart.

Vi finner støtte for å forstå rammeplanen som i hovedsak retningsgivende, som sermon (preken), og at dette forutsetter kompetanse og lojalitet. Fylkesmennene opplever at deres «kompetansemonopol» over tid er brutt og at det er mange kunnskapstilbydere i feltet. Kompetanseheving i sektoren sees på som sentral av aktørene for å realisere rammeplanen. Valg av kompetansehevingstiltak er ikke kun begrunnet i rammeplanen, men ut fra behov i sektoren.

Rapporteringer og data fra målinger blir brukt svært ulikt og i varierende grad i barnehagene. Vi finner lite oppmerksomhet på å følge opp de kvalitetsmålingene som er gjort. Generelt finner vi at kvalitetsmåling ikke er sentralt, og det oppfattes som fremmed å drive og følge opp systematiske kvalitetsmålinger med påfølgende sanksjoner eller krav om endring.

Rammeplanen som styringsdokument er preget at dens funksjon som «sermon» (preken). Dette betyr at styringen som har implementering som mål er preget av myk styring gjennom sermons/prekener eksempelvis som veiledning, snarere enn bruk av sanksjoner. Styringen baserer seg i høy grad

på tillit, noe som kjennetegner nettverksstyring som koordineringsmekanisme for rammeplanen. Funn i telefonintervjustudien underbygger i stor grad funn fra tidligere forskning, og «kompetanselinja», «kapasitetslinja» og «sanksjonslinja» får støtte i rapportens analyser

Hovedproblemstilling 2

Hovedproblemstilling to belyses av både litteraturstudien og av casestudier i 6 barnehager. Her er rapporten interessert i å studere implementeringsprosesser i lys translasjonsteori, og de ansatte i barnehagen forstås som bakkebyråkrater. Litteraturstudien viser at alle delene av rammeplanen brukes i barnehagenes arbeid, og det har endret seg mot mer arbeid på alle områder over tid. Noen temaområder og fagområder jobbes det mer med enn andre. Fagområdet etikk, religion og filosofi ser ut til å være et tema som prioriteres lavest. I forhold til kompetanseheving brukes noen temahefter mer enn andre og de fører til endring av praksis, og kompetansesentre brukes i varierende grad. Også når det kommer til rammeplanens implementering i barnehagen finner vi «kapasitetslinja» og «kompetanselinja» i tidligere forskning. Kompetanse er helt sentralt for at ansatte skal kunne oversette rammeplanen i barnehageorganisasjonen, og det er forskjell mellom pedagogiske ledere og assistenter. Langsiktige kompetansesatsinger fremmer translatørkompetanse om rammeplanen. «Kapasitetslinja» i tidligere forskning viser at små økonomiske rammer, lav bemanning og lite tid til refleksjon hemmer implementering av rammeplanen i barnehageorganisasjonen. Organisering og ledelse har betydning for implementering av rammeplanen. Spriket mellom krav og ressurser fører til rutinisering som hemmer implementering av rammeplanen. Litteraturstudien finner også at rammeplanen brukes ulikt mellom barn i ulike aldre. I likhet med funn i telefonintervjustudien finner vi også forskning som finner at det er et stort fortolkningsrom i barnehagene knyttet til hvordan rammeplanen skal fylles med konkret innhold, f. eks hva som menes med dokumentasjon. Rammeplanen gir rom for etterrasjonalisering, men er viktig i barnehagens planleggingsarbeid. Tidligere forskning antyder et ønske om sterkere styring og en tydeligere rammeplan.

Funnene fra casestudien som skal belyse hovedproblemstilling 2 støtter i stor grad opp om tidligere forskning. Dette omhandler hvilke områder det jobbes mye og lite med. Også det funn at hele rammeplanen oppleves som viktig, korresponderer med tidligere forskning. Rammeplanen tillegges stor betydning av personalet i barnehagen. Likevel finner vi at fagområder og tema som krever høy translatørkompetanse oppleves som krevende å jobbe med, blant annet temaet etikk, religion og filosofi. Utdannet personale ser ut til å vektlegge delene som krever høyere translatørkompetanse mer enn assistentgruppen. Temaet barns medvirkning ser ut til å være spesielt utfordrende. Her beskrives en spenning i rammeplanens krav om barns medvirkning på den ene siden og krav om planlagt aktivitet på den andre, som bakkebyråkratene i barnehagen ser ut til å streve med. Dette er et dilemma bakkebyråkratene må håndtere.

Barnehagene bruker også støttemateriell for å forenkle arbeidet med rammeplanimplementeringen. I sum finner vi støtte for kompetanselinja også i dette materialet.

Barns alder ser ut til å legge føringer på hvilke deler man vektlegger i rammeplanen. Tydelige profiler og temabarnehager ser ut til å fremme implementering av enkelte tema mer enn andre. Dette henger blant annet sammen med kompetansesatsinger i disse barnehagene. Personalet i vårt materiale opplever ikke at forventningene fra statlige og kommunale myndigheter samt eiere er i strid med rammeplanen, men forventninger fra foreldre kan være det. Ved iverksetting av rammeplanen tar personalet i samsvar med teorien om bakkebyråkrater hensyn til mange interesser. Disse er ikke nødvendigvis sammenfallende. Dette kan medføre ulike dilemma som hvorvidt bakkebyråkraten skal håndtere som for eksempel hvorvidt barnas eller foreldrenes interesser skal ivaretas. Rammeplanen brukes til å legitimere og argumentere for praksis av ledere både innover i organisasjonen og utover til barnehagens interesser. Rammeplanen beskrives som viktig for å motvirke det som omtales som «privatpraksis», dvs. praksis som ikke er faglig fundert og profesjonell, men som utgår fra personlige erfaringer, tradisjon og sedvane. Forventninger fra omverden i form av for eksempel deltakelse i prosjekt, kan integreres eller iverksettes som parallelle temaer. Styrerne og de pedagogiske lederne har best kjennskap til planen. Funnene våre tilsier at rammeplanen har blitt godt absorbert i barnehage-organisasjonene, men at den i stor grad tas for gitt, noe som indikerer at den kan være inaktiv i noen organisasjoner. Studien finner at rammeplanen også oppleves som veldig vid, og at dette kan utfordre kvaliteten i arbeidet med barna, blant annet fordi den åpner for «etterrasjonalisering».

Casestudien finner også at det jobbes på flere måter for å implementere rammeplanen. Ledelse er helt sentralt for å implementere rammeplanen, og vi finner støtte for at nærværende ledelse som oversetter rammeplanen i daglig arbeid fremmer rammeplanimplementeringen. En viktig oversettelsesprosess i barnehagene er felles refleksjon over viktige begrep i rammeplanen. Årsplanarbeid er den arbeidsprosessen i barnehagen hvor rammeplanen aktualiseres mest. I dokumentasjonsarbeid finner vi beskrivelser av etterrasjonalisering.

Analyser i casestudien underbygger også «kapasitetslinja». Mangel på tid til å lese og diskutere, planlegge og vurdere motarbeider en mulighet til å opparbeide en felles kunnskap om og forståelse i personalgruppen for hvordan rammeplanen skal omsettes i praksis med barna. Flere nevnte også at høyt sykefravær og lav stabilitet i personalgruppen er faktorer som hemmer iverksettingen. Ofte handles det etter prinsippet om «første krisers forrang».

Rammeplanen har en sentral preken-funksjon i barnehagenes arbeid og den verdsettes og er institusjonalisert i barnehagene vi har studert. Den gir retning i

arbeid med barna og i kompetanseheving. Den er helt avhengig av de ansattes translatørkompetanse for å kunne iverksettes.

Oppsummering og diskusjon

Siste kapittel i rapporten presenterer en diskusjon av sentrale funn. Sentrale sentrale hemmere og fremmere for implementering funnet i studien presenteres som innspill til implementering av 2017-rammeplanen. Diskusjonene omhandler forutsetningene for å lykkes med å styre når rammeplanen i stor grad fungerer som styringsdokument som en «sermon». En sentral forutsetning er translatørkompetanse i alle ledd. Samtidig skal dette skje i en sektor preget av til dels konkurrerende kunnskapsdiskurser, manglende kompetanse, kapasitet og få sanksjonsmuligheter. Et ønske om en mer entydig rammeplan fra deltakere i denne studien kan være en indikasjon på bakkebyråkratenes behov for å rasjonalisere i krysspress mellom ulike interessenter, forventninger og lav kapasitet. Kompetanselinja, kapasitetslinja og sanksjonslinja kan oversettes til politiske styringslinjer.

English summary

The report has been elaborated on behalf of the Norwegian Directorate of Education and is a knowledge status that analyzes the following two main research questions applied to the 2006/2011 version of the Framework Plan for the Content and Tasks of Kindergartens (Ministry of Education, 2006/2011):

1. How does the 2006/2011 Framework Plan work as a governing document?

2. How do the ECEC- organizations work to implement the 2006/2011 Framework Plan?

The research questions are analyzed using different methods and data: a limited literature review on previous research on implementation of the framework plan in Norway has been completed. New data is collected through a telephone interview study at the management level (county councilors, local ECEC- supervision authorities, ECEC owners and ECEC managers) and case studies in six different ECEC- organizations. In the ECEC- organizations managers, preschool teachers and assistants have been interviewed.

The study applies different theoretical perspectives on governance and institutionalization. Research question 1, which analyzes how the framework plan serves as a governing document, is mainly explained by the use of Vedung's term "sticks", "carrots" and "sermons" (Vedung, 2007). Main research question 2 analyzes the implementation of the framework plan in the ECEC- organizations using Røvik's translation theory (Røvik, 2007) and Lipsky's (1980) notion of street level bureaucrats.

Main research question 1

Main research question 1 is analyzed using findings from previous research, documented by the literature review, and data from the telephone interview study. The literature review shows a scarce number of Norwegian studies analyzing the framework plan as a governing document. However, those found find a strong support and loyalty for the framework plan in the Norwegian ECEC - sector. However, studies criticize the framework plan to be too ambiguous in content requirements posed to the ECEC-organizations and too ambiguous to work as a basis for supervision mandated to the county councilors and local supervision authorities. Lack of resources and capacity is a key impediment to implementation at the government level, there are few financial "carrots". There are also few sanction tools as "sticks" available, connected to the implementation of the framework plan as a governing document. The framework plan as a governing document largely works through guiding principles, as "sermon". Governance networks are a central coordination mechanism in the sector for implementing the framework plan. The literature review is summarized in three main concepts. The role of capacity for implementation is described by the "capacity line", role of competence is described by the "competence line" and the role of sanctions is described as the "sanction line" in previous research . There is documented both a lack of competence and capacity as key obstacles to implement the framework plan as a governing document in the ECEC-sector in Norway.

Findings in the telephone interview study largely substantiate findings from previous research. The "competence line", "capacity line" and "sanction line" are confirmed in the data. The same applies to the role of the governance networks in the sector. Implementation processes on the government level has been preceded over time. The framework plan is also perceived as too ambiguous to work properly as a legal document used in supervision, at different levels. We find support for understanding the framework plan as a governing document mostly as a sermon. To be effective this requires competence and loyalty among the actors in the sector. The county councils describe their "competence monopoly" over time as broken and that there are many knowledge providers in the field. The framework plan works both as a legal governing document and as an educational, pedagogical governing document, but appears to work better as an educational document than as a legal governing document. There are few descriptions of available sanctions (stick) and it is perceived to be too ambiguous also by the informants in the telephone interview study to work as a basis for supervision and control of the ECEC - organizations. A more unambiguous and "tighter" framework plan is demanded, and the informants are looking forward to a new, clearer and more binding framework plan – text as is due with the 2017- framework plan. While at the same time they wish to retain the Norwegian ECECs distinctive character and tradition. A more unambiguous document text is perceived as an opportunity to raise the quality of the sector, by preventing what is referred to

as "private practice" and post-rationalization of practice in ECEC-organizations. At the same time, findings in the telephone interview study indicate that the framework plan has contributed to professionalize the Norwegian ECEC sector, partly because it has generated and given direction for work with competence building. It has helped to make the ECEC - organizations visible as professional institutions for the sector itself as well as for society. Meeting new demands from users and a new, more juridical binding form of the 2017 - framework plan requires greater legal competence at the governance level.

Main research question 2

The research question 2 is examined using the literature review and qualitative data collected in 6 ECECs. The literature review shows that all parts of the framework plan are used in Norwegian ECEC-organizations and it has changed towards more work in all the framework plan areas over time. Some thematic areas and subject areas are implemented more than others. The thematic area "ethics, religion and philosophy" seem to be a topic that is to a certain extent down prioritized in the sector. Some support items (films, booklets and guides) provided by different suppliers, e.g. the Norwegian Directorate for Education, are used more than others and seem to lead to change of practice. National Competence centers are used to varying extents. We also find that the literature review supports the understanding of a "capacity line" and "competence line" as main elements in the implementation of the framework plan in the Norwegian ECEC - organizations. Competence is essential for employees to be able to translate the framework plan in ECEC-organization into practice, and there is a difference between preschool teachers and assistants. Long-term competency efforts promote translation competence about the framework plan. The "capacity line" is supported because previous research shows that limited economic resources, low staff density and little time for reflections and discussions among the staff hamper implementation of the framework plan in the organization. Organization of work and management are important for implementing the framework plan. The gap between requirements and expectation in the framework plan and available resources leads to routinization that inhibits implementation of the framework plan. The literature study also finds that the framework plan is used differently between children of different ages. Similar to findings in the telephone interview study, previous research on how the framework plan is implemented in the ECEC – organization documents that the framework plan`s conceptual ambiguity enables a wide range of different interpretations and translations. An ambiguous plan opens for professional discretion/judgment and creative planning. An example is the notion of documentation. On the other hand, the conceptual ambiguities enable post-rationalization of practice on the one hand. Earlier research suggests a desire for stronger governance and a more unambiguous framework plan.

Data from the case study is used to analyze main research question 2, and findings largely confirm previous research documented in the literature review, for example on the issues concerning the prioritized parts of the framework plan and that the entire framework plan is perceived as important. Nevertheless, we find that subject areas in the framework plan that require professional translation competencies are experienced as demanding to work with, including the theme of “ethics, religion and philosophy”. Educated staff seems to emphasize more the parts of the framework plan that require more translation competence than the unskilled assistants. ECEC –organizations also apply support materials to simplify work on the framework plan implementation. This underlines the "competence line". Children's age seems to decide which parts are emphasized in the framework plan. Clear profiles and theme ECEC- organizations (sport, outdoor, Reggio - Emilia) seem to emphasize implementation of some framework plan themes more than others. This is partly linked to competence initiatives in these organizations; they specialize in f. ex. sport and sport pedagogy. The staff in the case data material does not experience that expectations of government, municipal authorities and owners are in conflict with content of the framework plan, but expectations from parents may be. Staff, in accordance with the theory of street level bureaucrats, take into account and handle many stakeholders. Different expectations from stakeholders lead to complex translations of the framework plan. We find a tendency to “stack” the various expectations in plans. Expectations can be integrated or implemented as parallel themes. The street level bureaucrats in the ECECs also struggle to implement the contradictory demands in the framework plan for children`s participation on the one hand and planned, pedagogical activities on the other. The managers and the preschool teachers are most familiar with the plan. Our findings indicate that the framework plan in general has been well absorbed in the studied organizations, but it is largely taken for granted, which indicates that the plan may be inactive in some organizations. The study finds that the taken for grantedness of the plan and the wide range of possible translations of it, can challenge the quality of work with the children as it is possible to legitimize a wide range of practices within its frames.

The case study also finds several implementation processes in the ECEC-organizations. Management is central to succeed in the implementation process of the framework plan. We find in the data that one way of successfully translate the plan in the organization is “management by walking around”, where the manager translate the plan while talking to staff daily. Another important translation process in the organization is common reflection of important concepts in the framework plan. Elaboration of the ECEC’s local “Annual plan” is the work process in organizations where the framework plan is most activated as a governing document. Data on documentation work contains descriptions of post-rationalization. It is also perceived as difficult to combine planned activities related to the framework plan and children's right to participate.

Analyzes in the case study also support the "capacity line". Lack of time to read, discuss and translate the plan and to evaluate, counterparts an opportunity to develop a common knowledge and understanding among the staff on how to practice the plan. Several informants also mentioned that high rates of sickness leaves and low stability in the personnel group are factors that impede the implementation. Often every day practice is governed by the principle of "first crisis priority".

The framework plan has a central sermon function in the studied ECEC – organizations. It gives direction and focus in the work and competence building processes. It is as a sermon entirely dependent on the translation competence at all levels in the organizations. It is also perceived by some of the informants as too ambiguous.

Summary and Discussion

Last chapter in the report presents a discussion of key findings, but also some inputs to the implementation of the 2017 Framework Plan. The discussions deal with the prerequisites for success in managing when the framework plan as a governing document largely serves as a sermon. A key prerequisite is translation competence at all levels of the implementation chain. At the same time implementation takes place a sector characterized by partly competitive knowledge discourses, a lack of competence and capacity and lacking sanctioning tools.

1. INNLEDNING

Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver er det viktigste statlige styringsdokumentet for å regulere planlegging, gjennomføring og vurdering av innhold og oppgaver i norske barnehager. Den er en forskrift til Lov om barnehager¹ og utdyper og presiserer loven. Den 1. 8. 2017 trådte en ny forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver i kraft (Kunnskapsdepartementet, 2017)². I forbindelse med at den nye rammeplanen skal implementeres ble en kunnskapsstatus for implementering av rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver (Kunnskapsdepartementet, 2006/2011) utlyst. Det er da omtrent 10 år siden den ble satt i verk, og en statusoppdatering av denne rammeplanens implementering var på sin plass - også for å kunne trekke noen lærdommer inn i gjennomføringen av den nye rammeplanen. Det er grunn til å spørre om hva som har bidratt til å fremme implementeringen av 2006/2011- rammeplanen og hva som har bidratt til å hemme implementeringen, for å kunne bedre arbeidet med å implementere ny rammeplan. Denne rapporten presenterer og diskuterer funn fra tidligere forskning om rammeplanens implementering, samt nye data fra styringsnivå og barnehagenivå som omhandler implementering av den forrige rammeplanen fra 2006/2011 (Kunnskapsdepartementet, 2006/2011). Analysene gjøres i lys av ulike perspektiv på styring.

I Meld. St. 19 (Kunnskapsdepartementet, 2015) er det satt opp flere mål med den nye rammeplanen, og oppsummert viser de til sterkere krav og forventninger til barnehagene om systematisk og dokumenterbart arbeid med innhold i barnehagehverdagen for barna. Dette innebærer tydeligere føringer og ansvarsforhold mellom ulike aktører for systematisk å sikre og utvikle kvaliteten, høyere krav til progresjon i innhold og barns utbytte av å være i barnehagen. Vi leser også i meldingen et svar på OECDs kritikk av den norske rammeplanen for ikke å være dekkende eller presis nok, spesielt i forhold til innholdskvaliteten i barnehagen (Engel, Barnett, Anders, & Taguma, 2015). I Meld. St. 19 (Kunnskapsdepartementet, 2015) signaliseres en sterkere styring av sektoren gjennom ny rammeplan som viktig for å styrke kvaliteten i norske barnehager. Betydningen av å ha en rammeplan (curriculum) for kvaliteten i barnehager er blant annet dokumentert i EPPE-studien (Sylva, Melhuish, Sammons, Siraj-Blatchford, & Taggart, 2004). Den forrige rammeplanen (Kunnskapsdepartementet, 2006/2011) angir felles og forpliktende retningslinjer for verdigrunnlag, innhold og oppgaver. Samtidig som det signaliseres sterkere styring, ønsker regjeringen at den nye rammeplanen av 2017 fremdeles skal ta høyde for det lokale handlingsrommet for tilpasning og profesjonelt skjønn (Kunnskapsdepartementet, 2015). Det pekes også på kompetansebehov i den norske barnehagesektoren for å styrke kvaliteten. OECD (Engel et al., 2015) anbefaler en sterkere satsing på kompetanse i alle

¹ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>

² <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-04-24-487>

barnehagens ansattgrupper, men særskilt i assistentgruppen og mindre adgang til dispensasjon fra kompetansereglene. Rammeplanen og styringen den representerer kobles til kompetansebehov i sektoren.

1.1 Om rammeplanen 2006/2011

Den første rammeplanen for barnehagen ble fastsatt i 1995, mens den neste rammeplanen kom i 2006 med noen justeringer i 2011. Det er rammeplanen fra 2006/2011 (Kunnskapsdepartementet, 2006/2011) som er i denne studiens søkelys. ***Derfor vil vi når vi omtaler rammeplanen i denne studien referere til nettopp 2006/2011-versjonen av rammeplanen.*** Rammeplanen skal gi retningslinjer for barnehagens verdigrunnlag, innhold og oppgaver, og den har både et her- og nå-perspektiv samtidig som den peker fram i tid. Den skal også fungere som en forpliktende ramme for styrer og de ansatte i barnehagen for planlegging, gjennomføring og vurdering av barnehagens virksomhet. I tillegg skal den gi informasjon om barnehagens innhold og oppgaver til foreldre, eiere og tilsynsmyndighet.

Rammeplanen (Kunnskapsdepartementet, 2006/2011) fremhever at barnehagens innhold og oppgaver skal tilpasses varierte driftsformer, lokale forhold og rammebetingelser. Kommunen er selv ofte eier av barnehager, men må forholde seg som tilsynsmyndighet til både de kommunale og de private barnehagene. Ifølge rammeplanen (ibid.) er det ønskelig at kommunen og de private eierne samarbeider om retningslinjer for lokal tilpasning. Rammeplanen definerer barnehagenes samfunnsmandat (Del 1), dens innhold (Del 2) og krav til planlegging og samarbeid (Del 3).

Del 1 forholder seg tydelig til barnehageloven og slår fast: «Barnehagens samfunnsmandat er, i samarbeid og forståelse med hjemmet, å ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Barnehagen skal tilby barn under opplæringspliktig alder et omsorgs- og læringsmiljø som er til barns beste.»

I denne delen formidles grunnleggende verdier og sentrale begrep og tema med utgangspunkt i formålsparagrafen. Her klargjøres hvilke forståelser som skal legges til grunn for tolkning av formålsparagrafens ulike deler, som for eksempel barns medvirkning, danning, inkludering og barnas fysiske miljø. Del 1 kan forstås som rammeplanens mer generelle og overordnede del, jf. generell del i skolens læreplan. Den inneholder få klare og tydelige målformuleringer. Samtidig preges teksten av flere styrende formuleringer som *skal* og *må* som forplikter barnehagene i arbeidet med barn og foreldre.

Barnehagens pedagogiske innhold reguleres i stor grad av rammeplanens Del 2. Denne består av en generell del med seks undertema som er forventet å være integrert i all praksis. Disse er: omsorg, lek, læring, sosial kompetanse, språklig kompetanse og barnehagen som kulturarena. Også her finner vi

hjelpeverbene *skal* og *må* i den løpende teksten, som understreker barnehagens ansvar. Kapittel 3 i del 2 omfatter en mer spesifikk del som behandler syv definerte fagområder som er definert i form av mål og arbeidsmetoder. Kapittel 3 skiller seg tydelig ut med alle sine bombepunkt som omhandler hva barnehagen skal tilby barna, og mer spesifikt hva personalet må gjøre. Fagområdene er: kommunikasjon, språk og tekst, kunst, kultur og kreativitet, natur, miljø og teknikk, etikk, religion og filosofi, nærmiljø og samfunn, samt antall, rom og form.

Rammeplanens del 3 omhandler krav og føringer for barnehagenes arbeid med planlegging, dokumentasjon og vurdering og samarbeid med aktører og institusjoner utenfor barnehagen. Herunder ligger ansvarliggjøring av styrer. Delen omhandler også krav til utarbeidelse av årsplan, krav til dokumentasjon som grunnlag for refleksjon og læring samt vurdering av barnehagens arbeid. Denne delen kommuniserer relativt klare mål til feltet.

Vi presiserer i rapportens kapittel 3 hvordan vi forstår rammeplanen som et styringsdokument.

1.2 Problemstillinger

Studien har to hovedproblemstillinger som skal undersøkes:

1. Hvordan fungerer rammeplanen 2006/2011 som styringsdokument?

- Hvordan forstår og arbeider Fylkesmannen med rammeplanen som styringsdokument?
- Hvordan forstår og arbeider barnehagemyndigheten i kommunene med rammeplanen som styringsdokument?
- Hvordan forstår og arbeider barnehageeierne med rammeplanen som styringsdokument?
- Hvordan forstår og arbeider barnehagestyrerne med rammeplanen som styringsdokument?

I denne hovedproblemstillingen bygger vi på tidligere forskning på temaet.

2. Hvordan jobbes det med 2006/2011 rammeplanen i barnehagen?

- Hvilke prosesser i barnehagen er forankret i rammeplanen?
- Hvordan arbeides det for å realisere mål og intensjoner i rammeplanen

Problemstillingene og forskningsspørsmålene belyses gjennom ved hjelp av ulike metoder: en litteraturstudie, som omhandler tidligere forskning på implementering av rammeplanen, en telefonintervjustudie til styringsnivået og casestudier i barnehagene.

1.3 Rapportens oppbygging

Rapporten har syv kapitler. Kapittel 1 er innledningskapitlet som kort presenterer bakgrunn for prosjektrapporten, rammeplanen og prosjektets problemstillinger. Kapittel 2 er rapportens metodekapittel. Her redegjøres det for de metodiske valgene som ligger til grunn for arbeidet med litteraturstudien, casestudien og telefonintervjustudien. Her presenteres valg av case og rekruttering av informanter. Metodekapitlet skal gi grunnlag for å kunne vurdere studiens kvalitet i form av reliabilitet og validitet.

Kapittel 3 kombinerer en presentasjon av prosjektets teorigrunnlag og forståelse av rammeplanen som styringsdokument med en litteraturstudie som søker å belyse problemstillingene i prosjektet ved hjelp av tidligere forskning. Kapittel 4 presenterer analyser av i hovedsak telefonintervjudata samlet inn i studien for å belyse rapportens hovedproblemstilling 1, mens kapittel 5 i hovedsak benytter seg av data fra casestudiene som er samlet inn i studien, for å undersøke hovedproblemstilling 2.

Kapittel 6 oppsummerer og diskuterer funnene i studien ut fra et ønske om å trekke sammen kunnskap på tvers av datasettene. Her kommer vi også med innspill på hva som hemmer og fremmer implementeringen av rammeplanen. Dette er kunnskap vi tenker kan brukes i implementeringsprosessen av 2017-rammeplanen.

2. METODE

Dette kapitlet beskriver de tre metodene som er brukt for å undersøke problemstillingene i prosjektet: litteraturstudie, telefonintervjustudie og casestudie. Litteraturstudien skal belyse begge hovedproblemstillingene i prosjektet samtidig som den skal være grunnlag for datainnsamling og brukes i analysene av de ny-innsamlede dataene i prosjektet. Fremgangsmåten for litteraturstudien presenteres i kapittel 2.1. Telefonintervjustudiens hovedmål er å undersøke problemstilling 1 og redegjøres for i kapittel 2.2. Casestudiene undersøker hovedproblemstilling 2 og redegjøres for i kapittel 2.3. Samtidig vil vi søke å se sammenhenger mellom datasettene i kapittel 6.

2.1 Litteraturstudien

Litteraturstudien baserer seg på flere kilder. Utdanningsdirektoratet ønsket en oppfølging av følgende studier: Østrem et al. (2009) Gulbrandsen og Eliassen (2013), Sivertsen et al. (2015a) og Haugset et al. (2015). Litteraturstudien er i stor grad basert på disse tidligere studiene. For å supplere disse studiene har vi vurdert annen litteratur som forskergruppen kjenner. Et begrenset litteratursøk er også foretatt i søkemotorene Oria og nb-ecec.org.

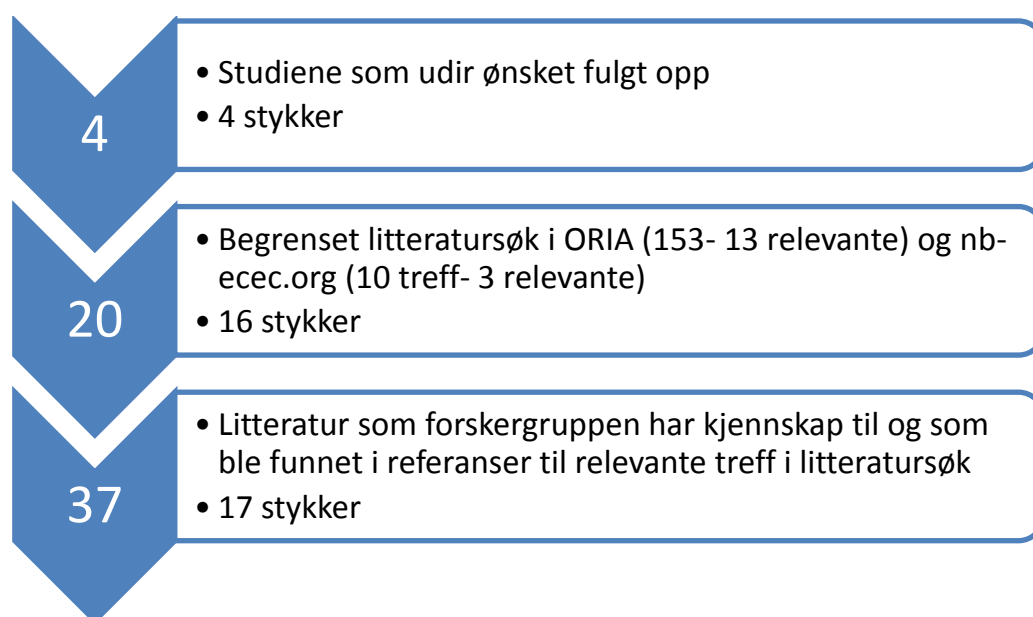
Oria er valgt fordi denne søkemotoren er koblet opp mot en rekke litteraturdatabaser, som for eksempel IDUNN.no. Flere av treffene sendte oss til fulltekst i IDUN. NB-ECEC er forkortelsen for "Nordic Base of Early Childhood Education and Care". Dette er en database som, slik de selv oppgir³: *"samler ny, kvalitetsvurderet skandinavisk forskning i 0-6-årige barn i dagtilbud."* Søkemotorene er valgt fordi de gir mulighet til å fange opp norsk forskning på implementering av rammeplanen. En oppsummering av søkene er lagt i Tabell 3 Litteratursøk ORIA og Tabell 4 Litteratursøk NB-ECEC. Tabellene ligger som vedlegg i rapporten.

Litteratursøkene i databasene har vært gjenstand for følgende avgrensinger: Vi har lagt hovedvekten på norske studier eller studier som inkluderer forskning på implementering av den norske rammeplanen. Studiene vi har valgt har måttet omhandle implementering av 2006/2011- rammeplanen (Kunnskapsdepartementet, 2006/2011) for ulike aktører, og dette i lys av rammeplanen sett som styringsdokument. Denne ble virksom i 2006, slik at publikasjoner fra før 2006 ikke inkluderes i studien. Studiene må også eksplisitt forholde seg til rammeplanen som styringsdokument og omhandle implementeringsprosessen av den. Vi har i stor grad utelukket masteroppgaver, dels av ressursmessige årsaker, men også i vurdert opp mot vitenskapelig nivå.

³ <http://www.nb-ecec.org/>

Vi har lett etter publikasjoner som direkte omhandler implementering og implementeringsprosessen av rammeplanen, eller studier der rammeplanen eksplisitt analyseres som styringsdokument i en implementeringsprosess. En utfordring er at svært mye av forskningen vi har funnet, refererer til rammeplanen på en eller annen måte. Den brukes til å aktualisere forskningstema tema og som bakgrunn for forskningen i en rekke studier. Dette er ikke uventet gitt den sterke rollen rammeplanen spiller i barnehagens praksis. I en vid forståelse av implementering kan sikkert dette inkluderes, men av behov for avgrensning og sett i forhold til denne studiens hensikt, har vi valgt å velge bort disse publikasjonene og heller trekke fram publikasjoner hvor det gjøres en tett kobling mellom rammeplanen og analysene i studien, i et mer eller mindre eksplisitt styringsperspektiv. Vi finner at svært få publikasjoner, slik som Børhaug og Lotsberg (2011), er analysert i et eksplisitt styringsteoretisk perspektiv. Østrem et al. (2009) har i sin evaluering basert seg på læreplanteori. Oppsummert er kildene våre for litteraturstudien følgende:

Figur 1 Oversikt litteraturstudie



I sum ga dette oss et litteraturtilfang på **37 publikasjoner**, hvilket vi kan slå fast er et relativt lite utvalg. Metoden kan ha bidratt til å overse litteratur som kunne være relevant for oppdraget, slik som i avgrensningen av studien og valg av søkeord. Vi mener likevel at dette gir en pekepinn på mengden forskning som er gjort på implementering av rammeplan som setter rammeplanen som styringsdokument i søkelyset.

Det er grunn til å påpeke at enkelte av disse studiene har et lite datagrunnlag, men gir likevel noen gode innsikter. Her tenker vi bla på Rønning (2010) som omhandler helt spesifikt forholdet barnehageansatte har til rammeplanen.

2.2 Telefonintervjustudien

I telefonintervjustudiene har vi intervjuet barnehagestyrere i enkeltbarnehager, representanter for private barnehageeiere og ansatte i kommuner og hos fylkesmannen. Kommunene er intervjuet både som barnehageeier og som barnehagemyndighet. De større kommunene har et tydelig skille mellom eierrollen og myndighetsrollen, og vi har i enkelte kommuner intervjuet flere personer med ulike ansvarsområder. For om lag halvparten av kommunene i studien er det imidlertid slik at både myndighetsansvar og eieransvar i praksis ligger hos samme person. På fylkesmannsnivå har vi intervjuet den som har det barnehagefaglige ansvaret.

Det er lagt vekt på å få et utvalg som reflekterer både geografisk spredning og størrelsesforskjeller enkeltbarnehager. Størrelsesdimensjonen er i første rekke interessant som utvalgsparameter da den gjerne sier noe om organisering. Blant annet er det typisk at mindre kommuner har samlet tilsynsfunksjon og eierfunksjon i en og samme stilling. Forskjeller i eierstruktur er forsøkt reflektert i data gjennom at vi har intervjuet kommuner med ulik andel private barnehager, både private og kommunale eiere og styrere både fra kommunale og private barnehager. På barnehagenivå har vi også lagt vekt på å reflektere forskjeller i profil og pedagogikk ved å intervjuer både ordinære barnehager, livssynsbaserte barnehager og barnehager med spesifikk pedagogisk og/eller faglig profil. De private barnehagene som inngår i datamaterialet er en blanding av barnehager fra store eiere/barnehagekjeder og mindre eiere.

Helt konkret tok vi utgangspunkt i databasen fra Basil, med alle barnehager koblet med bakgrunnsdata på kommunestørrelse, antall barn i barnehage, andel private, antall innbyggere. Derfra gjorde vi flere utvalg basert på ønsket om å få med barnehagemyndigheter i alle grupper: altså noen store, noen middels og noen små. Likeledes forsøkte vi å ha kommuner med ulik andel private. Rekrutteringsarbeidet ble gjennomført ved å ringe systematisk til hver gruppe representanter inntil vi hadde oppnådd et tilfredsstillende utvalg som reflekterte utvalgskriteriene våre. Representanter for fylkesmennene er rekruttert ut fra ønsket om geografisk spredning. Det viste seg at dette var en informantgruppe det var veldig vanskelig å rekruttere, slik at utvalget i denne gruppen bærer preg av å være et tilgjengelighetsutvalg.

Tabell 1 gir en oversikt over informantene på de ulike styringsnivåene.

Tabell 1 Informanter, telefonintervjuundersøkelse etter styringsnivå, kommunestørrelse, eierform og geografisk tilhørighet

Styringsnivå	Antall	Informantens rolle	Utvalgsriterier
Fylkesmann	5	Informanter ansatt som seniorrådgiver eller liknende stilling	Nord, Sør, Øst, Vest og Midt-Norge representert
Barnehagemyndighet	10	7 informanter er barnehagefaglig rådgiver med både myndighets- og eieransvaret	Kommuner fra 6 ulike fylker Antall innbyggere: 3 000 – 25 000 Andelen private barnehager: 0 – 90 %
		4 informanter fungerer som lokal barnehagemyndighet uten ansvar for eierrollen	Kommuner fra 4 ulike fylker Antall innbyggere: 20 000 – 300 000 Andel private barnehager: 40% – 85 %
Barnehageeiere	10	4 private eiere 6 kommunale eiere (derav 3 med både eier og tilsynsansvar)	To stiftelser, to kommersielle eiere
Barnehagestyrere	10	6 private	Antall barn: 40 – 140 Ulike eiere/profiler.
		4 kommunale	Antall barn: 45 – 150 barn

2.2.1 Gjennomføring av telefonintervjustudien og dataanalyse

Det ble på forhånd utarbeidet en intervjuguide til de ulike gruppene av informanter med utgangspunkt i forskningsspørsmålet: Hvordan fungerer rammeplanen som styringsdokument? Intervjuguidene ble utarbeidet som en operasjonalisering av dette spørsmålet der vi ønsket en videre utforskning av sentrale funn fra tidligere forskning knyttet til styringsform og grad av autonomi i den enkelte barnehage (omtalt i Børhaug og Gotvassli, 2016). En rød tråd i utarbeidelsen av intervjuguidene var at vi ønsket om å utforske ulike styringsformer eller styringstradisjoner i sektoren (jfr. Røisland og Vabo, 2012 diskutert i teorikapittelet) knyttet til rammeplanen som styringsdokument. Vi har også ønsket å forfølge resultatene i Østrem et al. (2009), Kvistad (2008) og Gotvassli et al. (2012) knyttet til kompetansebehov i sektoren; det som i kapittel 3 omtales som «kompetanselinja» i tidligere forskningsresultat. Gjennom blant annet å spørre informantene på alle nivå om bruk av rammeplanen, hvordan den fungerer som arbeidsverktøy og hvilke utfordringer, men og fremmere, de ser knyttet til iverksetting av dens innhold,

har vi kommet inn på betydningen av kompetanse, tid og ressurser i sektoren. Videre har vi fått informantenes egne refleksjoner og innspill knyttet til betydningen av dette. Gjennom å konsentrere oss om på utviklingsarbeid og kompetansehevingstiltak på ulike plan (Christoffersen, Højen-Sørensen, & Laugesen, 2014), har vi fulgt opp forskningen som knytter seg til betydningen av personalets kompetanse i barnehagene og fått et innblikk i hvilken grad sektoren har tatt signalene om viktigheten av dette videre i sitt arbeid.

I tillegg har vi fulgt opp funnene i Sivertsen et al. (2015) og Haugset et al. (2015) knyttet til blant annet betydningen av de ulike delene av rammeplanen for arbeidet. Intervjumetoden gir mulighet for en noe annen type data enn rene spørreundersøkelser. Gjennom å trekke frem barnehagenes kompetansehevingstiltak i intervjuene har vi særlig fått et bilde på i hvilken grad rammeplanens innhold er førende eller nært koblet opp til valg av kompetansehevingstiltak.

Analysearbeidet ble gjort ved å først bearbeide de rådataene til tekst. Videre gjennomførtes enkle, men systematiske kodinger av deler av tekstmaterialet for å kategorisere datamaterialet etter noen hovedkategorier, eksempelvis rammeplanen som a) pedagogisk vid og b) juridisk vag, eller bruk av nettverk på ulike nivå. Denne empirinære kodingen og kategoriseringen la grunnlaget for å komme videre i bearbeiding og analyse av dataene, som hele tiden var koblet til det teoretiske bakteppet.

2.2.2 Metodiske utfordringer og mulige svakheter

Barnehagesektoren er presset på tid, noe som gjenspeiler seg i vårt arbeid med å rekruttere informanter til intervju. Den største utfordringen har vært å rekruttere informanter øverst på fylkesmannsnivå og lokalt på barnehagenivå med enkeltstyrere, mens rekrutteringen av informanter på kommunenivå bød på få utfordringer utover at vi ikke lyktes å intervju en kommune med kun private barnehager grunnet kansellering. Ut ifra våre funn, tror vi imidlertid ikke at dette innebærer en vesentlig skjevhet i datamaterialet. For dette nivået ser vi først og fremst at vår hovedproblemstilling «Hvordan rammeplanen fungerer som styringsdokument» handler om hvordan kommunene forvalter sin rolle som tilsynsmyndighet og sin veilederrolle. I den grad andelen private barnehager har vært nevnt som et tema i intervjuene knytter dette seg til kommunens rolle som lokal eier og behovet for mer tid til å utøve denne rollen. I tilfeller der kommunen kun har private barnehager, vil dette presset ikke være til stedet. Selv om vi ikke finner tegn til dette i vårt datamateriale, er vi selvsagt samtidig helt åpne for at det kan være forskjeller vi ikke har fanget opp knyttet til hvordan myndigheten velger å bruke rammeplanen i sin veilederrolle basert på hvor stor andel private barnehager kommunen har. De kommunen vi har snakket med har først og fremst knyttet arbeidet med rammeplanen opp mot veileder og tilsynsrollen. Rekrutteringen av private eiere var også preget av at de potensielle informantene hadde liten tid til rådighet. Private eiere, særlig de

svært små var vanskelig å få rekruttert. Vi måtte følgelig justere utvalget etter hvilke eiere vi faktisk lyktes å få avtale med. Når det er sagt, har vi gjennomført flere særdeles utfyllende og gode intervjuer med de private eierne vi har lyktes å få intervjuet.

2.3 Case-studiene

I case-studien har vi trukket et strategisk utvalg på seks barnehager fordelt på tre fylker og seks kommuner av ulik størrelse. Barnehagene er trukket med ønske om å få en variasjon i størrelse, eierform og profil, og informasjon om barnehagene ble innhentet gjennom barnehagenes hjemmesider. Valg av utvalgskriterier er blant annet gjort på bakgrunn av litteratur- og teorijennomgangen, som f. eks. åpnet opp for hvordan marked som styringsmekanisme kan virke inn på rammeplanimplementering. Valget av barnehager med en særskilt profil er gjort på bakgrunn av denne organiseringsformens utbredelse i feltet. Fordi rammeplanen vektlegger en helhetlig tilnærming til barns lek og læring, fremstår profilbarnehagene som spesialiserte innenfor ett innholdsområde, noe som kan være interessant å utforske i en studie som denne. Tabell 2 gir en oversikt over kjennetegn på de seks casene.

Tabell 2 Oversikt over casene etter fylke, kommunestørrelse, eierskap, profil, størrelse og antall informanter

Case	Barnehagens størrelse	Profil	Eierskap	Fylke	Kommune ca. antall innbyggere	Antall intervju/informanter
Barnehage A	Ca. 120 barn	Uten profil	Privat, kjede	Fylke 3	70.000	3/7
Barnehage B	Ca. 80 barn	Profil	Privat, kjede	Fylke 1	15.000	3/6
Barnehage C	Ca. 70 barn	Uten profil	Kommunal	Fylke 2	2.000	3/5
Barnehage D	Ca. 70 barn	Uten profil	Kommunal	Fylke 3	1.000	3/6
Barnehage E	Ca. 60 barn	Profil	Kommunal	Fylke 1	Over 100.000	3/6
Barnehage F	Ca. 25 barn	Profil	Privat, frittstående	Fylke 2	50.000	2/4

2.3.1 Gjennomføring av casestudien

Innsamling av data ble gjennomført av til sammen fire forskere, to forskere var ansvarlige for hver barnehage. I hver barnehage ble det gjennomført et gruppeintervju med 2-3 assistenter, et gruppeintervju med 2-3 pedagogiske ledere og et dybdeintervju med styrer. Gruppeintervju ble valgt for å få flere stemmer og dermed mulighet for rikere data samtidig som vi holdt oss innenfor et stramt tidsskjema. I en av barnehagene ble det mest hensiktsmessig å intervju pedagogisk leder og styrer sammen på grunn av sykdom.

Intervjuguidene ble utformet av forskerteamet med utgangspunkt i studiens problemstillinger og forskningsspørsmål, og tidligere forskning. Vi var blant annet interessert i å følge opp Sivertsen et al. (2015) som slår fast at deler av rammeplanen vektlegges ulikt, samt at vi ønsket kunnskap om hvordan barnehagene forstår og omsetter rammeplanen til pedagogisk praksis. Siden intervjuene (med unntak av 5 styrere) var gruppeintervju og dermed ble preget av assosiasjoner og refleksjoner informantene i mellom (Gaskell, 2000), ble intervjuene løst strukturert rundt guidens hovedspørsmål. Intervjuene er casestudiens primære datakilde.

Som et supplement til intervjuene ble det i hver barnehage i etterkant av intervjuene gjennomført en «guided tour» hvor forskerne gikk sammen med en pedagogisk leder eller styrer gjennom hele barnehagen og utelekeplassen. Her ble det tatt bilder av det fysiske miljøet mens den ansatte fortalte om innredning, organisering, leker og utstyr. Her ble dokumentasjoner som hang på veggene også et tema. I tillegg ble det i hver barnehage samlet inn et utvalg lokale dokumenter, slik som årsplan, periodeplaner, brev til foreldre, o.l. Utvalget av disse dokumentene ble styrt av hva de ansatte selv trakk fram som interessant og relevant for vår studie, og vi har ikke foretatt en systematisk analyse av dette materialet.

2.3.2 Analyseprosessen

Analyseprosessen kan betegnes som en induktiv innholdsanalyse (Miles & Huberman, 1994) og er fundert i forskningsspørsmålene og studiens teoretiske perspektiv. Analysen ble gjennomført både på langs, det vil si innenfor hver barnehage, og på tvers av barnehagene, for å finne ulikheter og fellestrekk. Funn knyttet til de ulike ansattgruppene, og hvorvidt barnehagen hadde organisert seg med en pedagogisk profil eller ikke, viste seg å bli mest fremtredende. Variasjon i utvalget relatert til barnehagens størrelse og kommunestørrelse ga oss i noen grad data som kan fremheves som betydningsfulle i denne sammenhengen. To av tre private barnehager hadde også en profil, og vi vektlegger funn om organisering av arbeidet med rammeplanene knyttet til profilene og ikke privat/offentlig dimensjonen her. To

av utvalgets private barnehager var del av en større kjede. Her så vi at temaet *kompetanseutvikling* ble preget av dette fellestrekket.

I en casestudie basert på kun seks barnehager og hvor stor variasjon i utvalget er vektlagt blir det problematisk å si noe generelt knyttet til barnehagenes implementering av rammeplanen. Samtidig gir dette oss kunnskap om og innsikt i den variasjonen i rammebetingelser som finnes i feltet, og som preger arbeidet med rammeplanen. Vi ser at det på tross av store variasjoner også finnes en del fellestrekk når organisasjoner og bakkebyråkrater skal implementere et styringsdokument.

2.4 Forskningsetiske hensyn

Studien har fulgt forskningsetiske retningslinjer. For å forsikre oss om prosjektet har vært meldepliktig gjennomførte vi Personvernombudets meldeplikt-test. Prosjektet er ikke meldepliktig. Deltakelse har skjedd på bakgrunn av informert samtykke, blant annet gjennom å skrive under på erklæring om samtykke. For å sikre våre informanter anonymitet har vi tatt noen aktive valg rundt måten den enkelte informant siteres i analysen. På fylkesmannsnivå har vi for eksempel valgt å utelukke landsdel for å sikre anonymitet.

3. TEORI OG TIDLIGERE FORSKNING

Dette kapitlet gjennomgår tidligere forskning på hvordan rammeplanen brukes, og hvordan den er implementert i ulike deler av barnehagesektoren. Litteraturgjennomgangen er delt i to, og strukturert etter rapportens to sentrale problemstillinger:

- 1) Hvordan rammeplanen fungerer som styringsdokument?
- 2) Hvordan det jobbes med rammeplan i barnehagene?

Det er et stort felt å gjøre litteraturstudier i, og det er en utfordring å presentere tidligere forskning på en oversiktlig og god måte. Som et leserpedagogisk grep har vi derfor valgt å legge de litteraturstudiene som tar for seg ulike styringsaktører i hovedproblemstilling 1 – dette betyr kommune, fylkesmann og de ulike eiertypene. I hovedproblemstilling 2 har vi søkelyset på selve barnehagene.

Målet med litteraturstudien er todelt. For det første skal den belyse problemstillingene våre fordi tidligere forskning allerede har behandlet noen av problemstillingene. For det andre skal litteraturstudien vise noen områder med lite kunnskap som kan danne utgangspunkt for vår studie.

Kapitlet presenterer i tillegg teori som skal informere analysene i rapportens andre kapitler. Dette omhandler forståelser av rammeplanen som styringsdokument ut fra ulike teoretiske styringsperspektiv: Hierarki, marked/rammestyring og nettverksstyring. Rammeplanen vil som styringsdokument kunne forstås innen alle de tre tenkemåtene om styring. Vi presenterer også i korte trekk hva vi mener med instrumentell og (ny)institusjonell styring, og vi legger til grunn en translasjonsteoretisk tilnærming. Dette betyr at alle mål, krav og forventninger formulert i rammeplanen må oversettes – translateres – til den enkelte organisasjon i form av en oppskrift på «hvordan vi gjør det her». Dette perspektivet har ligget til grunn i tolking av data, spesielt for casestudiene.

3.1 Hovedproblemstilling 1: Hvordan fungerer dagens rammeplan som styringsdokument?

Her vil vi først gå gjennom tre grunnleggende tenkemåter om offentlig styring, og presentere begrepet bakkebyråkrater, som har vist seg nyttig i analysene. Dette for å få grep om hvordan rammeplanen kan forstås som styringsdokument. Deretter fortsetter vi med en beskrivelse av OECDs vurdering av rammeplanen, før vi fortsetter med noen overordnede momenter om hvordan styringen av barnehagesektoren i Norge er. Deretter går vi gjennom en del studier som tar for seg den kommunale myndighetsrollen, før vi fortsetter med eierrollen, og beskriver fylkesmannens rolle. Til slutt

oppsummerer vi hovedproblemstilling 1 om hvordan rammeplanen fungerer som styringsdokument.

3.1.1 Hierarki, marked og nettverk – styring i barnehagen

Tabell 4 viser en oversikt over tre hegemoniske tenkemåter om offentlig styring, nemlig hierarki, marked og nettverk (Røiseland & Vabo, 2012)⁴. Hver og en av disse tre hviler på ulike teoretiske grunnmurer, og har ulike formål, retningsgiver, myndighetsrolle og påkrevde ressurser. Det er viktig å presisere at dette ikke er gjensidig utelukkende kategorier. Ethvert felt vil ha elementer fra flere styringstradisjoner.

Tabell 4 Oversikt over teoretiske kategorier for å forstå styring. Inspirert av Røiseland og Vabo (2012, s. 16)

	Hierarki (stick/pisk)	Marked/NPM (carrot/gulrot)	Nettverk (sermons/ preken)
Teoretisk basis	Webersk byråkrati	Neo-institusjonell økonomi	Nettverksteori
Myndighetenes rolle	Top-down basert implementering, med tilsyn og kontroll.	Skaper og vokter av markeder	Tilrettelegge for nettverk og arenaer for samskaping
Styringsbegrep	Regelstyring	Mål- og resultatstyring	Samstyring
Påkrevde ressurser	Autoritet og makt	Forhandlinger, informasjon, makt	Gjensidig samarbeid, tillit

Hierarkiets formål er bevisst å designe og kontrollere mål (f. eks målet om å utvikle et likeverdig barnehagetilbud til alle barn), det omhandler regelstyring og viser til ovenfra og ned-baserte normer og standarder, rutiner og inspeksjon og tilsyn og kontroll. Aktørene i feltet er kontrollert av regler. Hierarkiet, gjerne forstått som byråkratisk styring eller instrumentell styring (se f. eks. Børhaug og Lotsberg (2011), drives av ressurser som makt og autoritet. Modellen forutsetter at aktørene på alle nivå tolker rammeplanen likt og følger reglene «etter boka» (ibid.). Et eksempel er rammeplanens krav om at årsplanen må konkretisere barnehagens arbeid med barns medvirkning. I det hierarkiske perspektivet, vil man forvente at barnehagene lojalt oppfyller sine forpliktelser, og følger slike pålegg slik de framgår i rammeplanen.

Forskning fra blant annet implementering av den nasjonale kompetansestrategien i barnehagesektoren (Haugset, Haugum, Osmundsen,

⁴ Ouchis (1980) klassiske artikkel Markets, Bureaucracies and Clans omtales ofte som utgangspunktet for denne oppdelingen.

Caspersen, & Ljunggren, 2016), viser imidlertid at dette styringsinstrumentet var gjenstand for fortolkninger og bearbejdingar på ulike styringsnivå. Det er også mulig å se at aktører i barnehagene er utsatt for slik type styring fra ulike aktører slik Seland (2009) finner. Det betyr at barnehagen kan befinne seg i et krysspress av ulike styringssignaler. Samtidig finner Gulbrandsen og Eliassen (2013) at norske barnehager har blitt mer like, noe som kan tyde på at det lokale handlingsrommet har blitt mindre og styringen mer gjennomgripende. I denne rapporten slår forfatterne fast at det har vært en økning i bruk av rammeplanen i sin fulle bredde fra 2008 til 2012. Dette tolkes som en klar forbedring av barnehagenes innholdskvalitet i Norge.

Hierarkiet som styringsform settes ofte i sammenheng med Vedungs (2007) klassifisering av styringsinstrumenter som «sticks» (pisken)⁵. Styringsinstrumenter som tar form av «sticks» forstås som hard styring gjennom regler, lov og straff. Rammeplanens rolle som forskrift til Lov om barnehager har en slik «stick»-side, hvor tilsynsmyndigheten har en slags politi-rolle, jamfør Sørhaug (2003). Denne «harde» styringsformen hører hjemme i hierarkiets instrumentelle side. Hierarkiet har tilgang på sanksjoner som kan benyttes dersom reglene ikke følges – men Agenda Kaupang (2015) viser også at sanksjonene som er tilgjengelige, ikke oppfattes som relevante for barnehagemyndigheten. Kommunenes tilsynspraksis har også blitt mer systematisk, selv om det fortsatt har visse svakheter (Engel et al., 2015).

Barnehagen har historisk hatt ganske stor autonomi fra statlig styring, og Børhaug og Gotvassli (2016, s. 49) omtaler barnehager i tidligere tider som preget av *grasrotautonomi*. «Faktisk grasrotautonomi kan være begrunnet i at overordnet nivå ikke synes den lokale virksomheten er så viktig, historisk har det nok til dels vært slik i barnehagesektoren». Begrepet grasrotautonomi gir også en assosiasjon til Lipskys (1980) klassiske begrep om bakkebyråkrater, som dreier seg om at all policy kun er abstrakte prosesser fram til møtet mellom borger og byråkrat, eller i dette tilfellet, mellom barn og barnehageansatt. Lipskys poeng er at bakkebyråkraten (den barnehageansatte) utvikler et sett av strategier for å løse en hverdag som er preget av krysspress fra et utall interessenter som barn, foreldre, egen leder, styringssystem, fagforening, kommunal myndighet, statlig rammeplan og så vidare. Uten å forstå det komplekse krysspresset, kan man ikke forstå hvordan styring egentlig foregår, er hovedbudskapet til Lipsky.

Marked er den andre styrings- og koordineringsmekanismen, og styringsformen forstås gjerne som en del av reformbølgen New Public Management, eller rammestyring. Her er fristilling, mål- og resultatstyring og troen på ledelse sentrale parametre (Christensen, 2014, s. 201). Formålet med markedet er å spontant skape resultater, og retningsgiver er tilbud og etterspørsel, egeninteresse og frykt for å tape marked. Myndighetenes rolle er

⁵ se Zehavi 2014

å skape og vokte et marked, og ressursene som er viktig i markedet er forhandlinger, informasjon og makt. Vi ser en økende relevans av denne styringen innen barnehagesektoren som følge av full barnehagedekning, der barnehagene i større grad enn tidligere konkurrer om kundene – og både offentlige og private barnehager må således tilpasse seg markedets logikk.

I barnehagesektoren finner vi en jevn fordeling av private og offentlige barnehager. 47 prosent av barnehagene her til lands var offentlig eid i 2016⁶. Det er derfor grunn til å diskutere hvordan rammeplanen fungerer innenfor rammen av denne typen styrings- og koordineringsmekanismer, blant annet i møte med foreldre og kravet til brukermedvirkning (kunde-tilpasning og etterspørsel). «**Carrots**» eller gulrot» samsvarer med denne typen styring fordi man gjennom kjøp av tjenester fra private tilbydere kan styre gjennom økonomiske virkemidler og incentiver (Zehavi, 2014). Policy-instrumenter som fungerer etter en gulrot-funksjon viser tilbake til økonomiske incentivordninger som skal fremme visse praksiser. I barnehagefeltet kan dette være tilbud om gratis kompetansehevingstiltak i tråd med føringer i rammeplanen, eller økonomiske støtteordninger for etablering av barnehager.

Nettverk er den tredje grunnleggende styrings- og koordineringsmekanismen som vi vurderer som relevant for å analysere styring av barnehagene. Det er vanlig å omtale det norske systemet som et flernivåsystem, et system som forutsetter flernivåstyring. Denne typen styring betyr at gjennomføring av politiske tiltak er en dynamisk prosess, der makten er spredt til flere nivåer i systemet (fra internasjonalt til lokalt). Den enkelte offentlige institusjon har altså ikke full innflytelse over hvordan ens politikkområde blir utført, men blir påvirket av andre sektorer og andre nivåer enn man selv er en del av (Smith, 2007).

Nettverk omtales gjerne også som samstyring, eller «governance» i internasjonal faglitteratur. Nettverket har som formål å både bevisst designe og kontrollere mål eller spontant skape resultat. Retningsgiver for nettverket er felles verdier, felles problemanalyse, konsensus, lojalitet, gjensidig tillit og rykte. Dette omhandler kulturelle eller klan-aspekt ved styringen. Myndighetenes rolle er å tilrettelegge for nettverk, samt lede og styre disse. Ressurser som driver nettverk er gjensidig samarbeid og tillit. Barnehagefeltet består av en rekke aktører som kan danne styringsnettverk, noe blant andre Haugset et al. (2016) har vist.

Styringsinstrument i denne tradisjonen er gjerne «**sermons**», hvor formålet er konsensusbygging (Vedung, 2007). Policy-instrumenter som fungerer som «sermons» forstås av Vedung (2007, s. 33) som «moral suasion»⁷, og viser til

⁶ SSBs barnehagestatistikk av 21. mars 2017.

⁷ Sermons oversettes gjerne med preken, og det er vanskelig å finne et dekkende, godt norsk ord. «Autorisert tale» kan være en mulig oversettelse, men det er ikke fullt ut dekkende. Poenget med sermon er at det er informasjon som har en sterk merverdi, en informasjon som lett omfavnes og man lett samler seg bak. Begrepet kan forstås i lys av diskursiv teori.

ønsket om å påvirke gjennom overføring av kunnskap, argumentasjon og informasjon. Dette omfatter alle former for spredning av kunnskap, verdier og oppfordringer, herunder tilbud om kurs og kompetanseoppbygging, veiledere, nettverksmøter, og også selve rammeplanen kan oppfattes som en slik sermon. For læringsinnhold og læringsformer er ikke styringa bygd ut til et detaljert regelverk på hvordan den pedagogiske prosessen skal skje. Delene av rammeplanen som omhandler verdier, begrep og grunnleggende temaer som skal integreres i det generelle arbeidet (for eksempel de seks temaområdene i kapittel 2 i rammeplanen av (Kunnskapsdepartementet, 2006/2011), er etter vårt syn «sermons». «Rammeplanen kan ikkje tolkast som eit regelverk», skriver Børhaug (2016, s. 109). Han argumenterer for at styringa har mer preg av konsensusbygging og etablering av diskurser innen læringsområdet, mens det er mer å tolke som en forskrift innen temaer som finansiering, minstestandarder, personale mv.

Forståelser av rammeplanens innhold blir dermed svært relevant, siden dette berører de diskursive sidene ved rammeplanen. For eksempel viser forskning at barnehagemyndigheten synes det er vanskelig å føre tilsyn på innholdskvalitet i barnehagen, fordi det er krevende å definere tydelig hva innholdskvalitet i barnehagen er (Østrem et al., 2009). Hvordan rammeplanen fortolkes, hvilke kompetanser og veiledningsmateriell som tas i bruk, blir viktig.

Vi har ovenfor beskrevet ulike måter å forstå styring på, ved å bruke begrepene hierarki, marked og nettverk. Dette betyr ikke at alle styringsfenomener nødvendigvis entydig hører hjemme i én av disse. Alle barnehager må forholde seg til flere former for styring, det er altså ikke begreper som er gjensidig utelukkende, men i stedet utfyller hverandre.

3.1.2 OECDs vurdering av den norske rammeplanen

OECD (Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling) gjorde i 2014 en «Country Policy Review av norsk barnehagepolitikk (Engel et al., 2015). OECD anbefaler her en sterkere satsing på kompetanse blant de ansatte, mindre adgang til dispensasjon fra kompetansereglene, samt flere ansatte med høyere kompetansenivå (Kunnskapsdepartementet, 2016, s. 13). Den norske rammeplanen får ros for barnehagens innhold og oppgaver, men det påpekes at den ikke alltid er dekkende eller presis nok. Tilsynet med barnehagens innholdskvalitet – «process quality» – er vanskelig å gjennomføre, særlig når det gjelder kvaliteten på samspillet mellom personalet og barna og barnas utvikling og trivsel. OECD påpeker at innholdskvaliteten i barnehagen er den viktigste faktoren for å støtte barnas utvikling, og styringsdokumentene bør derfor bli tydeligere på dette. Kommunens vanskelige dobbeltrolle som eier og tilsynsmyndighet påpekes også som krevende forhold, samt kompetansenivået for tilsynsmyndigheten i små kommuner. Kommuner «face a conflict of interest», ifølge OECD, i tillegg til at de «suffer from a lack of capacity(...)». (Engel et al., 2015, s. 12).

I rapporten «Starting strong IV oppsummerer OECD (Engel et al., 2015) fem utfordringer som de viktigste for tilsyn og kontroll med barnehagesektoren i medlemslandene. Vi gjør her ingen normativ vurdering av disse utfordringene, eller drøfter hvorvidt de er i tråd med norsk tenking rundt barn og barnehager, men refererer dem kun. Utfordringene OECD beskriver er i) å definere kvalitet og etablere mål for kvalitet, ii) sørge for standardiserte verktøy for tilsyn og kontroll, iii) sørge for at det skapes læring og endring som følge av påpekninger fra tilsyn, iv) å ha verktøy for å ha et bilde av barnas utvikling til enhver tid og v) anerkjenne barnas individuelle utvikling og bruke utviklingsbaserte verktøy.

Hvis vi zoomer inn fra OECDs overordnede blikk, til en skandinavisk kontekst, finnes det også noen nordiske, komparative studier som sammenligner ulike forståelser av innhold i ulike, nordiske rammeplaner. Da er rammeplanene sett som styringsdokument (Einarsdottir, Purola, Johansson, Broström, & Emilson, 2015; Hännikäinen, 2016). Selv om artiklene ikke er direkte relevante for denne studien viser de til en interesse for å studere rammeplanen som styringsdokument i et komparativt perspektiv. Her sammenlignes forståelser av demokrati, omsorg og kompetanse (Einarsdottir et al., 2015) og hvordan de yngste barna forstås i ulike nordiske styringsdokument for barnehagen. Blant disse er den norske rammeplanen gjeldende fram til august 2017 (Hännikäinen, 2016). Nielsen et al. (2014) har gjennomført en forskningskartlegging og forskervurdering av skandinavisk forskning i dagtilbud for 0-6-årige i året 2012, men disse studiene er i liten grad orientert mot rammeplanen.

3.1.3 Overordnede momenter om norsk styring av barnehagesektoren

Vi vil i denne delen redegjøre for hvordan den norske barnehageloven og rammeplanen styrer sektoren, og i det videre arbeid vil forskningen det refereres til i hovedsak være norsk og nordisk.

Overordnet er det grunnlag for å slå fast at barnehageloven og rammeplanen styrer sektoren her til lands i stor grad. Rundt 95 prosent av styrerne oppgir at barnehageloven og rammeplanen i stor grad/svært stor grad styrer deres virksomhet (Børhaug et al., 2011, s. 152), og 87 prosent av styrerne i samme undersøkelse mener praksis i barnehagen er endret etter innføring av rammeplanen. Vi kan ut fra tilgjengelig litteratur også konkludere med at både styrere og eiere av barnehager vurderer alle tre delene av rammeplanen til å være nyttige verktøy i barnehagene. 80-85 prosent av eierne mener rammeplanens tre deler er et godt styringsverktøy for å følge opp barnehagens arbeid med kvalitet, og 94-96 prosent av styrerne svarer at rammeplanens tre deler gir gode føringer for det daglige arbeidet i barnehagen. (Sivertsen et al., 2015, s. 31).

Imidlertid er det, som vi vil komme nærmere inn på, grunn til å nyansere bildet. Selv om barnehagene selv angir at rammeplanen styrer sektoren i stor grad, opplever mange barnehagemyndigheter det som krevende å utføre tilsyn på en god måte med utgangspunkt i rammeplanen. Dette gjelder spesielt på skjønnsbaserte faglige vurderinger som utledes av rammeplanen (Rambøll, 2012). Det oppleves som enklere med tilsyn der skjønnnet er mindre, og reglene helt eksplisitte. Dette fører til at det kan bli lett for kommunen å prioritere «å undersøke og rette opp i de tydeligste kravene i lovverket, og i mindre grad med mer skjønnsbaserte vurderinger.» (Rambøll 2012, s. 29). Fra forskningen på mål- og resultatstyring, er det kjent at det er lettere å både forske på, føre tilsyn med og rapportere på, krav som er tallfestede og eksplisitte. Å rapportere, føre tilsyn og forske på hvilken effekt barna får av økt kvalitet i barnehagen, er av naturlige årsaker vanskelig (Engel et al., 2015; Stokland, 2015). Rammeplanen er ikke entydig som styringsdokument, og den åpner for ulik skjønnsbasert praksis.

3.1.4 Fylkesmannen

Fylkesmannen har ansvar for å føre tilsyn med kommunens funksjon som barnehagemyndighet, samt å bidra til å skape relevante nettverk for aktørene i sektoren. Vi finner få studier og tidligere forskning som omhandler fylkesmennes rolle i implementeringen av rammeplanen. I spørreundersøkelsen til fylkesmann-embedene som Østrem et al., (2009, s. 93) gjennomførte i den tidlige evalueringen av rammeplanens implementering, framgår det at suksessgraden avhenger av gode samarbeidsformer mellom kommuner, høgskoler og andre kompetansemiljø. I den tidlige fasen av implementeringen av rammeplanen var konferanser viktig for å orientere om rammeplanen. Studien slo fast at den statlige støtten til tiltak for å implementere rammeplanen var svært begrenset. Fylkesmennene vurderte den barnehagefaglige kompetansen som «bekymringsfullt lav» i både kommuneadministrasjon og barnehage, og Østrem et al., (2009) konkluderte med at den barnehagefaglige kompetansen bør styrkes i flere forvaltningsledd.

Det er få studier som sier noe konkret om hvordan fylkesmannsembetene opplever at rammeplanen av 2006/2011 fungerer som styringsdokument. 45 prosent av eierne mener imidlertid at fylkesmannen i stor, eller svært stor grad, er en viktig medspiller i kvalitets- og utviklingsarbeidet. Kommunene som barnehageeier opplever i større grad fylkesmannen som en viktig medspiller for å sikre utvikling og god kvalitet på barnehageområdet, enn hva private eiere gjør (Haugset et al., 2015). Kommunene anerkjenner fylkesmannens betydning som tilsynsmyndighet, men tilfredsheten med fylkesmannens øvrige arbeid vurderes noe lavere (ibid).

Fylkesmennes rolle i styringsnettverk har blitt påpekt i tidligere studier. I en intervjustudie blant fylkesmennes oppvekstavdeling (Haugset et al., 2016) sier informantene at det ofte er de som tar initiativ til nettverk og aktiviteter. De

oppgir at de gjør et grundig forarbeid gjennom å kartlegge behov både hos kommuner og barnehager. Fylkesmannen har også faste møtepunkt gjennom året med eiere, barnehagemyndighet og styrere, gjerne i ulike fora. Det finnes ulike nettverk som kun er lokale, og andre nettverk som inkluderer både regionalt (fylkesmann) og lokalt (kommunalt) nivå. Kjernen i de fleste nettverk består vanligvis av kommunen ved den barnehageansvarlige i administrasjonen, samt barnehagestyrere eller andre ansatte i kommunale og private barnehager. Private barnehageeiere deltar eller er invitert i en av tre kommuner, men private barnehager er oftere representert enn dette, eksempelvis ved at styrer deltar (Haugset et al., 2016). De ansattes organisasjoner inviteres med i nettverkene i bortimot halvparten av tilfellene, og deltar regelmessig i 33 prosent av kommunene. Kompetansemiljøene deltar i rundt 40 prosent av tilfellene. Kommunepolitikere er en gruppe som i liten grad involveres i nettverk i barnehagesektoren. Kommunale eiere opplever i større grad Fylkesmannen som en medspiller for utvikling og kvalitet i barnehagene, enn private eiere gjør (Haugset et al., 2015).

I følgestudien av strategien «Kompetanse for framtidens barnehage», finner Haugset (et al., 2016, s. 37) at den mest sentrale arbeidsmåten for å implementere strategien blant iverksetterne, er gjennom nettverk. Det eksisterer 6-8 nettverk i de studerte fylkene, som er på ulike nivå og mellom ulike aktører. Nettverkene brukes til informasjonsspredning mellom alle aktørene, og de er sentrale for å få «oversikt over behov, prioritere utviklingsområder, mobilisere deltagelse, fordele oppgaver og ansvar, og i å beslutte felles satsinger og planer». Nettverkene gjør at de aktører som ikke er en del av den statlige og kommunale hierarkikjeden også deltar, noe som gjelder de private barnehagene i særlig grad, men også kompetansemiljøer som høgskoler og fagforeninger. I bruken av nettverk er forståelsen av styring som «sermons» den viktigste måten å styre på, jamfør styringsteorien vi beskrev ovenfor. Sett i lys av teorien ser vi at fylkesmannen har en viktig rolle som Udirs forlengede arm ute i regionene, ved å etablere «sermons» og spille en viktig informasjonsrolle i sektoren gjennom nettverksstyring.

Oppsummering om litteraturstudiets funn om fylkesmenn og rammeplan:

- Lite forskning om hvordan fylkesmenn implementerer rammeplanen
- Manglende kompetanse dokumentert i alle forvaltningsledd
- Tidlig fase av rammeplanens implementering bar preg av få ressurser i fylkesmannsleddet
- Fylkesmenn ser ut til å spille en viktig rolle i nettverksstyring av sektoren, som kan knyttes til rammeplanimplementering gjennom kompetanseheving

3.1.5 Barnehagemyndigheten

Det er kommunene som har myndighetsansvar overfor barnehagene her til lands, og dette innebærer ansvar for å sikre at barna får et tilbud som er i tråd med barnehageloven og rammeplanen. Det som hyppigst er gjenstand for tilsyn, er barnehagens formål og innhold, og barn og foreldres medvirkning. I dette ser det ikke ut til å være forskjell mellom private og kommunale barnehager (Haugset et al., 2015, s. 40). De fleste kommunene svarer også at kriteriene de benytter i sin evaluering- og tilsynspraksis baserer seg på innhold i Rammeplanen og veilederen om tilsyn. Temahefter fra Kunnskapsdepartementet brukes også. En mindre andel kommuner sier at kriteriene settes ut fra kommunens egne kvalitetskrav for barnehager (PWC 2010, s. 26).

Det er flere måter å organisere tilsyn over rammeplanen på. Rambølls studie (2012) viser at tilsyn med barnehagene i mange tilfeller kjennetegnes av rutinemessige kontroller mer enn målrettede undersøkelser for å avdekke uforsvarlige eller ulovlige forhold. Mange steder er rulling av tilsynsobjekter (barnehager) mer vanlig enn å basere tilsynet på konkrete risikovurderinger. Risikovurdering er å foretrekke som tilsynsmetode, fordi det innebærer en faglig vurdering av hvor det bør gjøres tilsyn, eksempelvis basert på funn i årsplan, bekymringsmeldinger eller dispensasjoner fra loven. I PWC-studien (PwC, 2010), som riktignok er noen år gammel, er det imidlertid så mange som 35 prosent av kommunene som oppgir at de ikke har utarbeidet kriterier for å utøve tilsyn (ibid). Uten slike kriterier vil det være krevende å drive en systematisk oppfølging av rammeplanen overfor barnehagene. Bare 43 prosent av tilsynsmyndighetene bekrefter at de benytter klare tilsynskriterier for barnehagens innhold i tilsyn. Det er gjennomgående flere storbyer som har slike kriterier enn i mindre kommuner. Dette indikerer at det kan være større utfordringer med å drive systematisk tilsyn i små kommuner enn i store bykommuner.

I 82 prosent av kommunene/bydelene som har svart i studien til Haugset et al. (2015), utfører kommunen selv funksjonen som lokal barnehagemyndighet. Tidligere studier viser at barnehagemyndighet i kommunene ofte er alene som fagpersoner i kommuneadministrasjonen (Østrem et al., 2009). Dette gir grunnlag for å spørre om kommunene har ressurser og kompetanse til å ivareta en god nok implementering av rammeplanen. Her framgår det også at den kommunale barnehagemyndigheten generelt er positiv til klare føringer og sterkere styring, men de er bekymret over at de får manglende ressurser til å gjennomføre rammeplanen. Dette er også synlig i Rambølls (2012) studie av barnehagemyndigheten, der kompetanse og kapasitet angis som de viktigste hemmerne for å realisere rammeplanens mål, der det er litt ulikheter i behov i store og små kommuner. Resultatene fra Rambøll (2012, s. 39) viser at manglende kapasitet angis som et større problem enn manglende kompetanse. Det er særlig de store kommunene som opplever å ha nok

kompetanse og for lite ressurser, mens en del små kommuner opplever det motsatt. Rambølls analyser tyder også på at de kommunene som ikke har ansatte med førskolelærerutdanning i kommuneadministrasjonen, også jobber mindre systematisk med tilsynsoppgavene. Dette gjelder først og fremst små kommuner. Askim (2013) argumenterer for at rommet for selvregulering innen kommunenes barnehagetilsyn er større enn hva som utnyttes i dag, noe som øker behovet for kompetanse til systematisk tilsynsarbeid.

Tidligere undersøkelser har konkludert med at de kommunale tilsynene er ustrukturerte og mangler klare kriterier for kvalitet. Rambøll (2012) finner at bare 20 prosent av kommunene driver stedlig tilsyn på grunnlag av risikovurderinger. I den nyere studien til Agenda Kaupang (2015), ser det ut til at risikovurderinger i større grad er innført, men at «kommunene som tilsynsmyndighet ikke har de virkemidler som skal til for å sikre en akseptabel kvalitetskontroll» (Agenda Kaupang 2015, s.19). Det må igjen presiseres at denne studien ikke har noen småkommuner med i sitt utvalg. En interessant observasjon er imidlertid at barnehagemyndigheten i denne studien beskriver at de mangler relevante sanksjoner («sticks»), fordi stenging av barnehagen er et svært drastisk virkemiddel, og brukes derfor svært lite. Bortsett fra dette meget sterke virkemiddelet, oppgir barnehagemyndigheten at de disponerer få sanksjonsmidler. Studien beskriver at barnehagene ser ut til å la avvik som lav bemanning eller mange dispensasjoner slippe gjennom, fordi myndigheten mangler akseptable virkemidler. Samtidig bruker kommunene store ressurser på sakene, ved å følge opp eieren tett, jmfør Agenda Kaupangs studie (2015).

Vi finner ingen studier som diskuterer hvordan myndighetsrollen fyller sin funksjon som veileder overfor barnehagene når det gjelder implementeringen av rammeplanen. I tråd med «sermons»-forståelsen av styring, ligger det imidlertid en stor mulighet for styring gjennom en mer aktiv veiledningsrolle.

Oppsummering om litteraturstudiets funn om barnehagemyndigheten og rammeplanen:

- Få studier, ingen på veiledningsrollen knytta til implementering av rammeplanen
- Hyppigst tema for tilsyn er barnehagens formål og innhold, og barn og foreldres medvirkning
- Rammeplanen og veileder om tilsyn brukes for å lage tilsynskriterier
- Under halvparten av kommunene har tilsynskriterier, færrest i små kommuner
- Mange arbeider ustrukturert med tilsyn
- Opplever manglende sanksjonsmuligheter («sticks»)

3.1.6 Eierrollen

Drøyt halvparten av norske barnehager (53 prosent⁸), er eid av private eiere. Men dette er en mangfoldig gruppe. Cirka 87 prosent av de private eier bare én barnehage, hvor de i mange tilfeller har sin egen arbeidsplass enten som styrer eller i en annen stilling (Haugset et al., 2016, s. 41). I den andre enden av skalaen finner vi derimot en gruppe store aktører som eier flere titalls barnehager - noen av dem over hele landet. Anslagsvis 5 prosent av private barnehageeiere eier 30 eller flere barnehager, og enkelte av disse eier mer enn 100 barnehager. En omtrent like stor gruppe private eiere har mellom to og fem barnehager (Haugset et al. 2015).

Kommuner er også en mangfoldig gruppe, fra små utkantkommuner med bare én barnehage i kommunen, til store bykommuner som kan ha et stort antall barnehager. Fellestrekket er imidlertid at barnehageieren i disse tilfellene er kommunestyret. I kommunalt eide barnehager kan kommunestyret altså stille krav både som eier og som myndighet, mens i private barnehager kan kommunen kun stille krav i kraft av myndighetsrollen. I hvilken grad bruker kommunen «sticks», «carrots» eller «sermons», slik vi beskrev det i teorien? Alle de intervjuede kommunene i Agenda Kaupangs (2015) studie bekymrer seg over at noen private barnehager velger å stå utenfor kvalitetsarbeidet, og det lanseres tre mulige løsninger: Klarere krav til kvalitet i barnehageloven eller rammeplanen, klarere fullmakter til kommunen og legge til rette for mer konkurranse mellom barnehagene.

Studien viser videre at kommunene ikke forsøker å tvinge de private barnehagene til å være med ved å vise til barnehage-loven og rammeplanen. De seks kommunene som i denne studien tar med private i utviklingsarbeidet i barnehagen, har brukt sjarm og gratisytelser som metode for å få med de private. Flere av kommunene mener de har fått til mye på denne måten (Agenda Kaupang 2015, s. 11), noe som støtter antagelsen om at barnehagefeltet er preget av myk styring, mer preget av «carrots» og «sermon», og at denne studien viser at dette ser ut til å virke på barnehageeiere.

Vi finner få studier som omhandler hvordan eiere implementerer rammeplanen. Moen og Granrusten (2014) finner at eiere er mer opptatt enn foreldre av at rammeplanen skal oppfylles. Eierne legger også føringer for satsingsområder som ofte velges ut fra rammeplanen. Studien viser at styrere i private barnehager kan oppleve krysspess mellom satsinger fra private eiere og kommunen når disse ikke er sammenfallende. Forventningene fra kommune og privat eier oppleves å være i konkurranse med hverandre, der begge parter har kurs og kompetansestrategier som de forventer eller krever at barnehagene skal delta på. I sum kan dette by på prioriteringsproblemer i barnehagene. Et slikt krysspess er i samsvar med Lipskys (1970) teori om

⁸ SSBs barnehagestatistikk av 21. mars 2017.

bakkebyråkrater, og der bakkebyråkratene må finne strategier for å mestre slike dilemmaer. I Moen & Gravrustens (2014) undersøkelse ble motsetningene i ett tilfelle forsøkt redusert på overordnet nivå ved utvidet samarbeid mellom kommune og en stor privat barnehageeier.

Oppsummering om litteraturstudiets funn om eiere og rammeplanen:

- Lite forskning på denne gruppen og implementering av rammeplan
- Eiere legger føringer for hvilke satsingsområder som barnehagene skal ha
- Det eksisterer krysspress blant barnehagene mellom eier-satsing og kommune-satsing, noe som kan føre til prioriteringsproblemer i barnehagene
- Utsettes for styring gjennom «carrots» og «sermons», noe som kan se ut til å virke på denne gruppen
- Forslag til sterkere krav om kvalitetsmåling og/eller konkurranse for å styre private eiere sterkere

3.1.7 Oppsummering – hvordan fungerer rammeplanen som styringsdokument?

I denne delen vil vi oppsummere hovedpunktene som dreier seg om hovedproblemstilling 1: Hvordan fungerer dagens rammeplan som styringsdokument? OECD gir ros til den norske rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver, men det påpekes at den ikke alltid er dekkende eller presis nok. Organisasjonen mener rammeplanen bør bli tydeligere på innholdskvalitet i barnehagene. Samtidig er det rundt 95 prosent av styrerne som svarer at barnehageloven og rammeplanen styrer sektoren i stor grad eller i svært stor grad, og 87 prosent av styrerne mener praksis i barnehagen er endret etter innføring av rammeplanen (Børhaug et al., 2011, s. 152).

Til tross for få studier å bygge på, antyder disse at barnehagesektoren, hvor rammeplanen skal implementeres, er preget av tillit hvor det er lite pålegg, dagbøter og «sticks»-baserte sanksjoner. Dette synes som det er en overordnet enighet om barnehagens formål og funksjon, noe som kan sies å være en fremmer for rammeplanen som styringsdokument. Sektoren ser ut til å være preget av mye «sermons», altså gode formål og hensikter, men ikke nødvendigvis kapasitet til oppfølging, verken på eiersiden eller på myndighetssiden, i form av for eksempel tid og personell. For å få rammeplanen til å fungere bedre som styringsdokument, tilsier tidligere forskning som vi bygger på, at det både er behov for et kompetanseløft og kapasitetsløft.

Tidligere studier peker ganske entydig på at både manglende kompetanse sammen med manglende kapasitet i sektoren er sentrale hemmere for å lykkes med å implementere rammeplanen som styringsdokument. Når vi anvender

begrepet «hemmer» i denne rapporten, mener vi faktorer som hindrer en ønsket handling. Vi finner med andre ord to sterke konklusjonsmønstre som ansees som sentrale for rammeplanimplementering i forskningen. Disse kan forstås som en «**kapasitetslinje**» og en «**kompetanselinje**» i tidligere forskning knyttet til å implementere rammeplanen som styringsdokument. Samtidig vil vi også peke på at sanksjonsverktøy for tilsynsmyndigheten i å sikre rammeplanimplementering også problematiseres i tidligere forskning. Sanksjoners rolle i rammeplanimplementering kan forstås som en «**sanksjonslinje**» i tidligere forskning, selv om den ikke dominerer.

3.2 Hovedproblemstilling 2: Hvordan jobbes det med rammeplanen i barnehagen?

I denne delen konsentrerer vi oss om barnehagens arbeid med rammeplanen. Først vil vi kort presentere teorien vi legger til grunn, hvor vi avgrenser til begrepene instrumentell og (ny)institusjonell styringsteori samt translasjonsteori. Deretter presenterer vi litteraturgjennomgangen, som beskriver hvilke deler av rammeplanen som vurderes som viktigst, før vi fortsetter med å beskrive hvordan barnehagen driver målarbeid. Så følger et kapittel som omhandler hvordan barnehagen translaterer eller oversetter rammeplanens formuleringer inn i barnehagens praksis, før vi har et delkapittel om kompetanse. Til slutt oppsummerer vi hovedproblemstilling 2.

3.2.1 Perspektiver på styring av barnehagen og translasjonsteori

Innenfor styringslitteraturen er det vanlig å se på styring i ulike perspektiv. Et hovedskille går mellom det Christensen et al., (2009) kaller for instrumentelle og institusjonelle styringsperspektiv, med noen underkategorier. Børhaug et al., (2011) benytter seg på disse perspektivene i sin studie av styring, organisering og ledelse i barnehagen.

I det **instrumentelle** styringsperspektivet ser man på barnehagen som et instrument for ledelse og eiere (Børhaug et al., 2011, s. 22). Barnehagen består da av et sett regler som alle forholder seg til, og alle jobber mot vedtatte mål. Arbeidsdelingen mellom ansatte er klare og tydelige, og reglene bestemmer hvordan disse skal utføres. Ledere og eiere utformer reglene som ansatte nedover i organisasjonen skal etterleve. Enkelte oppgaver kan delegeres fra ledere og nedover i organisasjonen, samtidig som høyeste nivå vil kontrollere at regler respekteres på lavere nivå (ibid.). Dette er hierarkiet som viser hvilke oppgaver som skal utføres av hvem. Det instrumentelle perspektivet tar hensyn til at barnehagen blir påvirket av sine omgivelser – utenfor det formelle hierarkiet. Men barnehagen blir fortsatt betraktet som et verktøy for at staten skal oppnå visse myndighetsdefinerte mål.

I det **institusjonelle** styringsperspektivet styres barnehagen mer av uformelle normer og de ansattes holdninger; en mer nedenfra og opp-forståelse av

hvordan en organisasjon fungerer. Ansatte preges av sin bakgrunn, og gjennom dette påvirkes og utformes mål, regler, rutiner og arbeidsmåter. Ifølge Børhaug et al. (2011) er regler og rutiner som tillegges egenverdi institusjonalisert, noe som gjør de vanskeligere å endre. Dersom de nye kravene kolliderer med verdigrunnet, vil kravene møte motstand i organisasjonen, og ikke bli implementert. Denne tenkemåten videreføres i det nyinstitusjonelle perspektivet, som inkluderer Røviks (2007) translasjonsteori.

Røviks (2007) translasjonsteori bidrar til å forstå hvordan organisasjoner forholder seg til ideer som kommer utenfra, og hvordan disse kan føre til endringer. Røvik (ibid.) skriver om hvordan organisasjoner forholder seg til «organisatoriske oppskrifter» som finnes i deres kontekst, som for eksempel TQM (total quality management). I vår studie behandler vi rammeplanen som en slik ide. Her må vi ha i mente at i motsetninger til organisasjonsoppskrifter som barnehagene kan velge bort, så er de tvunget til å forholde seg til rammeplanen fordi det er en forskrift.

Et viktig begrep i translasjonsteori er «translatørkompetanse». Røvik (2007) argumenterer for at organisasjoner ikke nødvendigvis oversetter ideer direkte, men at det foregår en fortolkning og en oversettelse av dem. En god oversetter er ifølge Røvik, en som besitter, og derved kan kombinere, kunnskap om både avgivende og mottakende kontekst. I denne sammenheng kan rammeplanen ses som avgivende kontekst og barnehagen den mottakende. For å kunne oversette rammeplanen trengs translatørkompetanse i barnehagene. Translatørkompetansen omhandler hvem som har kompetanse og derav myndighet til å oversette krav og pålegg fra myndighetene til barnehagens praksis. Det er vanligvis den yrkesgruppen som utgjør det faglige tyngdepunkt i den enkelte virksomhet som innehar slik translatørkompetanse, altså leger i sykehus, lærere i skolen, og barnehagelærere i barnehagen. Sett slik, blir utdanning en effektiv måte å endre og påvirke praksis på. I denne sammenheng blir barnehagelærerne de som har tilegnet seg mest kunnskap om rammeplanen og faglige begreper i rammeplanen gjennom sin utdanning. Den lokale kontekstuelle kompetansen deres vil også avhenge av praktisk erfaring i yrket.

Når ideer spres og trenger inn i en organisasjon, blir de ifølge Røvik først synlige som «språksmitte». Dette kommer blant annet til uttrykk i form av at nye begreper og resonnementer inngår prat. For det andre kan ta nokså lang tid fra de kommer inne i praten til de materialiseres og får substansielle effekter i et praksisfelt. Det kan forekomme perioder med inaktivitet der ideer ligger i dvale, men de kan også reaktiveres. Oversetteren må se til at språksettingen av ideene i organisasjonen ikke dør ut, men institusjonaliseres. En idé er institusjonalisert når motstanden mot den er borte blant annet ved at alle er overbevist om dens betydning. I så tilfelle kan ideen ha fått en hegemonisk og tatt for gitt posisjon som gjør det vanskelig å tenke på alternative måter. En forutsetning for at ideer skal få «feste» i en organisasjon er at de nedfelles i

prat og diskusjoner. En viktig utfordring for translatøren blir å sørge for interne arenaer for slik prat, med tid til meningsdanning, klargjøring og modning av ideen. Praten må rettes inn mot konkretisering av ideen til den lokale konteksten. Dette medfører gjerne at det stilles en rekke spørsmål om hva ideene skal bety lokalt og hvilke konsekvenser dette skal ha for organisasjonen i praksis. Framrykking av ideer i en organisasjon foregår ofte skrittvis og over tid når de blir brynet mot eksisterende ideer og praksiser. Dette fordrer tid og tilstedeværelse av translatøren (Røvik, 2007). Røvik knytter dette opprinnelig an til spredning av ny ideer om organisering, men resonnementene kan også tenkes å ha relevans i tilknytning til implementering av rammeplanen i barnehagen.

Årsplanene er et dokument hvor slik oversetting skjer. Skjæveland (2016) finner at den friheten barnehagene har til oversetting av rammeplanen, fører til stor variasjon i årsplanene. Det som er klart og tydelig i rammeplanen, er også klart i årsplanen, mens det som er uklart i rammeplanen, er like uklart i årsplanen. Dette samsvarer med Nordvik og Alvestad (2015), som i sin diskursanalyse av dannelsesbegrepet i utvalgte årsplaner fant at barnehagene hadde vansker med å gi en selvstendig fortolkning av dannelsesbegrepet, og at de hadde vansker med å konkretisere og oversette rammeplanen sitt dannelsesbegrep til praksis. De fant ofte direkte sitat fra barnehageloven og rammeplanen i årsplanene når det gjelder dannelsesbegrepet. Fra før vet vi også at det er forskjeller mellom ansattgrupper på hvordan de operasjonaliserer rammeplanen etter kompetansenivå. Forskning tyder på at utdannet personale har større mulighet til å oversette vage begrep og forholde seg både kreativt og kritisk til rammeplanen som styringsdokument (Østrem et al., 2009). En annen studie bekrefter førskolelærernes sentrale rolle i iverksettingen og fortolkningen av rammeplanen (Rønning 2010). Her framgår det at førskolelærere ønsker å være lojale mot rammeplanen. Førskolelærernes definisjonsmakt i møte med rammeplanen kommer til uttrykk både når de tolker rammeplanens handlingsrom, og når de tolker den pedagogiske virksomheten de selv er en del av. Denne studien belyser lederens rolle, og argumenterer for at de er krumtappen for å lykkes med implementeringsarbeidet, i tillegg til sentrale faktorer som tid og ressurser (vikarmidler). I den nye rammeplanen er det eksplisitt definert at den pedagogiske lederen har ansvar for å iverksette og lede det pedagogiske arbeidet, «i tråd med godt faglig skjønn».⁹

Begrepet «bakkebyråkrat» kan bidra til en ytterligere forståelse av adferden i barnehagene, slik det kort ble beskrevet i forrige hovedproblemstilling. Bakkebyråkrater er ulike yrkesgrupper som på vegne av myndighetene skal realisere offentlig politikk gjennom direkte samhandling med de menneskene politikken retter seg mot. Utfallet av den implementerte politikken for målgruppen, vil avhenge av samspillet mellom bakkebyråkraternes

⁹ Rammeplanen gjeldende fra august 2017, side 16.

arbeidsforhold, skjønnsutøvelse og praksis (Børhaug & Moen, 2014; Lipsky, 1980). Skjønnen har stor betydning, fordi det er umulig å ha rigide regler for å regulere all mellommenneskelig adferd. Et sentralt spørsmål blir altså hvordan bakkebyråkraten utøver sitt skjønn, eller hvordan hun translaterer offentlig politikk, for å parafrasere Røvik (2007). Lipsky er opptatt av de mestringsstrategier den offentlig ansatte må benytte seg av for å håndtere manglende samsvar mellom oppgaver som skal utføres, og ressursene som står til rådighet. Slike mestringsstrategier kan være utvikling av visse rutiner og regelmessighet, samt rasjonering gjennom prioriteringer av enkelte mål, som i denne sammenheng kan være bestemte områder av rammeplanen. Som nevnt kan bakkebyråkraten stå i et krysspress mellom ulike interessenter, der overordnet myndighet kan sees på som en interessent på lik linje med brukere, kolleger, foreninger og andre eksterne omgivelser.

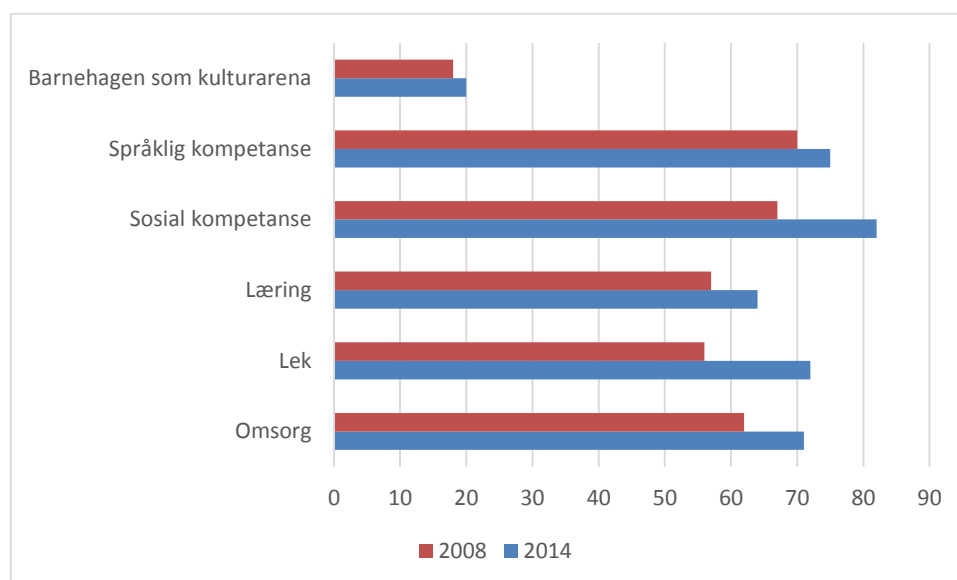
3.2.2 Hvilke deler i rammeplanen vurderes som viktigst i barnehagen?

Sivertsen et al. (2015b, s. 32) har spurt eiere av barnehager om hvordan de opplever rammeplanens tre deler som styringsverktøy for oppfølging av sitt arbeid med kvalitet. Svarene tyder på at alle tre deler oppfattes som relevante, og del 1 og 3 blir vurdert av 80 prosent av eierne å være «godt» eller «svært godt» egnet som styringsverktøy. Del 2 i rammeplanen blir av 85 prosent av eierne vurdert å fungere «godt» eller «svært godt» som styringsverktøy.

Fra tidligere studier er det en hovedkonklusjon at omfanget av arbeid med de seks temaområdene og de sju fagområdene, angitt i rammeplanen, har økt fra 2008 til 2014 (Gulbrandsen & Eliassen, 2013; Sivertsen et al., 2015b). Gulbrandsen og Eliassen (2013) finner at over halvparten av barnehagene har jobbet med alle fagområdene det året de er spurt.

Rammeplanen får gode vurderinger som verktøy for planlegging, dokumentasjon og vurdering av virksomheten (Haugset et al. 2015). Nesten halvparten av styrerne oppgir at eier har fastsatt retningslinjer for lokalt arbeid med rammeplanen. Undersøkelsen viser også at årsplanen i barnehagen brukes for å følge opp rammeplanen, og at det er styrer og pedagogisk leder som i størst grad deltar i arbeidet med å utforme barnehagens årsplan.

Figur 2 Styrernes vurdering av arbeidet med de seks temaområdene fra kapittel "Omsorg, lek og læring" i rammeplanen



Figuren er et utdrag fra data i Sivertsen et al., 2015:33. Tall som presenteres her er styrere som har svart "arbeidet ganske mye med". Tall i prosent

Figur 2 Styrernes vurdering av arbeidet med de seks temaområdene fra kapittel "Omsorg, lek og læring" i rammeplanen, gir et oversiktlig bilde over hvilke temaområder barnehagene vurderer som viktigst. Sosial kompetanse og språklig kompetanse vurderes i undersøkelsen til Sivertsen et al. (2015) som de viktigste områder i barnehagene, fulgt av lek og omsorg. Læring følger deretter. Barnehagen som kulturarena blir vurdert som klart minst viktig i forhold til de andre.

Skjæveland, Buås og Moen (2016) har analysert hvordan rammeplanens krav til å arbeide med kulturarv forstås i et utvalg flerkulturelle norske barnehager, og konkluderer med at læringen her ikke er basert på spesifikke kriterier eller klare prinsipper. Barnehagene har utviklet mange ulike metoder og verktøy for å lære om kultur og tradisjoner, men innholdet og metodene framstår som mer eller mindre tilfeldig valgt. Forfatterne foreslår økt kompetanse som et bidrag for å få mer strukturert jobbing på dette området.

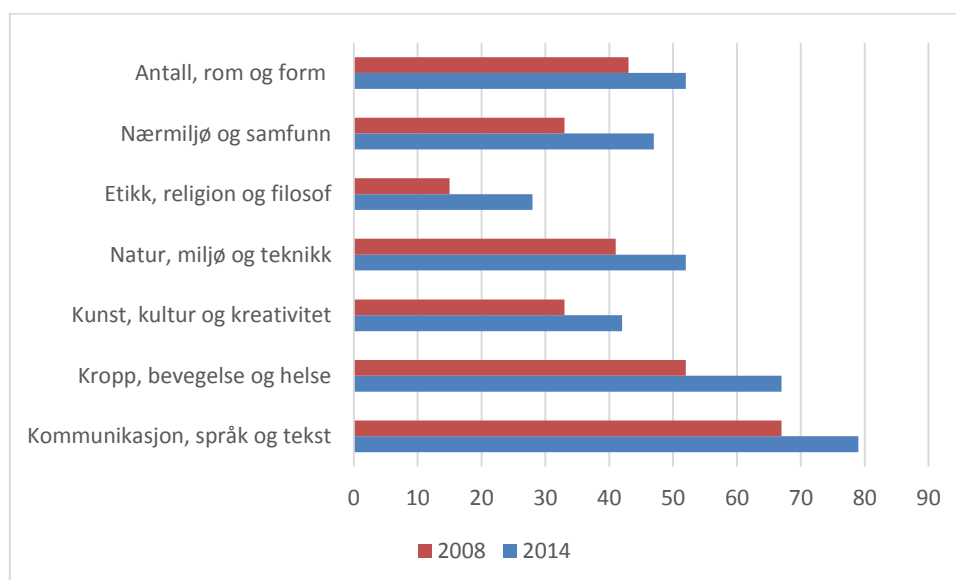
I tråd med at det har blitt økt politisk søkelys på barnehagen, spør Vatne (2012) om dette fører til at barnehagen blir mer lik skolen. En nasjonal spørreundersøkelse til pedagogiske ledere og assistenter konkluderer med at de ansatte legger mest vekt på omsorg og lek i det daglige arbeidet, men begge gruppene legger mer vekt på læringsaspektet, dess mer erfaring de har fra arbeid i barnehagen. Hovedfunnet er imidlertid at barnehagen ikke blir mer lik skolen, og en tolkning av dette er at de ansatte i barnehagen lykkes med å

kombinere kravene fra et mer kunnskapskrevende samfunn, med idealet om et helhetlig syn på læring.

I et implementeringsperspektiv er det interessant, og i og for seg tilfredsstillende, at den nederste søylen for hvert temaområde gjennomgående er lengre enn den øverste. Dette betyr at styrerne svarer at barnehagene jobber mer aktivt med alle temaområder i 2014 enn i 2008, noe som viser at implementeringsarbeidet ser ut til å ha virket.

Rosland og Toft (2013, s. 216) konkluderer med at en del barnehager ikke markerer høytider knyttet til andre religioner og tradisjoner enn kristendommen, selv om andre religioner er representert i barnegruppen. Dette til tross for at Rammeplanen for barnehagens oppgaver og innhold eksplisitt sier at dette skal gjøres.

Figur 3 Styrernes vurdering av arbeidet med de sju fagområdene i rammeplanen



Tabellen er et utdrag fra data i Sivertsen et al., 2015:34. Tall som presenteres her er styrere som har svart "arbeidet ganske mye med". Tall i prosent

Figur 3 gir et oversiktlig bilde over hvilke fagområder barnehagene vurderer som viktigst. «Kommunikasjon, språk og tekst» vurderes som viktigst, tett fulgt av «kropp, bevegelse og helse». Deretter kommer «antall, rom og form» sammen med «natur, miljø og teknikk». «Nærmiljø og samfunn» kommer deretter, før «kunst, kultur og kreativitet», som vurderes som nest minst viktig. Minst viktig vurderes faget «etikk, religion og filosofi».

Vi finner at forholdet mellom hvilke fagområder som vurderes som viktig og mindre viktig, er ganske konsistent i både 2008 og 2014. Alle fagområder er gitt betydelig høyere score i 2014 enn i 2008. Dette er positive og optimistiske tall i et styringsperspektiv, da det gir støtte til en forståelse av at styring gjennom rammeplanens fagområder virker i barnehagene.

I tillegg til barnehagenes bruk av rammeplanen, gir bruken av temahefter et interessant bilde av hvilke temaområder barnehagen er opptatt av. Sivertsen et al., (2015) har spurt barnehagestyrere hvilke temahefter de har benyttet, og hvilken verdi de oppfatter at temaheftene har gitt i deres arbeid. Temaheftene som dreier seg om språk, barns medvirkning og de minste barna, var hyppigst brukt og mest satt pris på av barnehagestyrerne. Deretter følger en mellomkategori, der antall, rom og form, språklig og kulturelt mangfold, natur og miljø, samt bruk av IKT, er brukt en god del. Vi ser at temaområdene knyttet til barn med nedsatt funksjonsevne, likestilling, samisk kultur og menn i barnehage, ble mindre brukt.

Oppsummering av litteraturstudien om vektlagte deler av rammeplan:

- Alle delene av rammeplanen brukes i barnehagenes arbeid
- Noen temaområder og fagområder jobbes det mer med enn andre
- Noen temahefter brukes mer enn andre

3.2.3 «Kompetanselinja» og «kapasitetslinja» i barnehagene

«Kompetanselinja» er gjennomgående også i tidligere litteratur som omhandler selve barnehagene. OECD konkluderer med at mangelen på kompetente ansatte er den største utfordringen i norske barnehager (Engel et al., 2015). «One of the most striking aspects is the problem of the shortage of qualified staff. The high share of unqualified staff risks undermining process quality» (Engel et al., 2015, s. 100).

Østrem et al., (2009) beskriver også et stort kompetansebehov i hele barnehagesektoren, og det påpekes at det viktigste enkeltmomentet for å lykkes med å oppnå rammeplanens mål, er å øke kompetansen både i barnehagene og i kommunene: «En vellykket implementering av rammeplanen forutsetter mer kompetanse og større finansielle rammer (...)». (s. 200). Dette ble også understreket av Kvistad (2008), som kobler dette til måten som kompetanseheving foregår på i sektoren. Kvistad (ibid.) knytter de ansattes dannelsingsprosesser og myndiggjøring til en vellykket implementeringsprosess av rammeplanen generelt, og rammeplanens krav om å utvikle barnehagene som lærende organisasjoner spesielt. Dette får man ikke til gjennom korte kurs. Kvistad problematiserer de økonomiske rammene for å lykkes (Kvistad 2008, s. 397). Gotvassli, Haugset og Johansen (2012) har kartlagt kompetansebehovet i norske barnehager, og finner at om lag to av tre av de ansatte i barnehagene, er enig eller svært enig i at veiledning i tilknytning til arbeidet, heldagskurs og tiltak som gir mulighet til å treffe andre kolleger er gode organiseringsformer.

Kompetanselinja gjenfinnes også i en dansk forskningsoversikt over barnehagers betydning for barns utvikling. Studien inkluderer forskning gjort på barnehager i en rekke land, herunder Norge. Det ene funnet som tydeligst bidrar til høy kvalitet, er «kvaliteten af interaksjonen mellem barn og pædagog

gennem et eksplisitt formulert curriculum med utviklingsmæssigt tilpassede læringsaktiviteter» (Christoffersen et al., 2014, s. 150). Kompetanse i personalet vurderes som et kritisk premiss for å oppnå en slik interaksjon; samtidig må betydningen av et godt samspill være eksplisitt formulert i det enkelte lands regelverk. Den internasjonale forskningsgjennomgangen fra den danske forskergruppen peker på at videreutdanning av det pedagogiske personalet gir en positiv effekt. Det gjør personalet mer stimulert, støttende og bedre rustet til å starte aktiviteter som er alderstilpasset de enkelte barna. Økt kompetanse gjør det også lettere å omsette kunnskap til praksis. (Christoffersen et al., 2014, s. 151).

Når det gjelder utviklings- og endringsarbeid i barnehagene for å realisere rammeplanen, beskriver et flertall av styrerne at disse i stor grad omhandler rammeplanens fagområder (Børhaug et al., 2011, s. 156). En naturlig fremmer for implementering vil derfor være å legge til rette for utviklingsarbeid. Hva mener styrerne er de viktigste betingelser for endringsarbeid? Svaret fra styrerne i SOL-undersøkelsen hos Børhaug (ibid), er motiverte ansatte, noe som gjelder i både private og offentlige barnehager. Det å ha en tydelig ledelse i barnehagen beskrives også som svært viktig. Av utenforliggende rammevilkår er økonomiske ressurser, noe som angis som viktigere av private styrere enn kommunale.

Flere studier peker på at antall ansatte er for lavt til at man får gjennomført rammeplanen på en god måte. «Barnehager ligger antagelig i perioder over grensen av det tillatte og/eller forsvarlige med hensyn til bemanningen», skriver Enehaug, Gamperiene og Grimsmo (2008), og forfatterne mener dette er medvirkende til at barnehagene har høyere sykefravær enn andre sektorer. Seland (2009) beskriver hvordan bemanningen oppleves i en stor barnehage, og at det på grunn av ulike typer fravær (sykdom, avspasering, kurs og videreutdanning) ofte ikke er full bemanning. Det viktigste i en situasjon med marginal bemanning er å «få hjulene til å gå rundt», som gir lite rom til utviklingsarbeid. Med en bemanningsnorm som i utgangspunktet er knapp, vil lav bemanning øke sykefraværet, og bidra til en ond sirkel – og således være en hemmer for måloppnåelsen av rammeplanen.

Østrem (et al., 2009) sin studie underbygger dette ved å argumentere for at lite tid til refleksjon er den viktigste årsaken til mangelfull implementering av rammeplanen. De faktorene som kommer øverst på lista over begrensninger, handler om rammevilkår knyttet til personalressurser og tilgang på kvalifisert personale. Funnet om mangel på tid og kompetanse framstår som konsistent i rapporten, og finner ytterligere støtte i rapportens kvalitative materiale (Østrem et al., 2009, s. 45). Enkelte understreker at tidspresset er større enn tidligere, på grunn av større barnegrupper, flere yngre barn og lange dager.

Sivertsen (et al., 2015) finner at færre av barnehagestyrerne mener de har tilstrekkelig antall ansatte i 2014 i forhold til tidligere år. Samtidig bidrar også

studien til en viss nyansering, da 62 prosent av de spurte barnehagestyrerne er delvis eller helt enig i at barnehagen har tilstrekkelig antall ansatte (ibid, s. 45). Det er imidlertid store forskjeller mellom type barnehager. I familiebarnehagene er nesten 80 prosent helt eller delvis enig i at man har tilstrekkelig antall ansatte, mot 71 prosent i ordinære private barnehager og 52 prosent i offentlige barnehager.

Ulike organisasjonsformer kan ha betydning for hvor vellykket implementeringen av rammeplanen er. I en norsk studie peker ansatte på at de mister mange muligheter for læringssituasjoner i løpet av en dag i barnehagen, og problemet angis å være av organisatorisk art. De mente at deres måte å organisere på ikke var god nok for å sikre barnehagen som en læringsarena for små barn (Alvestad 2009). I en nordisk metastudie om kvalitet i nordiske barnehager, der Børhaug og Lotsberg (2010) er norsk referanse, trekkes også ledelse fram som viktig for kvalitetsarbeid, og dermed også for implementering av rammeplan (Sommersel, Vestergaard, & Larsen, 2013).

I en skandinavisk forskningskartlegging av tilbudene for barn 0-6, viser Nielsen et al. (2014) til Larsen og Slåttens (2012, s. 74) norske undersøkelse av en omorganisering av ledelsesnivåene i Oslo kommunes betydning for rammeplanimplementeringen. Studien antyder at den nye strukturen gir større muligheter for å gjennomføre rammeplanen. Det framgår at en nylig gjennomført omorganisering har hatt betydelig gjennomslagskraft overfor personalet, som har bidratt til en profesjonalisering, men også øyensynlig hierarkisering, av arbeidet. Rønning¹⁰ (2010) finner også organisatoriske hindre for å gjennomføre de planene som er avledet av rammeplanen.

Selv om de fleste ansatte kjenner lojalitet til kravene ovenfra (rammeplanen), står de likevel i en interessekonflikt i forhold til de ressurser de har tilgjengelig for å innfri kravene. På den ene siden skal de barnehageansatte unngå at arbeidsoppgavene overvelder dem, på den annen side må de møte kravene som er definert av myndighetene. For å make dette presset, må kravene rasjonaliseres og overses (Børhaug og Moen, 2014, s. 223). Børhaug (2011) finner i sin studie at rutiniseringen av dagliglivet i barnehagen er drevet langt, og dette er et uttrykk for at arbeidspresset er stort, og at rutiner må til for å få arbeidsdagen til å henge sammen. «Ein må i nokre situasjonar også utvikla rutinar og grep for å halde unna ein del typar brukarar og brukarproblem som vil ta for mykje tid og ressursar, ein vil utvikle blindsoner for problem ein ikkje kan prioritera» (Børhaug og Moen, 2014, s. 224). Lignende funn finnes i arbeidet til Seland (2009, s.155). Vi kan også legge til at Enehaug (et al., 2008) indikerer at de barnehageansatte har et noe distansert forhold til rammeplanens mål. Mange ansatte tar de eksisterende arbeidsmiljøbetingelsene og måten arbeidet er organisert på for gitt. «De har

¹⁰ En svakhet med denne studien er metoden og få informanter, og den ser ikke ut til å være fagfelleurdert. Den bringer likevel relevante problemstillinger til torgs, og er derfor inkludert her.

langt på vei vært mer opptatt av hvordan de skal komme seg gjennom arbeidshverdagen, enn måloppnåelse i forhold til rammeplan og samfunnsmandat» (Enehaug et al., 2008, s. 68). Sitatet ovenfor er et typisk eksempel på bakkebyråkratens rolle i spennet mellom offentlig krav og tilpasning for å få arbeidshverdagen til å gå i hop (Lipsky, 1980).

Oppsummering om litteraturstudiets funn angående kompetanselinja og kapasitetslinja i barnehagene:

- Flere studier peker på betydningen av personalets kompetanse for å lykkes med å implementere rammeplanen
- Det pekes på langsiktige kompetansesatsinger i barnehageorganisasjonen som en sentral måte å heve personalets kompetanse på for å implementere rammeplanen
- Små økonomiske rammer, lav bemanning og lite tid til refleksjon hemmer implementering av rammeplanen
- Organisering og ledelse har betydning for implementering av rammeplanen
- Spriket mellom krav og ressurser fører til rutinisering som hemmer implementering av rammeplanen

3.2.4 Eksterne ressurser

Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet har initiert ulike former for kommunikasjon for å rettlede sektoren, blant annet i form av temahefter og veiledningsmateriell, og vi vil i de neste avsnittene redegjøre for barnehagens bruk av disse i sitt arbeid med rammeplanen. Det er interessant å se at denne myke styringsformen («sermons») ser ut til å bidra til endring i barnehagene, og at de generelt vurderes som nyttige (Sivertsen et al., 2015). Om lag halvparten av barnehagene angir at temaheftene har ført til endring i barnehagen, hvor effekten er størst i kommunale barnehager, og noe mindre i private, og enda litt lavere i familiebarnehager (ibid). Bruken av veiledere vurderes av 55-75 prosent av barnehagestyrerne å ha gitt «noe verdi» eller «stor verdi» (ibid.). Temaheftene vurderes generelt som noe mer nyttige enn veiledningsheftene.

De nasjonale sentrene som tilbyr støtte innen eksempelvis matematikk, flerkulturell opplæring, fremmedspråk mv., benyttes i mindre grad. Det er jevnt over få av barnehagene som angir at de benytter seg av kompetansen disse sentrene kan tilby, hvor ingen senter blir benyttet av mer enn maks 9 prosent av barnehagene. Vi kan imidlertid legge merke til at senterne for matematikk i opplæringa, senterne for flerkulturell opplæring, senter for leseopplæring og leseforskning samt senter for mat, helse og fysisk aktivitet blir benyttet mer enn de andre sentrene (Sivertsen et al., 2015, s. 36).

Oppsummering om litteraturstudiets funn om eksterne ressurser:

- Temahefter brukes og fører til endring i praksis i barnehagene
- Få barnehager benytter seg av kompetansen sentrene tilbyr, men her er det forskjeller mellom sentrene

3.2.5 Translasjon - fra rammeplan til barnehage

Hvordan jobber så barnehagene med å skape et eieforhold til målene i rammeplanen, altså hvordan gjør barnehagen målene til sine? Et hovedfunn hos Østrem et al. (2009), er markante forskjeller mellom de yngste og eldste barna, der hovedinntrykket er at de studerte fagområdene i størst grad er rettet mot de eldste barna. Rapporten konkluderer med at det jobbes mye med telling og tall i barnehagene, men mindre med romforståelse og geometri. Dette er en skjevfordeling som ikke finner støtte i rammeplanen, og kan ifølge forfatterne muligens begrunnes i manglende kompetanse og kunnskap om fagområdetets kompleksitet.

Med utgangspunkt i det institusjonelle styringsperspektivet skissert innledningsvis og funnene gjengitt ovenfor, er det grunnlag for en hypotese om **etterrasjonalisering**: Altså at barnehagene velger de tema og arbeidsmåter de har med seg fra egen erfaring og fra arbeidskultur, og plasserer disse aktivitetene inn i temaer fra Rammeplanen. Østrem et al. (2009, s. 158) beskriver det slik: «Informantene uttrykker at de er blitt mer bevisste på fagområdene, samtidig som de hovedsakelig identifiserer fagområdene i etterkant av en hendelse eller en dag. Det kan uttrykke en defensiv holdning til arbeidet.» Det er dette vi legger i begrepet «etterrasjonalisering» i denne rapporten. En slik forståelse er i tråd med barnehagen i et institusjonelt perspektiv, slik det ble beskrevet i den teoretiske innledningen.

Rammeplanen setter også krav til dokumentasjon, og Alvestad og Sheridan (2015) diskuterer dette i sin studie. Her trekkes dokumentasjon og planleggingsarbeid fram som en sentral del av prosessen hvor policynivåets intensjoner omformes til pedagogiske verktøy. Forfatterne viser gjennom sine analyser at det er ulike forståelser av hva dokumentasjon er. Samtidig viser forfatterne sammenhengen mellom planlegging og dokumentasjon og hvordan dette forstås som et verktøy i barnehagen for å nå målene som settes i rammeplanen. Dokumentasjonen i studien knyttes sterkere til lærernes planlegging enn til barnas læringsprosesser. Artikkelen oppfordrer praktikere til å reflektere over hvilke typer dokumentasjon som brukes for å få kunnskap om barns læring.

Rønning (2010) analyserer førskolelæres opplevelse av eget handlingsrom i møte med rammeplanen i en kvalitativ studie med seks intervjuede førskolelærere. Hun finner at informantene ønsket seg klare retningslinjer i rammeplanen og at spesielt fagområdene er deler av rammeplanen det jobbes mye med i forhold til planlegging av aktiviteter. Artikkelen problematiserer førskolelærernes lojalitet til ytre maktstrukturer. Hun finner en barnehage som

er organisert rundt rammeplan når det kommer til møter, planer og dokumentasjon angår.

Samtidig finner hun at førskolelærerne opplever at det er vanskeligere for assistenter å implementere rammeplanen. Et eksempel er bruk av begrep i aktiviteter med barn og forståelse av prosessen framfor produktet. De pedagogiske lederne savner et felles språk og en felles referanseramme i samarbeidet med assistentene, og i dialogen med foreldre. Det jobbes likevel for å skape en felles forståelse av rammeplanen, men dette støter på språklige og faglige hinder. Førskolelærerne etterlyser tid til mer veiledning av assistenter med tanke på å implementere rammeplanen. Denne studien viser også at implementeringen av rammeplanen har medført mer dokumentasjonspraksis i barnehagene. Disse dokumentasjonspraksisene brukes for å formidle til foreldre hva som gjøres i barnehagen, men også for å presse på for å gjennomføre planer. Lignende funn gjøres av Eik (2014), som konkluderer med at nyutdannede barnehagelærere etter kort tid legger bort fagbegreper fra utdanningen, og i stedet tilpasser seg hverdagspråket som ble benyttet av personalet i barnehagene. I intervjuer ga flere av dem uttrykk for at det var viktig å legge bort det de kalte pedagogspråket og snakke slik at assistentene og foreldrene forsto dem.

Rønning (2010) finner også at det er større vektlegging i barnehagene av læring og fagområdene enn tidligere. Dette læringsfokuset gjør informantene på ett vis stolte, men de er også bekymret for at fag skal få for mye plass. Informantene er redde for å miste oppmerksomheten fra lek, moro, en god barndom og sosial kompetanse. Dette beskrives som et dilemma som rammeplanen førte med seg. Rønning finner også at didaktikken er tett knyttet til rammeplanen. Informantene forteller at rammeplanen er helt sentral i planlegging og evaluering både på organisasjonsnivå og individnivå. Den brukes i ulike planer og i informasjonstekster til foreldre, og den brukes aktivt på avdelingsmøter av førskolelærerne som rettesnor for praksis og for å sjekke at man har fått med seg krav til innhold, spesielt med tanke på fagområdene.

Oppsummering om litteraturstudiens funn om translasjon fra rammeplan til barnehage

- Rammeplanen brukes ulikt for barn i ulike aldre
- Det er et relativt stort fortolkningsrom knyttet til hvordan rammeplanen skal fylles med konkret innhold, blant annet hva som menes med dokumentasjon
- Rammeplanen gir rom for ettersrasjonalisering
- Det er forskjell mellom arbeidstakergruppenes translatørkompetanse
- Rammeplanen er viktig i barnehagens planleggingsarbeid
- Det kan se ut som om det er et ønske om sterkere styring

3.2.6 Oppsummering – hvordan jobbes det med rammeplanen i barnehagen?

Vi har i hovedproblemstilling 2 tatt utgangspunkt i instrumentell og (ny)institusjonell styringsteori, og lagt til grunn translasjonsteori, for å svare på spørsmålet om hvordan det jobbes med rammeplanen i barnehagen.

Mange av hemmerne ser for å implementere rammeplanen, ser ut til å kunne spores til enten manglende kapasitet, eller manglende kompetanse i barnehagene. De to faktorene innvirker naturligvis også på hverandre. Det er mer krevende å lykkes med et kompetanseløft, dersom det ikke er kapasitet i barnehagen til å sette inn vikarer, og sende folk på kurs. Den marginale bemanningen, hvor det er lite rom for fravær på kurs, etterutdanning og annet utviklingsarbeid, ser ut til å være en sentral hemmer for måloppnåelse for i et samfunn som stiller stadig høyere krav til barnehagene. Vi finner med andre ord igjen «kompetanselinja» og «kapasitetslinja» også i forskning som omhandler rammeplanimplementering i barnehagen.

3.3 Oppsummering

Ser vi kapitlet under ett, er et hovedfunn at rammeplanen brukes aktivt i barnehagene, hvor det er dekning for å si at rammeplanen har bidratt til stor endring i måten barnehagene jobber på. Samtidig kan det være krevende å måle og operasjonalisere konkret hvordan de ulike endringene gjør seg gjeldende, fordi tilsyn og kontroll er mer krevende på mål som ikke er kvantitative og operasjonaliserte. Dette styrker antagelsen om rammeplanen i sin 2006/2011-versjon fungerer mer som et «sermon»-dokument, som i større grad baserer styringen på faglig tillit og skjønn, mer enn som utgangspunkt for tilsyn og kontroll. Det antydes i tidligere studier et ønske om sterkere og tydeligere styring, også fra barnehagene.

Avslutningsvis trekker vi fram tre hovedspor som tenger seg i litteraturstudien, nemlig- betydningen av kapasitet, kompetanse og sanksjonsmuligheter for å lykkes med rammeplanimplementering. Vi har her forstått dette gjennom begrepene «**kompetanselinje**», «**kapasitetslinje**» og «**sanksjonslinje**», som viser til tre, gjennomgående hovedsporene i tidligere forskning knyttet til implementering av rammeplanen i barnehagen. «Kompetanselinja» og «kapasitetslinja» tillegges størst vekt. Litteraturstudien viser at dette er begrep som kan være nyttige for å oppsummere de mest sentrale utfordringene i barnehagesektoren.

4. RAMMEPLANEN SOM STYRINGSdokUMENT

I dette kapitlet presenteres analyser av nye data som er samlet inn for å svare på studiens hovedproblemstilling 1 om hvordan dagens rammeplan fungerer som styringsdokument. Problemstillingene omhandler i korte trekk hvordan rammeplanen er forstått, iverksatt og tatt i bruk på de ulike styringsnivåene i sektoren. Disse funnene utdyper vi ytterligere i egne delkapitler under hvert funn ved å trekke inn konkrete innspill og sitater som fremkommer i datamaterialet fra telefonintervjustudien og som underbygger hovedfunnene. Hvordan funnene relaterer seg til tidligere forskning er gjennomgått i kapittel 2.2.

4.1 Et blikk i bakspeilet

Vi starter analysene i dette kapitlet med en titt i «bakspeilet» for å peke på utviklingstrekk i implementeringsarbeidet. Det er særlig på fylkesmannsnivå at utviklingen av implementeringsarbeidet av rammeplanen fra både 1995 og 2006 trekkes frem av våre informanter. Aktiviteten i implementeringsarbeidet varierte mellom fylkesmannsembetene. Noen forteller om avtakende aktivitet mellom 1995 og 2006-versjonene, mens andre fylkesmenn forteller om aktivt implementeringsarbeid der ekstern fagkompetanse ble brukt for å drive implementeringsarbeid rettet mot både styrere og eiere, samt barnehagemyndighet, noe som støtter funn i kapittel 3:

«Jeg har vært med siden -92, og vært med på begge rammeplanene vi har hatt... .. i 2006.. da var det en helt annen informasjonsflyt og kompetanse, da var ikke vi så aktive med å implementere den som vi var første gangen. [...] For mange år siden hadde vi kurs på samfunnsmandatet parallelt som vi hadde kurs på fagområdene. Det var da den første rammeplanen kom inn som et dokument i sektoren. Da hadde vi kurs på barns medvirkning og deltok i nasjonale programmer. Og barnehagene ønsker seg jo mer av det, men det er kommunenes ansvar å fullføre det som ble satt i gang av fylkesmennene.» (Representant for fylkesmannen).

Flere av informantene hos fylkesmennene utdyper at rammeplanen fra 2006 kom på et tidspunkt hvor deres rolle som informasjonsformidler hadde endret seg betraktelig. Det handler særlig om kommunenes og barnehagenes informasjonsbehov, og sektorens erfaringer over tid med rammeplanarbeid. En fylkesmann sier:

«Vår rolle ved innføring av rammeplanen var mye mer sentral i 1995, enn den var nå sist. Det knytter seg til informasjonsflyten i samfunnet før og nå. I 1995 kjørte vi mye kurs for å innlemme dokumentet. Det at sektoren hadde vært gjennom prosessen med den første rammeplanen

i 1995 påvirket etter vårt syn også implementeringen av rammeplanen i 2006» (Representant for fylkesmann)

Informantene forteller at de bygde opp en erfaringsbakgrunn i implementeringen av 1995-rammeplanen som la føringer på implementeringsarbeidet med 2006- rammeplanen. En fylkesmann forteller at arbeidet med implementeringen i 2006 handlet om å få den nye rammeplanen til å passe inn i arbeidet som hadde blitt gjort tidligere, og finne bekreftelse og støtte til dette. Det skjedde en tilpasning til tidligere arbeid når en ny rammeplan ble introdusert. Sektoren startet med andre ord ikke med blanke ark når en ny rammeplan kom, og viser betydningen av å ha i mente tidligere implementeringsprosesser i møte med en ny rammeplan.

Fylkesmannens rolle i implementeringsprosessene har endret seg over tid. Deres rolle med å implementere den første rammeplanen som kom på midten av nittitallet var langt mer aktiv og sentral enn i 2006. Dette kan som nevnt skyldes at behovet for informasjon og kurs fra fylkesmannen i barnehagesektoren var langt større tidligere da faglige oppdateringer, kursing og informasjonsdeling ikke var digitalisert på samme måte som i 2006. Rollen til fylkesmannen har også endret seg i takt med at flere kunnskapsaktører kommer på banen. Mens det tidligere var fylkesmannen som laget kurs og som fortalte om ny forskning, er det nå mange andre som tilbyr det samme. Etablering av ulike nasjonale sentra er et eksempel på aktører som formidler mye av det samme som fylkesmannen tidligere gjorde. Det som kan forstås som et slags kunnskapsmonopol i sektoren ser ut til å bli brutt opp over tid, og dette kan få konsekvenser for hvilken kunnskap man bygger arbeidet med rammeplanen i barnehagene på.

En av informantene er tydelig på at hun oppfatter at deres rolle implisitt forventes å være noe mindre med tanke på implementering, informasjonsarbeid og kursing av sektoren i møte med 2017-rammeplanen enn tidligere. Dette omhandler midlene som er til rådighet, det vil si «gulrøttene»:

«Vi får 300.000 kr til hele [fylket] for å implementere rammeplanen, og det dekker ikke engang konferansen i juni, så da bruker vi kompetansemidler. Så derfor prøver vi så godt vi kan å sette i gang kommunene i samarbeid med høyskolen, at de hjelper dem med å implementere det. Vi må bare følge dem på høsten og se hvordan de gjør det. Ingen fylker har fått mer enn 300.000 kr til implementere den nye rammeplanen. På den gamle rammeplanen tror jeg det var godt over 1 mill. Fylkesmann den gang frikjøpte en fra høyskolen til å reise rundt for å implementere i fylket og holdt kurs.» (Representant for fylkesmannen)

Det er grunn til å tro at 2017- rammeplanen vil implementeres og iverksettes på en helt annen måte enn i 2006. De tilbakemeldingene vi får, tyder på at den

rollen fylkesmannen vil ha, kan vise seg å bli mindre sentral enn tidligere. I tillegg til å ha færre midler til implementering, indikerer intervjuene våre at det har skjedd en dreining i rollefordeling, hvor den kommunale barnehagemyndigheten kan se ut til å ha fått et større ansvar for å nå ut til barnehagene. Selv om vi ser antydninger til at fylkesmannens rolle i implementeringen av rammeplanen for barnehager er endret og muligens blitt mindre sentral, tyder tilbakemeldingene vi har fått samlet på at barnehagesektoren er svært klar for en ny rammeplan. Resultatene fra intervjuene vi har gjennomført viser at mange venter på en ny plan og at sektoren er mer forberedt på å skulle tilpasse seg innholdet i en ny rammeplan enn hva den var i 2006.

Oppsummering om utviklingstrekk i rammeplanarbeid:

- Flere fylkesmenn jobbet mindre med å implementere 2006-rammeplanen enn 1995-rammeplanen
- Det var flere «gulrøtter» knyttet til implementering av tidligere rammeplaner i form av økonomiske midler
- Over tid har flere aktører kommet inn i feltet og deltar i informasjonsflyten
- Sektoren er klar for en ny rammeplan

4.2 Profesjonalisering av sektoren

Et hovedfunn, basert på tilbakemelding fra mesteparten av informantene, er at rammeplanens innhold og form over flere år i særdeleshet har bidratt til å fremheve kompetanseutvikling i barnehagene. Flere peker på en stor endring i «mentaliteten» og arbeidet i etterkant av den første rammeplanen i 1995. Det videre arbeidet med rammeplanen fra 2006 har ytterligere profesjonalisert sektoren:

«Da rammeplanen kom, skjedde det en tydelig bevisstgjøring som ikke minst gjorde noe med språket og profesjonaliteten i barnehagene. Det har skjedd en del på dette med kvalitet i kjølvannet av rammeplanene. Fokuset på kvalitet i barnehagen er veldig endret. Det er ikke lenger kvalitet bare å ha nok plasser. Ordlyden i samfunnet og internt i barnehagene er endret, vi er mye tydeligere på hva kvalitet i barnehagene egentlig er» (Representant for lokal barnehagemyndighet)

Helt spesifikt snakkes det om *målrettet kompetanseheving* innen ulike fagområder som del av profesjonaliseringen i tillegg til skjerpet og større oppmerksomhet på barnehagenes kvalitet. Styrere vi har snakket med trekker frem at begrepet kvalitet i barnehagene har fått en annet og mer tydelig kommunisert innhold, og at barnehageansattes profesjonalitet har fått et langt mer synlig og tydelig ansikt de siste 10 årene. Dette trekkes også frem av lokal barnehagemyndighet. Mer konkret har rammeplanen stilt krav til sektoren på

en slik måte at barnehagene har sett konkrete behov for kompetanseheving for å etterleve de målene som rammeplanen gir. Barnehagene har jobbet med kompetanseheving på spesifikke fagområder og videre med sentrale begreper fra rammeplanen som hjelper de ansatte på ulike nivåer å tenke helhetlig om barnehagearbeid.

Vi tolker disse tilbakemeldingene dithen at rammeplanen har gitt de ansatte i sektoren en tydeligere retning og føring på arbeidet de gjør. Rammeplanen har bidratt til en avgrensning av hva som oppfattes som viktig, faglig og relevant, noe som er helt sentrale «preken (sermon)»-funksjoner (Vedung, 2007):

«Inntrykket er at barnehagesektoren er mer profesjonalisert, det er mer fokus på det faglige, det å følge enkeltbarn og ta foreldre alvorlig. Det har skjedd veldig mye i forhold til det skriftlige, dokumentasjon...»
(Barnehagestyrer, kommunal barnehage)

Dette uttrykkes blant annet ved at pedagogene selv opplever å ha blitt tydeligere som gruppe, og at den faglige kommunikasjonen i møte med andre aktører og eksterne krav har blitt tydeligere. Flere av våre informanter på styrer-nivå trekker frem at innholdet i rammeplanen over tid har hatt konsekvenser for hvordan det jobbes i barnehagene hvor læring har fått en større rolle. Tredelingen *lek-omsorg-læring* har fått et feste i arbeidet:

«Barnehagen har hevet sin status. Barnehagen har vært et opphold, lek og moro, men læringsbegrepet har kommet mer frem. Man dekte seg mer bak omsorg og lek før, men så har blitt mer tredelt – at du har både lek, omsorg og læring. Læring var mer nedtonet før.» (Barnehagestyrer, kommunal barnehage)

Innholdet og ordlyden i rammeplanen har medført at et langt bredere utvalg av fagfolk og politikere nå uttaler seg og mener noe om barnehage. Dette har medført at også barnehagelærerne og pedagogene i barnehagesektoren opplever å ha fått en mye tydeligere stemme i samfunnsdebatten, og barnehagelærerutdanningen som profesjon har blitt tydeligere. Dette er en utvikling som våre informanter trekker frem og knytter konkret opp til innholdet i rammeplanen, fordi rammeplanen viser fram og understreker fagets plass i barnehagen. Vi forstår det slik at rammeplanen har gitt sektoren en faglig tyngde og ansatte en stolthet. Dette vises blant annet i at rammeplanen brukes utad i møte med foreldre og andre aktører for å understreke og legitimere fagligheten i det arbeidet de gjør. Rammeplanen beskrives å ha løftet det faglige ambisjonsnivået i sektoren, noe sitatet under illustrerer:

«Vi har gått over til å tenke etter mye større pedagogiske ambisjoner. Vårt mål er at ALLE ansatte skal ha målbaserte ansvarsområder.»
(Privat eier, stiftelse)

Funnene her peker på tydelige preken-trekk ved rammeplanen. Den har bidratt til å uttale verdier som faglighet og profesjonalitet knyttet til barnehagefeltet både innad i sektoren og utover sektorens grenser. Vi ser også tydelige koblinger mellom rammeplanen som styringsdokument og arbeidet med kompetanseheving i datamaterialet vårt. Rammeplanimplementeringen er avhengig av kompetanseheving for å kunne gjennomføres, hvilket belyser mer generelt den viktige koblingen mellom styring og kunnskap.

Oppsummert har rammeplanen som styringsdokument...

- Bidratt til å profesjonalisere sektoren
- Bidratt til å sette fag på dagsorden
- Bidratt til å strukturere arbeidet med kompetanseheving i sektoren
- Bidratt til å fremheve læring i barnehagen
- Bidratt til å heve statusen
- Bidratt til å lage et tydeligere bilde for sektoren selv og omverden av barnehagen og interesse for institusjonen

4.2 Juridisk vag og pedagogisk vid rammeplan

Det andre hovedfunnet i vårt materiale omhandler hvordan rammeplanen oppfattes som styringsdokument av ansatte i sektoren. Vi ønsket å vite mer om hvordan informantene kjente til rammeplanen ut fra sin rolle og sine ansvarsoppgaver, og på hvilken måte de opplevde rammeplanen som et styrende dokument i sin arbeidshverdag. Vi finner at rammeplanen har en helt sentral plass i bevisstheten hos alle som jobber i barnehagesektoren, helt fra fylkesmann og ut til den enkelte barnehagestyrer.

Noen, både styrere, eiere og ansatte i forvaltningen, opplyser at de bruker dokumentet aktivt, mens andre beskriver et mer distansert forhold til selve rammeplanen og omtaler den mer som et dokument som blir tatt frem dersom det blir nødvendig. Felles for alle informantene i telefonintervjustudien er vektleggingen av rammeplanens rolle i å beskrive krav og forventninger til barnehageinstitusjonen.

Spesielt informantene våre på fylkes- og kommune-nivå betrakter rammeplanens innhold ut i fra en tanke om at den har to ulike hensikter: den skal være et *pedagogisk styringsdokument* på samme tid som den er et *juridisk styringsdokument*. Dette skillet kan relateres til rammeplanens prekensider (sermon) og dens piskside (stick) hvor den som pedagogisk styringsdokument fungerer som «sermon» og som forskrift og grunnlag for tilsyn fungerer som «stick» (Vedung, 2007). Rammeplanen oppleves av majoriteten av informantene på alle nivå å gi gode pedagogiske føringer, men samtidig har den en bredde og et stort handlingsrom. I sum er vår tolkning av intervjuene at rammeplanen fungerer godt som et pedagogisk dokument. På den andre siden blir innholdet som en *forskriftstekst* problematisert som for vagt, noe som

bekrefter tidligere studier (Agenda Kaupang, 2015). Denne beskrivelsen gjenfinnes i alle informantgruppene, men problematiseringene varierer også innenfor gruppene.

Informantene våre på forvaltningsnivå (på kommune- og fylkesnivå) har en klar opplevelse av at rammeplanen gir vage juridiske føringer. Det trekkes spesielt frem at rammeplanen som en juridisk forskrift har en form som gjør dokumentet lite egnet til spesielt å føre tilsyn på. Dette forstår vi som at rammeplanen inneholder for få konkrete juridiske krav:

«Som fagarbeider er det greit at den er så vid. For kommunene og som myndighet er det litt blandet at den er så vid. I forhold til tilsyn og vår påse-rolle er det nok flere som ønsker at den var strammere»
(Representant for fylkesmannen)

Noen av informantene våre på fylkesnivå oppfatter at forskriften sender ulike styringssignaler. På den ene siden er signalet at kvalitet i barnehagen er viktig, særlig med tanke på de ulike fagområdene. Den har hatt stor påvirkning på kompetansehevingstiltak og veiledning i kommunene. På den andre siden sier også styringssignalene at det er viktig å ha oppmerksomhet på barnehagens egenverdi. Begge deler handler om kvalitet, men på ulike måter.

Oppfatningen er at siden rammeplanen er såpass vid og derfor gir *stort handlingsrom* for hvordan fylkesmannen velger å gjennomføre en satsning, er det ingen åpenbar målkonflikt i styringssignalene. Sitatene under illustrerer hvordan informantene oppfatter bredden i rammeplanen nettopp som en mulighet for sektoren til bevare det mange beskriver som 'barnehagens egenverdi' i møte med krav om det som kan forstås som en «skolsk» faglighet i barnehagene:

«For eksempel så legger jo PISA føringer helt ned i barnehagen. Jeg tror barnehagene har vært flinke til å ta dette på «barnehagevis», men det er også andre kommersielle krefter som virker inn. Vi, kommunene og barnehagene må passe på å styrke barnehagens egenverdi»
(Representant for fylkesmannen)

Tilbakemeldingene fra fylkesmannen tyder dessuten på at en ny rammeplan fra 2017 med flere skal-krav rettet mot barnehagene ikke skaper særlig bekymring for betydningen av barnehagenes handlingsrom. En representant for fylkesmannen påpekte at man i den nye rammeplanen også må «lage seg handlingsrom bak de nye setningene».

På kommunenivå kan tilbakemeldingene oppsummeres med at rammeplanen gir føringer til barnehagene på hva som menes med kvalitet i det pedagogiske arbeidet, men at dokumentet er juridisk vagt når man skal gjennomføre tilsyn og sanksjoner mot barnehager som ikke tilfredsstillt kravene til kvalitet i barnehagene. Dette gjelder også i veiledningsarbeidet som

barnehagemyndigheten er pålagt. Også i veiledningsarbeidet oppleves rammeplanens vaghet problematisk:

«Når du skal veilede så blir det mer sånn på temaform. Det er vanskelig å gå inn i barnehagen og si at 'nå oppfyller ikke dere rammeplanen' ... da er som regel formuleringene så vide at... det er i form av *bør-*formuleringer. Så den har ikke vært noe annet enn førende, den har tatt en retning og virkelig vært med og poengtert kvalitet og viktighet av barnehagene i kommunene. Jeg tror ikke at den i dag er det førende styringsverktøyet i sektoren, vi venter veldig på en ny...» (Representant for lokal barnehagemyndighet)

Det at rammeplanen oppfattes som vag rent juridisk ser ut til å vekke en bekymring for den faglige kvaliteten på arbeidet som gjøres lokalt i barnehagen hos barnehagemyndigheten. Disse bekymringene oppfatter vi som tydeligere hos barnehagemyndigheten enn hos fylkesmannen. Dette kan ha med nærheten til barnehagene å gjøre og ikke minst kommunenes dobbeltrolle overfor kommunale barnehager, noe som ser ut til å innebære større detaljkjennskap til sektoren lokalt enn hva vi totalt sett ser på fylkesmannsnivå. At rammeplanen er for uklar på hva som er en «bra nok» barnehage kvalitetsmessig, har bydd på utfordringer i møte med dårlige barnehager. Vi finner i tillegg at dette kombineres med svake sanksjonsmuligheter. Et utfall kan da bli, slik en barnehagemyndighet fortalte, problemer med å stenge barnehager med uforsvarlig drift. Dette tok, hos denne kommunen, tre år å gjennomføre:

«Rammeplanen åpner for mye tolkning, men det er det verktøyet vi har...loven og teksten i rammeplanen, og så skriver vi ut fra det. Men det er ikke enkelt. Vi har stengt en barnehage på dårlig kvalitet. Faglig så tenker jeg at vi skulle stengt den lenge før, men det var så vanskelig. Men vi klarte det til slutt. Veldig krevende arbeid og vi brukte tre år på det. Men det er det verktøyet vi har. Vi bruker det vi har.» (Representant for lokal barnehagemyndighet)

Disse funnene støtter tidligere forskning som har pekt på manglende sanksjonsmuligheter i sektoren og lite «hard» styring, jf. funn i kapittel 3 (Agenda Kaupang 2015) som vi betegner som «sanksjonslinja» i tidligere forskning. Den flertydige formen på planen fører til, slik vi tolker intervjuene, utfordringer når den skal operasjonaliseres i tilsyn og veiledning.

Barnehagestyrerne omtaler rammeplanen først og fremst som et pedagogisk dokument som har gitt ansatte i barnehagene en støtte i faglig argumentasjon for arbeidet sitt. Rammeplanen bidrar med å løfte frem småbarnspedagogikk som fag og tydeliggjøre for foreldre og andre det faglige fundamentet i det arbeidet som gjøres.

I den grad barnehagestyrere snakker om rammeplanen som et juridisk dokument, er det i sammenheng med styring av ansatte barnehagen og muligheten for styrer til å stille konkrete krav til det faglige arbeidet inn i ansattgruppen. Her påpekes det at rammeplanen av 2017 med tydeligere skal-krav vil fungere som et tydeligere styringsverktøy for styrerne i barnehagen. Mange etterspør tydeligere krav om hva som er pålagt av den enkelte barnehage, barnehagestyrer, den enkelte pedagogiske leder og de ansatte generelt:

«Den som er i dag [2006/2011- rammeplanen], den er mye BØR. Jeg liker den veldig godt, men virker mer som en veiviser enn en forskrift [...] Det blir et kjempefint redskap for meg som styrer, at 'personalet skal...', 'barnehagen skal...', 'ped.leder skal...'. Det er mye lettere å ta frem det når man skal jobbe med det. Så det blir kanskje lettere å forstå hva som er forventningene til oss, til Barnehage-Norge AS». (Barnehagestyrer, privat barnehage)

Det kan være flere tolkinger av dette sitatet, men en kan være at arbeidet i barnehagen kan bli preget av praksis som ikke er faglig fundert og profesjonell, men som utgår fra personlige erfaringer, tradisjon og sedvane, omtalt av informanter i datamaterialet som «privatpraksis». En høy andel ufaglærte i sektoren kan fremme dette, som kan forstås som en frakopling mellom praksis og rammeplanstyring. En tydeligere rammeplan kan derfor oppleves som et verktøy for å få ansatte til å bli mer bevisst de faglige kravene til arbeidet med barna, noe som finner støtte i tidligere forskning som viser at sterkere regulering kan motvirke frakopling (Boxenbaum & Jonsson, 2013). Dette er et viktig funn som også gir signaler om at rammeplanen som juridisk forskrift er klar for revidering, og mange ser frem til innføring av ny rammeplan i 2017.

Det er grunn til å diskutere om det er uttrykk for en etterlysning av sterkere styring fra aktørene i sektoren ved å påpeke et behov for en «strammere» og mer forpliktende rammeplan og et tydeligere styringsdokument. Dette er en problemstilling som særlig vises i forbindelse med tilsyn, som diskuteres i kapittel 4.4.3. Særlig på fylkesmannsnivå gis det tydelige signaler om viktigheten av juridisk kompetanse i møte med en ny og juridisk tydeligere rammeplan, dette går vi nærmere inn på i kapittel 4.4.

Oppsummert om rammeplanen som styringsdokument:

- Både et *pedagogisk styringsdokument* og *juridisk styringsdokument*
- For uklar for å fungere som et juridisk dokument
- Problematisering av rammeplanen som juridisk dokument mest uttalt på fylkesmanns- og barnehagemyndighetsnivå
- Styrerne forholder seg til rammeplanen i hovedsak som et pedagogisk styringsdokument

- For vid, og vi aktører på alle nivå i sektoren etterlyser en mer entydig rammeplan-tekst.

-

4.2.1 Behov for juridisk kompetanse i barnehagesektoren

Fra 1990-tallet er det vedtatt en rekke lover i Norge som rettighetsfester krav til helsetjenester, velferd og utdanning. Vi ser lignende tendenser i barnehagesektoren; muligens en forventet utvikling etter lovfestet rett til barnehageplass fra 2003. Maktutredningen fra 2003 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2003, s. 19) peker på at en sterkere rettighetsforståelse i befolkningen kan føre til at borgere ved opplevd ulikhet eller mangel på/ved tilbud prosederer egen sak i medier og rettssystem. Dette trekket gjenspeiles i vårt materiale. Enkelte informanter på forvaltningsnivå (kommune- og fylkesnivå) har nevnt eksempler på at foreldre i dag er mer orientert mot egne rettigheter og påpeker at dette fører til økt behov for juridisk kompetanse for å ivareta de juridisk baserte rettighetskravene:

«Vår veilederrolle har endret seg over tid. Vi ser en økning i bekymringsmeldinger. Samtidig bruker vi i økende grad også barnekonvensjonen og knytter innholdet i rammeplanen opp imot den. Tror et slikt fokus blir pålagt fremover. Jussen har mye å by på når det gjelder medvirkning.» (Representant for fylkesmannen)

Trenden med økende oppmerksomhet på individuelle rettigheter kan gjøre styringen av blant annet barnehagesektoren vanskeligere og mer komplisert enn tidligere, noe som kan knyttes til en *rettsliggjøring av rettigheter*. Vi finner i vårt materiale en tydelig dreining mot juridiske problemstillinger. Flere informanter ser en utfordring knyttet til sammenhengen mellom økte og mer eksplisitte krav til kvalitet i barnehagens arbeid og omfanget av klager og klagebehandling i forvaltningen. På fylkesnivå nevner flere koblingen mot barnekonvensjonen i relasjon til klagebehandling og henvendelser fra foreldre. Foreldre som gruppe har kommet mer på banen enn tidligere, og terskelen for å sende inn en klage eller å 'stå på kravene' og rettighetene for sitt eget barn ser ut til å ha blitt lavere enn tidligere. På fylkesmannsnivå understrekes viktigheten av at sektoren utvikler mer kompetanse på de juridiske sammenhengene mellom rammeplanen og blant annet barnehagelovens paragrafer om formål og innhold.

Det å bruke rammeplanen som et juridisk dokument blir sett på som utfordrende på grunn av formen denne planen har. Informantene på fylkesnivå peker på at det er stort rom for skjønsmessige vurderingen i fylkesmennenes tilsyn med barnehagemyndigheten. Videre at tilsynet er preget av egne operasjonaliseringer av rammeplanens innhold.

«Vi skal gjennom tilsyn sørge for at barnehagemyndigheten påser at rammeplanen følges. Og der, DER, er det mye å hente. Det er vel også

derfor rammeplanen blir mer skal-preget? Det blir lettere å føre tilsyn. I dag må vi lage alt sjøl, operasjonalisere tilsynet sjøl» (Representant for fylkesmannen)

Vi påpeker imidlertid at fylkesmannen i større grad enn kommunene har den nødvendige juridiske kompetansen tilgjengelig. Samtidig finner vi en unison oppfatning i intervjuene fra fylkesmennene om at de ikke har *nok* kompetanse på det juridiske rundt innhold og formål i barnehagene, og et tydelig ønske om at det fremover bør bli en sterkere vektlegging av dette fra sentralt hold. Flere av fylkesmennene vi intervjuet retter også et konkret ønske om enda sterkere vektlegging fra sentrale myndigheter av det juridiske innholdet i rammeplanen. Dette ser vi i sammenheng med deres tilbakemeldinger om økende mengde klager og bekymringsmeldinger fra blant annet foreldre og private barnehageeiere, noe sitatet under illustrerer:

«En økning de siste årene er at vi får flere bekymringsmeldinger fra foreldre inn til oss. Det er nytt. Da må vi ta imot, og så skriver vi et skriv til kommunen som barnehagemyndighet. Vi skriver da et skriv hvor vi hjemler det klager sier både i rammeplanen og i barnekonvensjonen. Tror det blir mer og mer pålagt fremover. På den måten bruker vi rammeplanen hele tiden.» (Representant for fylkesmannen)

Også fra private eiere trekkes betydningen av det juridiske ansvaret og innholdet frem. En konkret tilbakemelding går på at det juridiske ansvaret som ligger på barnehagene og behovet for kunnskap som omhandler juridiske problemstillinger, er veldig underkommunisert. Blant annet er barnehagene til kommersielle eiere underlagt aksjeloven. Dette vil i sin tur stille større krav til kompetanse for de som jobber i sektoren. Det trekkes frem som positivt at den nye rammeplanen som gjelder fra høsten 2017 vil inneholde et eget kapittel om roller og ansvar:

«Før var jeg også styrer i barnehagen, og da jeg ble barnehagemyndighet så ble jeg veldig glad for at jeg ikke var styrer. Det er ikke nok kunnskap per i dag om hvor mye ansvar du sitter med i de ulike rollene. Det er et område man kunne ha jobbet mer med - hvilket ansvar du faktisk sitter med i ulike situasjoner». (Privat kommersiell barnehageeier)

Igjen finner vi et samsvar mellom innholdet i rammeplanen som styringsdokument og kompetansebehov i sektoren. Når innholdet og formen i rammeplanen endres, så endres også kompetansebehovene i sektoren. Vår forståelse er at rammeplanens konkretisering av krav gjør at barnehagesektoren i større grad møter og får behov for supplering fra andre fagdisipliner. Vi ser at spesielt at det juridiske kompetansebehovet har blitt større.

Oppsummert om juridisk kompetanse i barnehagesektoren:

- Informantene beskriver en brukergruppe som i større grad enn tidligere er opptatt av egne og sine barns rettigheter, og som argumenterer juridisk
- Barnehagesektoren etterlyser mer juridisk kunnskap i møte med rettsliggjøring av rettigheter
- Det forventes at en ny rammeplan som blir strammere i styringsformen som juridisk dokument og derfor mer virksom som «pisk»

4.2.2 Et pedagogisk stort handlingsrom

Mens rammeplanens juridiske innhold blir omtalt som vagt, er tilbakemeldingene på det pedagogiske innholdet at dette er vidt og omfattende. Flere omtaler rammeplanen som en veileder heller enn et styringsdokument for den pedagogiske praktiseringen i barnehagene.

«En kjempesvakhet ved alle slike type dokumenter er at de er preget av konsensus, masse fine ord og det ekspertene som har laget dokumentet har klart å enes om... Man skal ikke tenke at rammeplan er så skarp at den rokker ved kjernen av hvordan vi er.. [Man] skal ikke ha for høye tanker om hvordan rammeplanen påvirker adferd. Den forteller om retning, den anbefaler ting. [...] Den rommer så mange ting, at det er ingen som opplever at de kan forvalte alt dette i en og samme person. Man plukker nok litt, høster litt fra rammeplan innimellom.»
(Private barnehageeier, stiftelse)

Private eiere gir langt på vei den samme beskrivelsen av rammeplanen som styringsdokument som vi finne blant ansatte hos kommune og hos fylkesmannen, det er omfangsrikt og lite konkret som styringsdokument. En tilbakevendende tilbakemelding fra informantene, spesielt på eier- og styrenivå, er at den har svært *mye tekst* og tidvis gjentakende. Dette trekkes frem som en ulempe når det gjelder bruken av dokumentet.

Informantene har litt ulike oppfatninger av hvilke konsekvenser det vide handlingsrommet som følger av rammeplanen har hatt for det arbeidet som skjer ute i barnehagene. Rammeplanen som et vidt pedagogisk styringsdokument er nødvendigvis ikke bare en negativ ladet tilbakemelding, siden denne bredden gir hver enkelt barnehage et stort handlingsrom og et skjønn i forhold til praktisering, slik som noen fylkesmenn også er inne på. På en side trekkes det frem at nettopp det vide handlingsrommet har bidratt til økt kvalitet i barnehagene, mens andre ser på dette som problematisk. En barnehagemyndighet setter det store handlingsrommet sammen med det nevnte rettighetsfokuset, og ser at det både er fordeler og utfordringer med å snevre inn handlingsrommet med flere skal-krav:

«Foreldrene kan begynne å si at 'ungen min har krav på sånn og sånn, og det mener jeg at dere ikke gjør'. Det er jo plusser og minuser. Det blir også lettere for de ansatte ... Det at personalet ansvarliggjøres, det er viktig». (Representant for lokal barnehagemyndighet)

Likevel synes det å være stor enighet blant informantene på alle nivå om at rammeplanen, gjennom å være et vidt pedagogisk styringsdokument, har løftet kvaliteten i sektoren over tid og skapt stor bevissthet om *kvalitet*. Slik vi tolker informantenes utsagn, handler kvalitet i barnehagene både om å gi rom for omsorg og lek, men også i økende grad at det er faglig bevissthet om det pedagogiske arbeidet, og at det arbeidet som gjøres er basert på en fagdidaktikk. En oppfatning om at bevissthet rundt kvalitet har økt kan i stor grad knyttes til det langsiktige faglige arbeidet som rammeplanen har bidratt til, noe mange nevner:

«Rammeplanen med den bredden og handlingsrommet, den har bidratt til økt kvalitet i det arbeidet barnehagene gjør. [...] Styrerne de er opptatt av å levere kvalitet, de utnytter ikke tolkningsrommet. Jeg oppfatter at rammeplanen blir brukt mye i det daglige praktiske arbeidet i barnehagene.» (Representant for lokal barnehagemyndighet)

Samtidig knytter flere rammeplanens vide tolkningsrom til det som kan tolkes som «etterrasjonalisering» og «her og nå-pedagogikk» (privatpraksis), særlig i arbeidet med de ulike fagområdene. Etterrasjonalisering viser til at barnehagene velger de tema og arbeidsmåter de har med seg fra egen erfaring og fra arbeidskultur, og plasserer disse aktivitetene inn i temaer fra Rammeplanen, gjerne i etterkant av praksisen eller hendelsen. Denne typen praksis problematiseres og forstås om ikke-faglig og uprofesjonell. Denne bekymringen handler om at hverdagen i barnehagen styres for mye av aktivitetsmål og for lite av pedagogisk begrunnede læringsmål. Dette i seg selv er noe flere mener har konsekvenser for kvaliteten på det pedagogiske arbeidet som gjøres:

«Vi så veldig flotte rapporter på hva barna hadde gjort og løst ulike fagområder – vi fant at historien om den pedagogiske aktiviteten var en konstruksjon som var laget ETTER at aktiviteten var ferdig. [...] Det viste seg at mål for læring ikke var dannet i forkant. Det var en kjip erkjennelse. Man har aktivitetsmål, men didaktikken er ikke til stede.» (Private barnehageeier)

Skiftet fra å ha en rammeplan som fungerer som en veileder mot en tydelig forskrift med skal-krav trekkes av mange frem som en god og hos noen en etterlengtet utvikling. Gjennom tydeligere skal-krav blir forventningene om det faglige pedagogiske arbeidet mer *forpliktende* i stedet for anbefalende, noe som også vil gjøre det vanskeligere med denne typen etterrasjonalisering som beskrives i våre data. Samtidig er informantene klare på at barnehagens

egenart må tas hensyn til i denne utviklingen nå når en ny rammeplan implementeres i 2017.

Oppsummert om rammeplanen som styringsdokument:

- Gir et stor handlingsrom for å utforme barnehagens pedagogiske tilbud
- Det vide handlingsrommet oppleves både som en fremmer og en hemmer for kvaliteten på tilbudet
- Flere forventer at sterkere skal-krav i den nye rammeplanen vil forplikte snarere enn å anbefale og dermed forebygge «etterrasjonalisering»
- Flere ønsker at den nye rammeplanen skal implementeres på en slik måte at barnehagens egenart ivaretas

4.3 Iverksetting av rammeplanen

Studien skal analysere hvordan praktiseringen og iverksettingen av rammeplanen foregår i det daglige arbeidet hos de ulike aktørene. Hva vil det si at å arbeide med eller anvende rammeplanen som styringsdokument oppfattes ulikt både på tvers av styringsnivåene og mellom barnehagestyrer, eiere, kommuner og fylkesmenn? Vi erfarte at for en del informanter kan det være vanskelig både å reflektere over og få øye på hvordan det jobbes med rammeplanen. Dette delkapittelet viser hvordan de ulike aktørene har jobbet med å iverksette rammeplanen fra 2006 på sitt nivå.

4.3.1 Fylkesmannen

På fylkesmannsnivå ser vi en todeling der noen utelukkende betrakter rammeplanen som viktig i sammenheng med det arbeidet som omhandler juridiske problemstillinger i tilsyn og klagebehandling, mens andre i langt større grad gir inntrykk av at rammeplanen også er aktivt i bruk som en del av fylkesmannens arbeid med å veilede og informere både lokal barnehagemyndighet og barnehageeiere. Rammeplanen blir hovedsakelig brukt på en overordnet måte, hvor rammeplanen skal kommunisere forventningene til barnehagesektoren, det vil si at den fungerer i stor grad som en preken (sermon) (Vedung 2007). Innspillene nedenfor gir et godt bilde på at det i varierende grad er slik at fylkesmannen tar det pedagogiske innholdet i rammeplanen inn i sitt arbeid. I enkelte fylker er fortolkning av pedagogisk innhold er delegert til barnehagenivået. Andre fylkesmenn opplyser å være aktive i sin veilederrolle for å sikre at den nødvendige kunnskapen er på plass:

«Vi som fylkesmann har ikke brukt det som styringsdokument, for det er kommunen som barnehagemyndighet sitt ansvar å påse at barnehagene følger rammeplanen. Vi har ikke de direkte styringslinjene ut i barnehagene. Vi forventer implisitt at de [barnehagemyndigheten] følger rammeplanen». (Representant for fylkesmannen)

«Pedagogisk dokumentasjon og barns rett til medvirkning er de områdene av rammeplanene vi har hatt mest fokus på. Skyldes nok litt kompetansen hos oss, men passet bra med Udir sine signaler».
(Representant for fylkesmannen)

Blant de fylkesmenn som beskriver rammeplanen som sentral i sitt arbeid trekkes det frem rammeplanen som særlig viktig i arbeidet med kompetanseheving og i utvikling av veilederrollen ut til kommunene gjennom å heve kompetanse hos barnehagemyndigheten. Beskrivelsen av hvordan tilsyn med barnehagemyndigheten gjennomføres gir innblikk i hvor stor grad det pedagogiske innholdet i rammeplanen inkluderes i arbeidet. Dette innebærer at fylkesmennene på tilsyn hos barnehagemyndigheten leser over årsplaner i møter med sine kommuner og på den måten går inn i hvordan kommunen følger opp barnehagenes innhold jamfør rammeplanen. Andre opplyser imidlertid at de i svært liten grad forholder seg til innholdet i forskriften:

«Vi har ikke brukt den [rammeplanen]... vi har heller ikke kurset i rammeplanene ut til barnehagene siden da den var helt ny.»
(Representant for fylkesmannen)

Et funn vi finner spesielt interessant er et innspill fra fylkesmannsnivå om å gjøre et klart skille mellom arbeidet som skal gjøres på kompetanseutvikling og implementering av rammeplan. Dette er to ulike prosesser som Utdanningsdirektoratet i sitt møte med fylkesmennene bør bemerke seg. Dette henger sammen med skillet mellom en pedagogisk og en juridisk forskrift, og det viser seg å være uklart hva fylkesmannens rolle skal være i denne sammenhengen. Sitatet under beskriver dette godt og oppsummerer refleksjoner fra intervjuer vi har gjort på fylkesnivå:

«Noe jeg ønsker at dere spiller inn er betydningen for oss i det å skille kompetanseutvikling og å implementere en ny forskrift. At de [Utdanningsdirektoratet] tenker at begge ting skal skje, men de må vite hva som er det ene og hva er det andre. De må ikke blande de to sammen, slik at man ikke vet når man snakker om det ene eller når man snakker om det andre. I vår verden er kompetanseutvikling noe som skal dyktiggjøre barnehagene til å kunne ta i bruk rammeplanen, og det som går på implementering av en forskrift er å orientere om hva som er kravene, hva er det dette betyr, hvilken handling er det dette krever. Det blir en annen prosess.» (Representant for fylkesmann)

Her tydeliggjøres forskjellene mellom kompetanseutvikling og implementering av rammeplanen som forskrift slik de oppfattes av denne informanten. Det påpekes også at Utdanningsdirektoratet oppleves som for lite bevisst på denne todelingen i rammeplanimplementeringen knyttet til fylkesmennenes roller. For denne informanten har denne uklarheten forplantet seg til fylkesmannsembetene og gitt grobunn for svært ulike praktiser og

rolleforståelser. Vår oppfatning etter intervjuer med fylkesmennene er at praksisen er ulik på tvers av fylkene, og at dette kan knyttes til uklar styring. Det er grunn til å diskutere hvordan denne uklare rolle- og oppgaveforståelsen kan påvirke implementering av 2017-rammeplanen.

Oppsummert om fylkesmannens bruk av rammeplanen:

- Først og fremst bruker rammeplanen som en juridisk forskrift opp mot sin tilsynsrolle overfor barnehagemyndigheten.
- Varierende oppmerksomhet på innhold i rammeplanen
- Ser ut til å henge sammen med grad av kontakt med sektoren og den enkelte styrer i barnehagene
- Henger sammen med kompetansesatsinger
- Tilbakemelding om å skille implementering av rammeplanen og å drive kompetanseutvikling
- Et ønske om å tydeliggjøre fylkesmannens rolle og ansvar i implementeringsprosessen

4.3.2 Lokal barnehagemyndighet

Rammeplanen gis en veileder- og/eller oppslagsverksfunksjon både for ansatte i barnehagemyndigheten og for eiere og styrer/pedagogiske ledere i barnehagene. Særlig barnehagemyndighetene, men også enkelte styrere, spiller inn at de jobbet mer eksplisitt med innholdet i rammeplanen da den var ny, og at den over tid fungerer mest som et dokument de støtter seg på ved behov for dokumentasjon eller for å få faglig støtte for det de foretar seg:

«Vi bruker ikke rammeplanen fysisk og blar i den, men den ligger i bunn for det vi gjør» (Representant for lokal barnehagemyndighet)

Samtidig beskrives rammeplanen å inneha en helt sentral rolle i bevisstheten til dem som jobber i sektoren. Beskrivelser som går på at den «ligger i ryggraden» på dem som jobber i barnehagesektoren og at den ligger til grunn for alt som gjøres, går igjen i de fleste intervjuene. At rammeplanen er nevnt og referert til i årsplaner trekkes fram som et tydelig signal på at rammeplanen brukes mer systematisk enn før, og at den er godt kjent.

Kommunene som barnehagemyndighet tar i stor grad med seg *det pedagogiske innholdet* i rammeplanen inn i lokalt planverk, for eksempel i form av virksomhetsplaner for oppvekstområdet, strategiplaner for oppvekst eller barnehage og ulike kvalitetsutviklings-/kompetanseplaner for barnehagesektoren. Rammeplanens innhold er altså ivaretatt gjennom utarbeidelse av lokale strategier og planer, og det er disse planene som fungerer som praktiske arbeidsdokumenter for sektoren.

«Vi går jo til rammeplanen for å begrunne alt vi gjør. Helt konkret har vi tatt tak i den når vi laget vår egen kompetanseplan», (Representant for lokal barnehagemyndighet)

Samtidig er rammeplanen til stede i arbeidet med tilsyn og veiledning av barnehagene i kombinasjon med barnehageloven, når denne kommer til kort:

«Rammeplanen brukes i tilsyn etter barnehageloven, vi bruker paragrafen sammen med det som står i rammeplanen, særlig det som går på innhold og kvalitet. Loven er ikke så konkret på innhold, så da bruker vi rammeplanen, også lager vi egne dokumenter ut fra dette» (Representant for lokal barnehagemyndighet)

Flere av barnehagemyndighetene trekker frem at deres veilederrolle har endret seg i takt med at det har kommet flere kompetansetilbydere på banene. Dette sammenfaller med tilbakemeldingene fra fylkesmannsnivået om deres opplevelse av at «kunnskapsmonopolet» er brutt opp over år. Hvordan de ansatte hos barnehagemyndigheten anser sin bruk av rammeplanene kan også se ut til å ha en sammenheng med kommunens størrelse og ressurser brukt på barnehage. Et godt eksempel er tilbakemeldingen fra en ansatt i en liten kommune der vedkommende har både eier- og myndighetsrollen og opplyser å sitte med all saksbehandling som omhandler barnehage i sin kommune:

«Jeg må være så ærlig å si at jeg ikke bruker [rammeplanen] så mye..... føler at jeg heller bruker loven en god del. Nå har vi hatt noen klager og tilsyn, og da har jeg måttet gått nøye inn og lest i loven» (Representant for lokal barnehagemyndighet)

De to siste sitatene viser også en tvetydighet i forholdet mellom rammeplanen og barnehageloven i tilsynsarbeidet. Noen opplever at barnehageloven er viktigere enn rammeplanen i tilsynsarbeidet, mens andre opplever loven som for generell og bruker rammeplanen i stedet.

Oppsummert om barnehagemyndighetsnivåets bruk av rammeplanen:

- Rammeplanene gjennomgående holdes som et svært viktig og sentralt styringsdokument for sektoren
- Innholdet i rammeplanen konkretiseres og oversettes i større grad enn hos fylkesmannen ved at deler av innholdet tas eksplisitt inn i lokale planer, tilsyn og strategier
- Det er varierende hvor stor bevissthet informantene har til konkretiseringen og at dette kan tolkes som at er blitt noe inaktivert over tid.
- Innholdet ser ut til å tas noe for gitt

4.3.3 Eierne og bruken av rammeplanen

Utvalget består av private og kommunale barnehageeiere. I halvparten av kommunene i utvalget er rollen som myndighet og barnehageeier samlet hos samme person. Dette samsvarer med andre undersøkelser som f. eks (Rambøll, 2012), som studerer kommunene som barnehagemyndighet og som ser samling av myndighet- og eierrolle som en funksjon av kommunenes størrelse og ressurstilgang.

I samtale med de kommunale barnehageeierne kommer kommunens todelte rolle ovenfor de kommunale barnehagene opp som en aktuell problemstilling i samtale om hvordan man som eier tar i bruk rammeplanen i arbeidet. Organiseringen av eierrollen ser ut til å ha betydning for hvordan kommunen som eier bruker rammeplanen. Dette omhandler særlig ansvaret for kvalitetsutvikling i kommunale barnehager. Denne jobben gjøres av barnehagemyndigheten gjennom veiledning og informasjon til alle barnehager i kommunene. I kommuner der begge ansvarsområder ligger hos samme person, er tilbakemeldingen at de i større grad forholder seg til barnehagesektoren som en samlet enhet og i mindre grad skiller mellom private og kommunale barnehager. Den kommunale eierrollen utføres slik at det kommer både private og kommunale barnehager til gode. Kompetansestrategier som bunner i rammeplanen omfatter både kommunale og private barnehager. Samtidig oppleves det ikke helt uproblematisk. En kommune problematiserer for eksempel at spesielt store kjeder med sterke fagmiljø på denne måten får dobbel oppfølging, sammenlignet med de kommunale barnehagene.

Håndtering av eierrollen henger tydelig sammen med tilgjengeligheten på tid og ressurser, og det fremheves at det gjerne gjennomføres felles styremøter for å samkjøre prosesser:

«Vi er i en prosess med omorganisering av oppvekstmiljøet. Tidligere hadde vi en pedagogisk konsulent for barnehage og en for skole. Nå er det slått i hop og jeg gjør det som to personer gjorde før. Det går på bekostning av eierrollen overfor de kommunale barnehagene. Jeg ville gjerne jobbet mer med kvalitetsoppfølging, sørge for at alle ansatte er involvert, sørge for gode prosesser for praksisen og utøvelse av rammeplanen. Nå blir det mer ansvar lagt på de enkelte styrere. De er flinke til å møtes og samarbeide, men det er ikke i regi av oss som eier»
(Representant for lokal barnehagemyndighet og eier)

En tydelig tilbakemelding fra både private og kommunale eiere knytter seg til de krav og forventninger som ligger i rammeplanen og som stilles fra sentrale myndigheter, foreldre og samfunnet for øvrig. Tilbakemeldingene omhandler forventningene til barnehagene, og at de oppleves som for store til å kunne løses uten en økning i andelen barnehagelærere. Enkelte, både private og

noen kommunale eiere, opplyser å ha tatt konsekvensen av dette gjennom å aktivt jobbe for økt pedagogtettheten i sine barnehager.

Det som er felles er at det på barnehagenivå er *årsplanene*, og ikke rammeplanen, som fungerer som det fremste styringsdokumentet lokalt i barnehagene. Enkelte private eiere beskriver et distansert forhold til rammeplanen og ser den mer som en retningsgiver for arbeidet og mindre som et konkret styringsdokument for eier. Andre har svært aktivt bygget sin pedagogiske plattform rundt rammeplanens fagområder.

«Vi har utviklet et konsept som er i tråd med rammeplanen, hvor fagområdene er fortolket og utarbeidet i fem ulike fagtemaer. Vi jobber mer systematisk enn det som er vanlig. I løpet av en uke vil barnehagene har vært innom alle fagområdene i rammeplanen (Stor kommersiell eier)

Denne eieren beskriver videre hvordan de som eier har utviklet et eget pedagogisk konsept basert på rammeplanens fagområder. I utarbeidelsen av en egen veileder som beskriver dette konseptet har den enkelte styrer i barnehagene bidratt med å dokumentere det pedagogiske konseptet. For nye barnehager i denne kjeden beskrives denne veilederen som et godt verktøy for å se hvordan rammeplanen skal integreres i barnehagens arbeid, og den hjelper styrerne til å se koblingen mellom barnehageloven og rammeplanen. Igjen finner vi, slik som tidligere forskning har vist at rammeplanen er gjenstand for lokale fortolkninger og bearbeidinger og tilpasninger.

Oppsummert om eiernivåets beskrivelse av implementeringsarbeidet:

- Det er behov for mer kompetanse i barnehagene for å møte implementering av rammeplanen og økte krav
- Håndtering av eierrollen i implementering av rammeplanen henger tydelig sammen med tilgjengeligheten på tid og ressurser (kapasitetslinja)
- Årsplanene er det fremste arbeidsdokumentet i barnehagene
- Det varierer hvor aktivt de bruker rammeplanen i arbeidet med innhold i barnehagene

4.3.4 Barnehagestyrerne om rammeplan som styringsdokument

På barnehagenivå og blant styrere vi har snakket med finner vi at rammeplanen som styringsdokument oppleves som helt sentralt. Den omtales som å være viktig og et bakteppe for det styrene gjør i barnehagen. Mye av rammeplanens innhold må nok kunne sies å være til stede i form av taus kunnskap og kompetanse. Likevel, selve rammeplanen som dokument er i varierende grad eksplisitt i bruk i det daglige ved at de snakker om den med ansatte i det daglige. I flere av intervjuene kommer det frem at mens rammeplanen var mer eksplisitt fremme da den var ny, er den nå et dokument

som kan tas frem ved konkrete behov, eksempelvis som oppslagsverk i arbeidet med dokumentasjon, ved utarbeidelse av årsplaner og periodeplaner som er arbeids- og styringsverktøy i det daglige arbeidet i barnehagene. I tillegg trekkes den frem i fagmøter hvor de jobber konkret med utvalgte fagområder eller andre deler av rammeplanens innhold. Vi sitter inne med inntrykk av at rammeplanen virker mer «fra bokhylla» nå enn da den var ny. En forståelse av dette kan være å se rammeplanen som en ide jf Røvik (2007) som kan gå inn i inaktive faser i perioder, men som også kan revitaliseres.

Informantenes refleksjoner rundt rammeplanen(e)s påvirkning kan sees i lys av hvordan ansatte i en organisasjon tilegner seg kunnskap over tid, hvor målet er at ny kunnskap skal bli internalisert hos de ansatte (Døving, Elstad, & Haugland, 2001). Vi tolker det slik at rammeplanen har blitt internalisert hos ansatte i sektoren som taus kunnskap, hvor rammeplanen nå er med på å forme de ansattes valg og tankemåter i deres daglige virke i barnehagen. Likevel er kompetansen de besitter lokalt i barnehagene avgjørende for i hvilken grad barnehagene lykkes med å arbeide med det konkrete innholdet i rammeplanen. Her trekker særlig eier- og myndighetsnivå frem betydningen av både lederkompetanse og barnehagefaglig kompetanse lokalt.

«De barnehagene som lykkes, er de som har systematisk arbeid med å drive kompetanseutvikling hos seg selv. De har gode rutiner for å holde det varmt, jobber systematisk, og har en plan for det de gjør som er levende og ikke bare et dokument» (Kommunal barnehageeier)

Vi finner igjen «kompetanselinja» i dette materialet. Funnene fra telefonintervjuundersøkelsen til styrere støtter en forståelse av at rammeplanen har en helt spesiell preken-funksjon i barnehagene, men at den i likhet med funnene på de andre nivåene ser ut til å være inne i en noe inaktiv fase.

Oppsummering om barnehagestyrere og rammeplanen som styringsdokument:

- Rammeplanen ser ut til å ha en viktig preken-funksjon som styringsdokument i barnehagene
- Den er til dels inaktiv i de undersøkte barnehagene i telefonintervjustudien
- Den brukes spesielt i styrernes arbeid med dokumentasjon og planarbeid
- Dyktige ledere jobber konstant og systematisk med å reaktivere rammeplanarbeidet i organisasjonen

4.4 Realisering av rammeplanen gjennom kompetanseheving

Et viktig funn i studien er den tette koblingen mellom realiseringen av rammeplanen og kompetanseheving. I dette delkapittelet vil vi gå gjennom hvordan nettverk, tilsyn, kompetanseheving og kvalitetsoppfølging kan knyttes spesielt til hvordan barnehagene arbeider som *lærende organisasjon* for å realisere rammeplanens innhold. Styringsform og barnehageorganisasjonens arbeids med rammeplan settes i sammenheng. De ansattes kompetanse er en viktig faktor for barns trivsel og utvikling i barnehagen. På alle nivå i vårt datamateriale understrekes viktigheten av kompetanseutvikling, jf. «kompetanselinja» knyttet til realisering av rammeplanen. I det videre vil vi beskrive hvordan sektoren arbeider med kompetanseheving i 4.4.1, 4.5.2 fremhever styringsnettverk og deres betydning for fagliggjøring og kunnskapsoverføringer i sektoren. I 4.4.2 skriver vi om tilsyn med barnehagemyndighet og barnehager, og til slutt om måling og kvalitetsoppfølging i 4.4.4.

4.4.1 Kompetanseheving

På alle styringsnivå jobbes det med kompetanseheving rettet mot barnehagene. Når det kommer til valg av konkrete kompetansehevingstiltak og satsingsområder er det store variasjoner mellom fylkene. Det generelle inntrykket er at sektoren er *langsiktig* i sin måte å tilnærme seg målene som ligger i rammeplanen. Rammeplanen legger i stor grad føringer på valg av innhold. Samtidig ser vi at konkrete behov og hendelser på *barnehage-nivå* også spiller inn på valg som gjøres når kompetansestrategier legges på styringsnivået. På denne måten har vi grunnlag for å si at det er et samspill mellom «top-down»- og «bottom-up»-føringer når det gjelder arbeidet med kompetanseheving. Det er med andre ord ikke snakk om at kompetanseheving gjennomføres etter en streng hierarkisk og instrumentell styringsform.

Kompetansehevingstiltakene gjenspeiler de nasjonale satsingene og rammeplanens fagområder, spesielt innen valg av kommunenes lokale satsingsområder hvor temaene språk og realfag, samt barns medvirkning og oppmerksomhet mot relasjons-kompetanse og voksenrollen går igjen i mange kommuner. Mange barnehagestyrere forteller om samarbeid med universiteter eller høyskoler enten ved at de får veiledning av fagpersoner lokalt i den enkelte barnehage (barnehagebasert kompetanseutvikling), bruk av ulike verktøy for refleksjon og utvikling som er utarbeidet eksternt eller foredrag og dialogmøter. Vårt inntrykk er at barnehagemyndighetene ofte spiller en viktig rolle som fasilitator for kompetansehevingstiltak og lokale prosesser. En barnehage beskriver hvordan samarbeidet om barnehagebasert kompetanseutvikling i deres barnehage:

«Det startet med kvalitetsmelding fra Kunnskapsdepartementet kom. [...] Hun som er barnehagefaglig ansvarlig i kommunen tok tak i det og

tok det ned til oss. Der stod det at man skal ha barnehagebasert kompetanseutvikling, og det var et tema som vi ble glad i, og som vi ville utforske. Så opprettet gruppen kontakt til Dronning Maud, så tok vi ståstedsanalysen, alle barnehagene i kommunen gjorde det, og kom frem til områder som vi hadde behov for å jobbe med.» (Barnehagestyrer kommunal barnehage)

Vi finner med andre ord igjen nettverksstyringen av kompetanseheving som tidligere forskning har pekt på i sektoren (Haugset et al., 2016), men her direkte knyttet til rammeplanimplementering.

I tillegg til barnehagebasert kompetanseutvikling nevnes også lokale eksamensforberedende kurs for kompetanseheving opp til fagbrev, samt annen kursing og videreutdanning av samtlige medarbeidere i datamaterialet vårt. Flere av de kommunale barnehageeierne trekker frem lokale målsettinger om å øke kompetansenivået i egne barnehager gjennom blant annet kompetansehevingsstudier for assistenter og fagarbeidere, lederutdanning for styрere og barnehagebasert fagbrev for ansatte i kommunal barnehager. Dette bekrefter langt på vei resultatene fra fjorårets omnibus til barnehagesektoren (Naper et al., 2017).

Våre data indikerer at formalisering av utdanning er sentralt i kompetansehevingsarbeidet, spesielt for assistenter og barne- og ungdomsarbeidere. Mange trekker dessuten frem viktigheten av en kritisk *refleksjon over egen praksis* ute i barnehagene. Evne til refleksjon og vurdering av eget arbeid kan henge sammen med utdanningen til personalet, og et trekk i utviklingen av barnehagefeltet omhandler nettopp å synliggjøre og sette ord på *den tause kunnskapen* (Aske- Håberg, 2016). Mange barnehager arbeider med fagliggjøring og kompetanseheving gjennom ulike former for aktiviteter og møter for de ansatte i barnehagen. Dette omtales gjerne som refleksjonsarbeid og handler særlig om å sette ord på hva som er målene og hensiktene med aktivitetene i hverdagen. Her drøftes de «vide begrepene» i rammeplanen for å konkretisere og skape en felles forståelse for det faglige arbeidet i den enkelte barnehage. Sitatet under illustrerer dette hvor en styrer ser et tydelig skifte fra den tause kunnskapen og praksisen som ikke kommer til syne i det daglige arbeidet, mot en didaktisk bevissthet og refleksjon rundt arbeidsprosesser gjennom bruk av refleksjonsmøter som konkretiserer de overordnede verdiene og temaene i rammeplanen:

«Vi jobber med slike temaer i refleksjonsmøter som vi har, og da drar vi frem hver ansatts holdning og tanker rundt forskjellige påstander. Det er en fin måte å jobbe med de overordnede verdiene på. Å bryte opp til ulike påstander, for da blir det mye mer konkret. For eksempel 'Diskriminering foregår ikke i min barnehage' eller 'Jeg er glad at det er andres ansvar å sørge for at kvaliteten i barnehagen er god'. Så skal man si om man er enig eller ikke, og begrunne hvorfor. [...] Før [hadde

vi] assistentmøter med praksisfortellinger som ble drøftet, men så tenkte jeg at vi trenger noe annet, via utviklingsprosjektet vi har vært en del av» (Barnehagestyrer kommunal barnehage)

Sitatet over illustrerer hvordan barnehagene jobber i praksis med å oversette rammeplanen i refleksjonsmøter, og at dette kan skje i kompetansehevingsprosesser hvor de fremmer egne forståelser av begrep og må argumentere for disse. Vi har sett i kapittel 3 at en viktig translatørkompetanse er å bidra til at ideene (rammeplanen) ikke dør ut, men institusjonaliseres.

På alle nivå har vi spurt hvilken rolle rammeplanen har for valg av lokale satsningsområder eller tema for kompetansehevingstiltak. Dette omfatter både satsninger fra fylkesmannsnivå, kommunale satsninger og satsninger igangsatt av eier og/eller lokalt i enkelte barnehager. Utvelgelse av fagområder eller satsningstema ser ut til å skje basert på kartlegging av behov, tilbakemeldinger fra foreldre eller evt. konkrete hendelser (overgrepssaker eksempelvis) og ikke nødvendigvis plukkes direkte fra rammeplanen:

«Temaene er ikke valgt fordi de er i rammeplanen, men det man ser i barnehagene. Det er basert på hvor behovet er. Men de er knyttet til rammeplanen.» (Kommunal barnehageeier)

Flere legger også til grunn resultatene fra barnehagenes ståstedanalyser når kommunen skal beslutte konkrete satsninger eller satsningsområder. En fremheving av basiskompetanse kombinert med valg av satsing på enkeltfagsområder som har overføringsverdi, kjennetegner de tilbakemeldingene vi får. Et gjennomgående funn er langsiktige satsinger på basiskompetanse der det er valgt ett eller to fagområder som er såpass vide (f.eks. språk) at andre fagområder lett kan innlemmes i satsingsarbeidet går igjen. Basiskompetanse og det at satsningen skal ha en *overføringsverdi* synes å være noen viktige nøkkelord for sektorens arbeid med innholdet i rammeplanen. Det at rammeplanen har et pedagogisk stort handlingsrom og ikke er tydelig styrende, muliggjør at lokale satsningsområder kan tilpasses lokale behov i tillegg til de gitte nasjonale føringene som ligger der:

«Vi velger satsningsområder ut ifra hvor vi står i forhold til fagområdene, hva er oppe i tida, hva satser kommune på, hva satser Udir og departementet på? Hva er det typisk kompetanseutvikling på?» (Privat stiftelsesbasert eier)

Vi finner også i telefonintervjuene at enkelte fagområder er vanskeligere å arbeide med enn andre. Spesielt trekkes religion, filosofi og etikk frem hos mange som et viktig men utfordrende fagområde å jobbe med. Det beskrives en mangel på kompetanse som omhandler verbale, reflekterte og reflekterende samtaler med barn. Slike arbeidsformer beskrives av informantene å kreve andre kompetanser enn rent praktiske ferdigheter. Personalet må her

forberede seg grundigere, gjøre et stort forarbeid og de må selv ha gjort seg refleksjoner om eget ståsted. Det krever en profesjonalitet i møte med barna. Dette belyser igjen betydningen av translatørens kompetanse.

I tillegg nevner mange at IKT er et fagområde som er vanskelig å jobbe med. Begrunnelsene her går ofte på lav kompetanse på bruk av IKT, eller en vegring for å anvende IKT i barnehagen, hvor argumentasjonen ligger i at barn skal få en frison fra Ipad og teknologi i barnehagen. I tillegg understrekes utfordringer knyttet til kommunestørrelse. Data tilsier at det kan være problematisk å være en liten kommune med begrensede ressurser og personell når det kommer til kompetanseheving, noe som merkes i møte med større kommuner som har mer ressurser og kapasitet til å drive kvalitetsutvikling og kompetanseheving:

«Vi savner litt i forhold til utvikling, og kjenner at det er lite tid ... går mye tid til saksbehandling, drift, stilling som rådgiver, nedskjæringer, og man hører om andre som har stillinger som jobber bare med utvikling. Det er markant forskjellig» (Representant for lokal barnehagemyndighet)

Motsatsen er storbykommuner som har en helt annen organisasjonsstruktur, hvor man kan finne egne kvalitetsutviklings-stillinger i kommunene som har som oppgave å legge til rette for blant annet kompetanseutvikling.

Flere i våre undersøkelser trekker videre frem at tema for ulike kompetansehevingstiltak kan avhenge av fagbakgrunnen til oppvekstsjefen eller barnehagemyndigheten i kommunen. I kommunene hvor oppvekstsjefen har skolebakgrunn, finner vi at barnehagesatsingen blir mer «skolepreget». Satsingene i skolen blir forlenget inn i barnehagene. Flere barnehagemyndigheter etterlyser mer barnehagefaglig kompetanse, og uttrykker en bekymring knyttet til denne tendensen. Betydning av barnehagefaglig kompetanse i arbeidet med rammeplanen trekkes også frem i forbindelse med tilsyn i kapittel 4.4.3.

Oppsummert om kompetanseheving:

- Kompetanseheving og innholdet i rammeplanen henger sammen
- Valg av kompetansehevingstiltak er ikke utelukkende definert av rammeplanen. Flere vurderinger gjøres og verktøy tas i bruk, bl.a. ståstedsanalyse
- Ved konkrete lokale behov og hendelser kan kommunene la dette være styrende for iverksetting av kompetansehevingstiltak
- Vektlegging av kompetanseheving er gjennomgående på alle nivå
- Samarbeid med aktører utenfor barnehageorganisasjonen er viktige i kompetansehevingsarbeidet
- Fagbakgrunn til kommunens barnehageansvarlig spiller inn

- Det er forskjell på store og små kommuner i arbeidet, jf. «kapasitetslinja»

4.4.2 Nettverk og kunnskapsdeling

Kompetanseheving henger også sammen med bruk av nettverk i sektoren, som allerede har sett spiller en viktig rolle i sektorens styring. Innholdet i nettverkene som anvendes i sektoren kan grovt sett deles inn i to typer nettverk, *administrative* nettverk og *faglige* nettverk. Nettverk i regi av fylkesmannen tar ofte opp mange administrative tema, med oppmerksomhet på juridisk veiledning og tolkning av regelverk. Nettverk som består av barnehagemyndigheten og styrere er ofte mer faglig rettet med faglige spissede problemstillinger, som f.eks. diskriminering, seksuelle overgrep, handlingsplaner, konkret på rammeplanens innhold osv. Det er primært gjennom disse kanalene at barnehagemyndigheten utøver sin *veiledrolle* overfor barnehagene. Veiledning mot barnehagene skjer gjennom denne type formelle nettverk og mer uformell kontakt, for eksempel telefonsamtaler og henvendelser. Inndelingen av administrative og faglige nettverk er ikke absolutt, og det finnes nettverk som er omhandler både administrasjon og fag, mens andre er mer spisset inn mot konkrete tema eller grupper, f.eks. nettverk for nyutdannede eller assistenter.

Rammeplanen er både eksplisitt og implisitt til stede i tema som nettverkene behandler. Flere oppgir at den nye rammeplanen har vært på agendaen i nettverkene allerede, eller kommer til å bli et tema i kommende nettverkssamlinger. I andre nettverk er ikke rammeplanen nødvendigvis direkte synlig i agendaene i nettverkene, men kan ligge som et bakteppe for det som er både tematikk og diskusjoner i de ulike nettverksmøtene. Noen nettverk ser ut til å være viktigere enn andre med tanke på innføring i - og veiledning på både rammeplan og barnehagelov. Dette gjelder spesielt nettverk for styrere og den kommunale barnehagemyndigheten. På spørsmål om nettverk fungerer som et verktøy for å sørge for veiledning på rammeplanen, svarer en barnehagemyndighet og – eier følgende:

«Ja, helt klart. Det er min viktigste arena for at barnehagen driver etter lov og forskrift!» (Barnehagemyndighet og eier)

Størrelse på kommunene og geografi spiller en rolle også her når det kommer til nettverk og måten de er sammensatt på. Storby-kommunene bruker ofte egne styrernettsverk i kommunen, og samarbeider i liten grad med andre kommuner. Små kommuner, særlig i grisgrendte strøk, drar i større grad nytte av nabokommuner gjennom interkommunale samarbeid og regionale nettverk for både eier, myndighet og styrere. Enkelte småkommuner har også et tett samarbeid og deltar på nettverk med skolesektoren noe som kommer av nærheten i små samfunn. Dette ser ut til å ha stor nytteverdi for småkommunene, særlig for de som står mer eller mindre alene med

fagkompetanse og ansvar i sin kommune, men som kan møte og utveksle erfaringer med andre i regionen:

«Vi som småkommune er veldig fornøyd med å ha et regionalt nettverk med de fem kommunene. Det sier de ansatte i barnehagen at de merker seg. I utgangspunktet har vi 0 kr i kompetansehevingsmidler, men det at vi kan søke sammen og få gode forelesere ... Før var det en hit og en dit, og det fungerer ikke, man må få alle sammen for å få en endring. Å kompetanseheve mange på en gang. Det samarbeidet er kjempeviktig. Det har vært et stort løft. [...] Det er en bevissthet i å utvikle ting videre sammen, det handler jo om kapasitet og kompetanse i små kommuner. (Representant for barnehagemyndighet)

Understrekingen av å «kompetanseheve mange på en gang» og samkjøre og utvikle kompetansehevingen sammen på tvers av kommunene *gjennom* de regionale nettverkene, har vært viktig i dette fylket. Sitatet viser at dette også er en strategi for å håndtere et skrint kompetansebudsjett. Motsatsen er større bykommuner som har flere ulike nettverk og kan spille på flere ressurser internt i kommunen. En del av tilsynsrollen utføres og fylles også gjennom kontakt og uformelle nettverk. Dette er et viktig poeng å ha i bakhodet når vi i 4.5.3 tar for oss hvordan rammeplanen brukes som grunnlag for tilsyn med barnehagemyndighet og den enkelte barnehage.

Oppsummert om nettverkens rolle i rammeplanens implementering:

- Kompetanseheving organiseres gjennom nettverk
- De er spesielt viktige for å nå styrere og barnehagemyndighet
- Styringen her skjer nedenfra og oppover i barnehagen som organisasjon.
- De er en kilde til effektiv ressursbruk spesielt i små kommuner
- Nettverk spiller en viktig rolle i rammeplanimplementeringen

4.4.3 Bruk av rammeplanen som grunnlag for tilsyn

I intervjuene med barnehagemyndighet og fylkesmannen har vi lagt vekt på å få frem hvilken rolle rammeplanen har i tilsynsfunksjonen. På hvilken måte kommer innholdet i rammeplanen til syne i fylkesmannens tilsyn med barnehagemyndigheten og videre i barnehagemyndighetens tilsyn med den enkelte barnehage? På denne måten kan vi belyse rammeplanens «stick»-funksjon (Vedung 2007). Dette henger også sammen med «sanksjonslinja» i tidligere forskning som har problematisert manglende sanksjonsmuligheter.

Tilsynet fylkesmannen fører med kommunene som barnehagemyndighet beskrives å handle om å påse at det handles i tråd med barnehageloven og at barnehagemyndigheten selv følger opp med tilsyn i barnehagene. Kort sagt at de gjør sin jobb som barnehagemyndighet. Våre tolkninger av intervjuene med fylkesmennene er at rammeplanen i liten grad er tatt inn i tilsynet fordi

rammeplanens form gjør den til et lite egnet tilsynsdokument. Dette handler dels om hvorvidt rammeplanen gir konkrete juridiske holdepunkter for tilsynet, og dels om det faglige innholdet i rammeplanen har relevans for det som er ment å være innholdet i fylkesmannens tilsyn med barnehagemyndigheten. Enkelte uttaler at de overhodet ikke tar i bruk rammeplanen ved tilsyn, og at de først og fremst fører tilsyn på etterlevelse av barnehageloven.

«Vi har ikke brukt rammeplanen i det hele tatt, fordi vi ikke bruker det i tilsynssammenheng i det hele tatt» (Representant for fylkesmannen)

Det er forskjeller på hvordan tilsynet med barnehagemyndigheten gjennomføres. Og er også forskjellige måter fylkesmenn forholder seg til innholdet i rammeplanen i tilsynene. Enkelte opplyser at de ved tilsyn med barnehagemyndighetene ser igjennom årsplaner og gir konkrete innspill på innhold – og på denne måten trekkes også da rammeplanens innhold inn i tilsynet med barnehagemyndighet.

«Vi intervjuer folk i barnehagene for å se om kommunene gjør som de sier de gjør. Vi kan gjerne se gjennom årsplaner og gi direkte tilbakemelding på disse over bordet til kommunen.» (Representant for fylkesmannen)

Våre data indikerer også stor variasjon mellom kommuner i hvordan tilsynet føres, og hvilken plass rammeplanen har i tilsynet med barnehager.

«...noen [kommuner] fører tilsyn på rammeplanen, andre gjør det ikke...de tredje kan føre tilsyn på det større bildet av kvalitet... Vi kan ikke bestemme at 'Fordi dere ikke har tilsyn basert på rammeplanen, da blir det avvik.' Det har vi ikke myndighet til å gjøre» (Representant for fylkesmannen)

Den store variasjonen mellom barnehagemyndighetenes tilsynspraksis bekreftes på myndighetsnivået. I vårt utvalg av informanter ser vi eksempler på relativt små kommuner med knappe ressurser som ikke har ført stedlig tilsyn med barnehager på flere år eller at dette svært sjelden gjennomføres. Ofte løftes ressursituasjonen fram som forklaring på ustrukturert tilsynsarbeid. Det oppleves arbeidskrevende å skulle oversette rammeplanen til klare tilsynsmål. Det er med andre ord «kapasitetslinja» vi finner igjen i vårt materiale:

«Det er mye arbeid å lage tilsyn. Det er ingen fast mal. Vi lager alt selv. Det er en utfordring, blir veldig mye jobb å gjennomføre tilsyn. På grunn av politikk og ressurser har det blitt innskrenkninger. Stedlig tilsyn er ikke utført siden 2014» (Barnehagemyndighet og eier)

I andre kommuner beskrives en tilsynspraksis som er mer systematisk, og som gjennomføres med større ressurser. Vi finner også en sammenheng mellom barnehagemyndighetens kompetanse på rammeplanens innhold og hvorvidt dette blir tema i tilsynet med den enkelte barnehage. «Kompetanselinja» spiller

inn for hvor aktualisert rammeplanen blir i barnehagemyndighetenes tilsynspraksis. Sitatet nedenfor illustrerer omfanget på den tilsynsjobben som utføres i en kommune. En måte tilsyn foregår på er å sjekke barnehagenes planverk opp mot møtereferat for å se om det er samsvar mellom rammeplan, barnehagens planverk og dokumentasjon på praksis. Flere av informantene på barnehagemyndighetsnivå forteller at en stor del av tilsynsjobben gjennomføres som dokumentgjennomgang, gjerne i form av gjennomgang av årsplaner som barnehagene sender inn til barnehagemyndigheten. Stedlig tilsyn er flere steder noe som gjennomføres ved helt konkrete saker og/eller behov. Andre opplyser at det føres stedlig tilsyn etter en liste, og det er vanlig at barnehagemyndigheten rekker alt fra 1 til 7-8 barnehager i året.

Kombinasjonen av tilgjengelige ressurser, lokale prioriteringer, tilsynets omfang og kommunens *barnehagefaglige kompetanse* spiller inn både på hvor mange tilsyn kommunene rekker og i hvilken grad rammeplanen tas inn, i våre data. Det trekkes frem av flere frem at årsaken til at mange ikke fører tilsyn med innholdet i rammeplanen, er at det er arbeidskrevende og tar mye tid, samt at det krever høy barnehagefaglig kompetanse:

«Du må kunne barnehage for å føre tilsyn på rammeplanen. Kan ikke lage sjekklister med «ja» og «nei», når det ikke er konkrete skal-krav ... det kan man på politiattest, melding til barnevern og rutiner på det ... slikt er det lett å føre tilsyn med, men du må sette av nok tid administrativt til å føre tilsyn på rammeplanen og ha kompetanse. Tid og kompetanse» (Representant for lokal barnehagemyndighet)

Både fra fylkesmannen og enkelte kommuner gis det signaler om at det ikke er tilstrekkelig kompetanse på barnehage i alle kommuner. Blant annet påpekes det at det ofte er mer skolefaglig kompetanse på kommunenivå og at dette ikke kan erstatte behovet for barnehagefaglig kompetanse:

«Det er ikke alltid forståelse for kompleksiteten i denne jobben....'Kan du skole, så kan du barnehage...' det gjør du ikke!» (Representant for lokal barnehagemyndighet)

Kompetanse, tid og personalressurser til å følge opp tilsynsansvaret henger åpenbart sammen med kommunestørrelse. I mindre kommuner, der det kan være utfordrende å gjennomføre stedlige tilsyn i særlig omfang, kan det virke som at nærheten til sektoren gjennom nettverk, møter og sporadisk kontakt spiller en viktig rolle. Der en og samme person har både eieransvar og myndighetsansvaret for barnehager, kan det være en tendens til at det vies mindre tid til å gå veldig detaljert til verks i en tilsynssituasjon. Det kan også oppleves mer krevende å opprettholde kontinuitet og systematikk i tilsynet når dette er en oppgave som kommer i tillegg til andre, og mer presserende, arbeidsoppgaver. En informant beskriver det slik:

"Vi er en liten kommune og kjenner hverandre godt, så akkurat dette med tilsyn det blir jo litt sånn hvilken hatt du tar på deg den dagen du skal ut på tilsyn i forhold til hva man har på seg andre dager. Man merker at man bor på små plasser [...] Vi har stedlige tilsyn og kombinerer det noen ganger med driftsbesøk for å gjøre det effektivt» (Barnehagemyndighet og eier)

Flere melder tilbake at de opplever at de på et vis også fører noe tilsyn med de lokale barnehagene gjennom styrernettverk og kontakt med barnehagene generelt. Flere av dem vi har intervjuet trekker frem at gjennom at de kjenner styrerne og ansatte i barnehagene og har kontinuerlig dialog, så jobbes det preventivt, det flyter informasjon begge veier– noe som kan bidra til redusere behovet for tilsyn. På dette punktet kan det altså vise seg å være en fordel å være en liten kommune.

«Det er veldig lite tid til stedlig tilsyn, for å se inn på fagområdene og slike ting. Fordelen med å være små, er at man vet mye om det skjer og at man jobber tett på hverandre» (Representant for lokal barnehagemyndighet)

Rammeplanen er særlig tatt inn i tilsyn gjennom ved å konsentrere seg om innhold i årsplaner, mens det ser ut til å være mindre utbredt med tilsyn på konkrete arbeidsprosesser knyttet til fagområder. Tilbakemelding fra enkelte litt større kommuner er at tilsyn først og fremst føres på etterlevelse av barnehageloven, men siden den er lite konkret på innhold så trekkes rammeplanen inn i tilsynet for å utdype spesielt det som omhandler innhold og kvalitet i barnehagen.

Grunnlaget for *valg av tema* i tilsynet er gjerne en risikoanalyse, ellers kan også konkrete henvendelse eller behov ligge til grunn i valg av tematikk. Tema for tilsyn med barnehager er ifølge våre informanter i liten grad valgt ut i fra en tanke om at barnehagemyndigheten skal føre tilsyn med det som står i rammeplanen, men kan samtidig svært ofte være i tråd med innholdet i rammeplanen. En barnehagemyndighet utdyper blant annet at det ble tilsyn knyttet til beredskap i barnehagene etter en overgrepssak i kommunen. Temaene for tilsyn baserer seg ofte *observasjoner* i barnehagene og *behovene* som utmerker seg der, og ikke direkte tatt fra rammeplanen. Men grunnen til at observasjoner forstås som problematiske er gjerne at de strider med rammeplanen.

Noe vi ser tydelig i dialogen om tilsyn med representanter på fylkesmanns- og kommunenivå er at sektoren preges av at forvaltningen i liten grad er opptatt av å føre tilsyn for å oppdage avvik og igangsette sanksjoner. Vi oppfatter sektoren som svært *velmenende* i den forstand at alle vi snakker med er opptatt av å hjelpe og støtte barnehagene og lokal barnehagemyndighet fremfor å sanksjonere. Det vil si at man foretrekker bruk av prekner (sermons)

fremfor bruk av piskan (stick). Dette ser vi blant annet tydelig i tilbakemeldingen under om bruk av sanksjoner og krav i møte med avvik hos henholdsvis barnehagemyndighet og lokalt i enkeltbarnehager:

«Hvis vi har kommuner som er svake og sliter med å få inn fagpersoner på et eller annet plan, så tenker jeg mer at vi må gå inn å hjelpe de kommunene som trenger ekstra støtte. Det ligger litt i oppdraget vårt at vi skal hjelpe kommuner som sliter. Vi kan ikke gi etter for kravene, men vi kan hjelpe dem til å finne tema de kan jobbe med, knytte dem til et fagmiljø og at fagmiljøet går så inn og veileder dem» (Representant for fylkesmannen)

Det at rammeplanens innhold i liten grad tas inn i tilsynet, indikerer at dokumentet er for vagt som styringsdokument og vanskelig å bruke som tilsynsdokument. Samtidig kommer det tilbakemeldinger som går på at årsaken til at rammeplanen er lite brukt som tilsynsdokument, handler om mangel på kompetanse og det at det er krevende både tidsmessig og rent faglig å bruke dokumentet som grunnlag for tilsyn. Våre funn støtter i så måte tidligere forskning, presentert i kapittel 3.

Oppsummert om rammeplanens rolle i tilsynsfunksjonen:

- Rammeplanen tas i liten grad inn i fylkesmennenes tilsyn fordi den oppleves som for vag
- Dette tilsynet gjøres på ulike måter
- Både kompetanse og kapasitet/ressurser spiller inn på hvor mange tilsyn kommunene rekker og i hvilken grad rammeplanen tas inn.
- Vi finner igjen en problematisering av sanksjonsmuligheter jf sanksjonslinja.
- Flere hevder at årsaken til få tilsyn med innholdet i rammeplanen er at det er arbeidskrevende og tar mye tid, samt at det krever høy grad av faglig kompetanse.
- Analysene antyder at barnehagemyndighetene velger veiledning framfor sanksjoner

4.4.4 Kvalitetsmåling

Offentlig sektor har blitt konfrontert med markedsstyring og markedslignende styringsprinsipper de siste tiårene, hvor innføring av resultatvurderinger og kvalitetsmålinger er en del av NPM-tenkningen. Samtidig kan resultat- og kvalitetsmålinger knyttes til «stick»- styring (Vedung 2007), hvor sanksjoner blir gitt om det skjer avvik fra mål som er satt. En styringsform basert på kvalitetsmåling har blitt vanlig i andre sektorer og derfor har det også vært interessant å undersøke om dette er en styringsform vi kan finne spor av i barnehagesektoren. I telefonstudien har vi spurt informantene om hvordan aktørene i barnehagesektoren forholder seg til kvalitetsmåling og ulike former for å måle og overvåke kvaliteten i den enkelte barnehage.

Vi finner lite oppmerksomhet på å følge opp de kvalitetsmålingene som er gjort. Generelt er inntrykket vårt at måling av kvalitet ikke er sentralt, og det oppfattes som fremmed å drive og følge opp systematiske kvalitetsmålinger med påfølgende sanksjoner eller krav om endring. Måling og kontrollfunksjoner er ikke helt fraværende i arbeidet som gjøres, men har en *sekundær funksjon*. Først og fremst anvendes målinger og kartlegginger som *veiledende* for videre arbeid med kvalitet i barnehagene. Dette gjelder både på barnehagestyrer-nivå, og i barnehagemyndighetens veilederfunksjon.

På fylkesmannsnivå nevnes det blant annet utarbeidelse av årlige rapporter om barnehagen hvor kommunen blir utfordret på etterlevelse av barnehagelov og rammeplan. Her nevnes også kartlegging av kompetanse i barnehagene i fylket. Dette ble videre brukt i tilrettelegging med arbeidet med å sette inn og videreutvikle kompetanse som mangler eller er for svak. På kommunenivå er inntrykket at kvalitetsmåling og kartlegging skjer gjennom tilsyn og jevnlig kontakt med barnehagene. Et eksempel på dette er en kommune hvor barnehagemyndighet/eier deltar i «ped.leder-møter» i barnehagene som en del av oppfølgingen av sine barnehager. Videre finnes det eksempler på evalueringsprosjekter som er igangsatt lokalt av kommuner og politikere.

Det kan virke som at rapporteringer og data fra målinger blir brukt svært ulikt og i varierende grad i barnehagene. De fleste kartlegginger og kvalitetsmålinger tar utgangspunkt i pedagogtetthet, tilfredshet hos ansatte, foreldremedvirkning eller mål på kompetanse i barnehagen, men ingen av disse verktøyene forsøker å måle utfallet for barna og effekten tiltakene eller satsingene i barnehagen har for barna på lang sikt. *Ståstedsanalysen* skal for eksempel hjelpe barnehagen å gjennomføre en kvalitetsvurdering for å finne frem til mål og tiltak som skal prioriteres i det videre pedagogiske arbeidet. Vi ser i vårt materiale at ståstedsanalysen sjeldent er pålagt av eier.

«Barnehagene står fritt til å bruke ståstedsanalyser, men har ingen krav til at de skal bruke disse. På forkant skal de fortelle oss hva de har jobbet med, en egenvurdering. Dialogmøter er ikke tilsyn, men målet er at vi skal bidra til å utvikle kvaliteten i de kommunale barnehagene. [...] Vi har vurderingspunkt på hva de er gode på og hva de må jobbe mer med. (Representant for lokal barnehagemyndighet)

De som har gjennomført ståstedsanalyser anvender denne først og fremst i valg av satsinger, og videre som en informasjonskanal til både kommune og foreldre, og sekundært som en kontrollfunksjon for kvaliteten i barnehagene. På denne måten blir ulike målinger på kvalitet heller brukt som en veiledning i stedet for en mål- og resultatstyring. Et annet utfordrende aspekt ved de ulike kvalitetsmålingene som gjennomføres i barnehagesektoren handler om *hvordan* man kan måle kvalitet i barnehagen. Målene på hva som er kvalitet i barnehagen er flertydige og svært vanskelig å tallfeste, noe den myke styringsformen muligens er et resultat av. Manglende måling kan samtidig

være en svakhet ved at det gjør det vanskelig å si noe konkret om kvaliteten i den enkelte barnehage, og hvilke virkninger ulike satsinger og tiltak i barnehagen har hatt for barna, noe sitatet under antyder:

«Vi måler ikke utfallet for barn. [...] Den viktigste målingen har vi ikke svar på...» (Privat eier, stiftelse).

På den andre siden er muligheten for å bevare barnehagens egenart også større i en styringsform som er preget av veiledende krav og mindre måling. Samlet er dette en indikator på at måling og kvalitetsoppfølging er preget av en myk styringsform basert på kommunikasjon og diskurs (Zehavi, 2014), og et ønske om å påvirke gjennom overføring av kunnskap, argumentasjon og informasjon som vist i sitatene over. Dette bekrefter antagelsen om at det ikke brukes en hierarkisk styring i barnehagesektoren med bruk av «pisk» og regelstyring (Vedung, 2007; Zehavi, 2014). Dette funnet sammenfaller også med den myke styringsformen vi finner i analysen av tilsyn hvor vi finner bruk av nettverksstyring, forhandling og samstyring mellom nivåene.

Oppsummert om kvalitetsmåling i sektoren:

- At kvalitetsmåling gjennomføres på ulike måter, men at vi finner ikke målinger som omhandler barn direkte
- Det er ikke systematisk oppfølging av ulike målinger og tiltak
- De brukes i hovedsak som grunnlag for veiledning mer enn sanksjoner

4.5 Oppsummering og kort diskusjon hovedproblemstilling 1

Analysene i kapittel 4 gir viser oss at rammeplanen er et styringsdokument med flere funksjoner i sektoren, det oppfattes både som et pedagogisk dokument og som et juridisk dokument av våre informanter, og samsvarer dermed med Borgund og Børhaug (2016) som har påpekt dens form som både forskrift og læreplan. Det er et fleksibelt og flertydig styringsdokument som iverksettes på flere måter. Blant annet spiller nettverk, kompetanseheving og tilsyn en viktig rolle i iverksettingen av rammeplanen. Valg av tema gjøres i et samspill mellom signaler og analyser av behov i barnehagene og sentrale føringer. Det er også mulighet for f. eks fylkesmenn til å styre etter de delene av rammeplanene som av ulike grunner vektlegges i dette leddet. I analysene reflekteres dette i alle delene av sektoren, ved opplevde vansker med å bruke det i tilsyn og et stort handlingsrom på de pedagogiske føringene det gir og ved fravær av kontroll når det gjelder kvalitetsmåling. Likevel er alle informantene i denne studien i stor grad opptatt av kvalitet, på den måten at barnehagene skal arbeide ut fra pedagogikk og et fagdidaktisk utgangspunkt, og en enighet om at «etterrasjonalisering» og «privatpraksis» i det pedagogiske arbeidet i barnehagen må bort.

Det er en etterlysning etter en sterkere styring av sektoren gjennom et mer entydig styringsdokument. Flere av informantene våre på ulike nivå opplever at formen på dagens rammeplan er en hemmer for implementeringen av den og gjennomføring av rammeplanens mål. På bagrunn av disse analysene ser vi at «sanksjonslinja» i tidligere forskning blir utvidet at våre funn. Selve formen på rammeplanen, at den er for mangetydig blir et problem når man ønsker å føre tilsyn og evt sanksjonere. Våre informanter formidler imidlertid et sterkt ønske om å beholde sektorens egenart og et pedagogisk handlingsrom. Likevel vil vi fremme signalene om behovet for økt juridisk kompetanse på alle nivå.

Vi finner igjen i materialet både «kompetanselinja» og «kapasitetslinja» som ble utledet av litteraturstudien i kapittel 3. Et sentralt innspill er et ønske om forutsigbarhet i overføringer fra Utdanningsdirektoratet til sektoren på alle nivå. Et godt kvalitetsarbeid krever tid. Direktoratet bør legge til rette for en langsiktighet i implementering, med blant annet med tilskudd. Vi har fått innspill på at man ikke vet hvor mye bevilgningene blir på fra år til år, noe som skaper vanskeligheter med å planlegge og gjøre en langsiktig implementering, gjennom f.eks. prosjekter. Dette retter oppmerksomheten mot betydningen av økonomiske gulrøtter i styringen av sektoren.

På denne måte støtter vår data tidligere forskning, blant annet i Østrem et al (2009). Vi finner i våre data en oppfatning av at kompetansen har økt i barnehagene sammen med en økt faglig bevissthet som følge av rammeplanimplementeringen. Vi har derfor argumentert for en profesjonalisering i barnehagesektoren. Likevel har sektoren mye å gå på når det gjelder styringskompetanse, samtidig som tiden og ressursene ikke strekker til. Personalet er også presset. Det er samspill mellom mulighet for å drive tilsyn og de økonomiske rammene som barnehagemyndigheten innehar.

Som styringsdokument støtter våre funn i dette kapitlet en tolking av rammeplanen og de virkemidlene som tas i bruk for å iverksette den som i stor grad preget av «sermons», snarere enn «stick». Vi finner få økonomiske incentiv annet enn kompetansemidler, som «carrots» (Vedung 2007). Sektoren er preget av myk styring f. eks ved at de som ikke etterlever de kravene som stilles til kvalitet i barnehagesektoren gjennom tilsyn skal veiledes og støttes videre, ikke sanksjoneres mot. Denne myke styringen skjer gjennom bevisstgjøring, informasjon og en delekultur mellom de ulike nivåene i sektoren. Dette belyser igjen den tette koblingen mellom myk styring og kompetanseheving som vi finner i materialet. Man kan helt klart på bakgrunn av våre data at styringen av sektoren, dermed også rammeplanimplementeringen fremstår som er svært tillitsbasert.

Det er grunn til å reflektere over mulige konsekvenser av møtet mellom en ny rammeplan som løfter fram flere krav til hva barnehagene skal gjøre og et sterkere juridisk basert rettighetsfokus i brukergruppen. Ny form og nytt innhold i ny rammeplan ser ut til å fordre ny kunnskap i sektoren.

5. ARBEID MED RAMMEPLANEN I BARNEHAGEN

I dette kapitlet presenterer vi funn som knytter seg til hovedproblemstilling 2 om hvordan det jobbes med rammeplanen i barnehagen. Her belyses hvordan barnehagene har arbeidet med å implementere rammeplanen i barnehageorganisasjonen. Viktige spørsmål i denne delen av rapporten er hvordan det arbeides for å realisere mål og intensjoner i rammeplanen og hvilke prosesser i barnehagen som er forankret i rammeplanen. Det teoretiske bakteppet for analysene er translasjonsteori og teori om bakkebyråkrater, presentert i kapittel 3.

Kapittelet presenterer først case-barnehagene i korte trekk for å lette lesing av analysen. Deretter kommer analysene av hvordan personalet forholder seg til innholdet i rammeplanen for så å presentere arbeidsformer og prosesser i barnehagen som er forankret i rammeplanen.

5.1 Kort presentasjon av studiens case

Vi starter med en kort beskrivelse av trekk ved barnehagene som er relevant for analysen.

Barnehage A er en stor privat barnehage knyttet til en kjede. Kjeden har utviklet et internt pedagogisk materiell som blant annet består av en forenklet, nedkortet utgave av rammeplanen, forenklede versjoner av fagområdene med nye navn og egne logoer, og ulike «fagkort» som de ansatte kan benytte for å få ideer til varierte aktiviteter med barna.

Barnehage B er også en forholdsvis stor privat barnehage som er knyttet til en kjede. Denne barnehagen har en idrettsprofil som kommer til uttrykk gjennom at innhold knyttet til fagområdet «Kropp, bevegelse og helse» blir fremhevet på barnehagens hjemmesider, i årsplanen, arkitektur, innredning og aktiviteter.

Barnehage C og D er middels store kommunale barnehager i små kommuner, og ingen av dem har særskilte profiler. De har jobbet mye med barns medvirkning og danning og har nye utfordringer knyttet til mottak av flyktninger. Som ledere av barnehager i små kommuner har styrerne et tett samarbeid med kommunen som eier.

Barnehage E er en middels stor kommunal barnehage som definerer seg som *Reggio Emilia inspirert*. I tråd med denne profilen har de tidligere jobbet mye med prosjektarbeid og lagt stor vekt på dokumentasjoner av læringsaktiviteter. Nå har de mer søkelys på sosiale relasjoner.

Barnehage F er en liten privat barnehage med en friluftprofil. Barnehagen legger stor vekt på innholdet i fagområdene «Kropp, bevegelse og helse» og «Natur, miljø og teknikk» og bruker naturen til lek og læring. Med en liten

personalgruppe blir samarbeidet mellom styrer, pedagogiske ledere og assistenter tett.

5.2 Rammeplanens innhold

Vårt hovedinntrykk er at rammeplanen i all hovedsak oppleves å ha stor betydning i barnehagens arbeid i alle våre seks case, men at vektleggingen av - og bevisstheten om innholdet varierer noe mellom stillingsgruppene og med eventuell profil. Alle de intervjuede styrerne og pedagogiske lederne er tydelige på at rammeplanen er et grunnleggende og viktig dokument som styrer det pedagogiske arbeidet. Planen oppfattes som sentral i arbeidet med å lede og drive barnehagen i riktig retning, i tråd med barnehageloven. Som en av de pedagogiske lederne sier: «Rammeplanen brukes ofte. Den er alltid tilgjengelig - ligger fremme på personalrommet. Den er jo på en måte vår bibel!».

En styrer omtaler innholdet i rammeplanen som et «grunnsyn»:

«Noen sier at vi trenger tid til å diskutere pedagogisk grunnsyn. Nei, vi trenger ikke tid til det – den norske stat har gjort det for oss. For det grunnsynet vi skal ha i forhold til barn, det står i rammeplanen. Det er bare å sette seg grundig inn i det.»

At rammeplanen omtales som en «bibel» kjenner vi igjen fra kapittel 4. Med dette forstår vi at den oppfattes å angi fundamentet for innholdet i arbeid med barna, retningslinjer og sentrale verdier. Personalets omtale av rammeplanen som en «bibel», støtter tolkingen i kapittel 3 om å forstå den som en «sermon» (preken). Den blir oppfattet som et unikt dokument som skiller seg ut, og har en helt bestemt og retningsgivende plass i forståelsen av yrkesutøvelsen. En styrer forteller for eksempel om hvordan hun stadig slår opp og leser i den, og at hun stadig finner «nye» ting. Samtidig pekes det av en annen styrer på betydningen av å ha rammeplanen for å motvirke det hun omtaler som uheldig «privatpraksis» i barnehagene. En praksis hun definerer som:

«At ansatte gjør det de selv synes er rett, uten å kjenne til rammeverket, lover. De gjør ting av gammel vane, mangel på kompetanse eller ut fra egen overbevisning».

Alle ansattgrupper opplever at rammeplanen som pedagogisk verktøy er vid, romslig og god å manøvrere innenfor når det gjelder barnehagens pedagogisk praksis. Dette samsvarer med funn i kapittel 3 og 4. Samtidig oppleves den av flere som så vid at nesten alt er mulig å gjøre innenfor rammene. Som en av assistentene forteller:

«Jeg synes den er vid, den er jo ikke så trang. For det meste du gjør, så kan du jo etterpå gå inn i planen og se at du har vært innom veldig

mange av fagområdene. Ja, vi har et stort handlingsrom. Den er jo ikke streng i formen, du har jo veldig mye frihet.»

Men på spørsmål om planen er for vid, om barnehagene har et for stort handlingsrom, svarer ansatte at den må være vid for å kunne tilpasses alle barn, ivareta barns rett til medvirkning og kunne tilpasses lokale forhold. Samtidig er det flere som forteller at de ser frem til å få en ny rammeplan som er strammere i formen og tydeligere.

Både pedagogisk ledere og assistenter i vårt materiale forteller at de har rammeplanen «under huden», eller at den «ligger i ryggmargen». Noen bruker begrepet «taus kunnskap» for å beskrive sitt forhold til planen, slik som denne barnehagelæreren:

«Jeg ble kjent med den gjennom utdanninga. Vi fikk fortalt at *denne bibelen skal være godt brukt når du er ferdig etter 3 år*. Så den er jo brukt ganske mye. (...) Jeg har jo lest den mye. Så mange av de tankene der – det er sånn at jeg ikke alltid tenker at nå gjør jeg slik som rammeplanen sier, men det er jo en del verdier og sånn som har satt seg hos meg fra rammeplanen, som gjør at jeg kanskje gjør ting på akkurat den måten. Fordi at – den har blitt en taus kunnskap hos meg.»

En assistent sier det slik:

«Vi tenker ikke på rammeplanen i hverdagen. Den ligger i ryggmargen likevel, for eksempel var det en gutt i dag som kom, han ville male. Så da malte vi. Det er jo barns medvirkning... Alt vi gjør er forankret i rammeplanen!»

At ansatte opplever å ha rammeplanen under huden eller i ryggmargen kan forstås som at den er internalisert, blitt en del av grunnlaget for yrkesutøvelsen som det ikke stilles spørsmål ved. Dette kan sees i sammenheng med rammeplanens rolle i nettverksstyringen av sektoren, der spredning av kunnskap og verdier blir sentralt. Dette skjer da gjennom formell utdanning og annen opplæring og kompetanseheving i sektoren. Gjennom at informantene bruker ord og begrep som viser til en kroppsliggjøring av planen, så støtter det antagelsen til Børhaug og Gotvassli (2016) om at styringen har mer preg av konsensusbygging og etablering av diskurser, eller sannheter, enn av tradisjonell hierarkisk styring gjennom forskrift.

Slik kan det se ut som om planen fungerer godt som styringsdokument gjennom å være kjent og innvevd i de ansattes pedagogiske grunnsyn og verdibaserte praksis. Samtidig kan man stille spørsmål ved om troen på at man kjenner planen godt kan føre til at enkelte overser deler som ikke harmonerer med den etablerte kunnskapsbasen. Det kan hende at detaljer som angir mer spesifikke føringer, eller krevende eller vage begreper, vil forsvinne i en overordnet forståelse av at planen er godt kjent. Slik sett vil en ny rammeplan

og den oppmerksomheten den fører med seg kunne føre til nye diskusjoner og ny praksis, i tråd med positive uttalelser om at vi trenger en ny plan fra informanter i kapittel 4.

Oppsummering om rammeplanens innhold:

- Rammeplanen har en sentral plass som sermon (preken) for arbeidet i barnehage
- Styrerne og de pedagogiske lederne har best kjennskap til planen
- Rammeplanen oppleves å gi et stort handlingsrom
- Planen eller deler av den har i stor grad blitt internalisert til taus kunnskap

5.2.1 Viktige områder i rammeplanen

Ut i fra et bakkebyråkratiperspektiv er en viktig mestringsstrategi å foreta prioriteringer i en situasjon med mange oppgaver og mål som til sammen kan virke overveldende og til tider motstridende (Lipsky, 1980). I kapittel 3 så vi at tidligere forskning (Sivertsen et al., 2015) har vist at barnehagene arbeider mer med noen områder i rammeplanen enn andre. Valg og prioriteringer mellom områder i rammeplanen kan ut ifra dette betraktes som gjort av barnehagens bakkebyråkrater. Denne studien viser også at noen områder vektlegges mer enn andre, selv om rammeplanen i sin helhet oppfattes som viktig. Innholdet i de første generelle delene vektlegges gjennomgående mer enn den delen som omhandler fagområdene, men det skal poengteres at fagområdenes posisjon varierer dem i mellom og blant yrkesgruppene. Et generelt inntrykk er at barnehagen som kulturarena har en svak posisjon. Stikkord som omsorg, lek, danning, barns medvirkning, sosiale relasjoner, språkutvikling, realfag, samt fysisk aktivitet og kosthold, uttrykker i konsentrert det som særlig vektlegges i barnehagene i studien. Vi vil nå utdype hva barnehagene og de ulike yrkesgruppene vektlegger.

Vi har spurt alle ansatte som deltok i casestudien, om hvilke deler av planen de opplever som viktigst for arbeidet. Enkelte utbryter ganske spontant: «Hele planen er viktig! Vi velger ikke bort noe». Samtidig oppgir styrere at de ser arbeidet med formålet og de grunnleggende verdiene som viktigst. At disse delene står først i rammeplanen tolkes av enkelte informanter som et styringssignal på at de er viktigst. Strukturen på rammeplanen er med andre ord ikke likegyldig i lesingen av den. Dette svarte en av styrerne da vi spurte om hva hun opplevde som viktigst for henne som styrer:

«Det tenker jeg er starten på rammeplanen. Der det står hva vi skal gjøre, de mer generelle delene. Det vi bygger verdisynet på. Nå hadde vi nettopp en diskusjon i forhold til religion og etikk, et stadig tilbakevendende tema, og da går jeg til planen, hva står det der, jo det står *i samsvar med kristne og humanistiske verdier*. Og da slår jeg opp og så bruker vi det. Og i forhold til samarbeidet med hjemmet, hvilke

verdier skal vi møte dem med, og da slår jeg opp. Hvordan skal vi opptre overfor foreldre og barn, jo vi skal behandle alle likeverdig, med respekt, og alle disse tingene skriver jo rammeplanen mye om. Og da tenker jeg at hvis det står øverst, så kommer liksom fagområder og dokumentasjon og de der litt lengre ned, slik jeg tenker det da.»

Hun understreker videre at det ikke betyr at noe bevisst velges bort. Hun poengter at en må ha lest og forstått det som står omtalt i den generelle delen, for å kunne handle i samsvar med rammeplanens hovedintensjoner. I intervjuene med styrerne er det ofte planens første del som trekkes frem; arbeidet med det mellommenneskelige, omsorg, sosial kompetanse, språk og relasjoner. Viktigheten av barns rett til medvirkning trekkes frem av alle ansattgrupper, og utfordringer knyttet til denne tematikken kommer vi tilbake til.

Styrere som er ledere for barnehagene med idretts- og friluftslivsprofil, er tydelige på betydningen av de relaterte fagområdene for barns læring og utvikling, men utover dette blir fagområdene i liten grad nevnt av styrerne i vårt materiale. Heller ikke temaet «Barnehagen som kulturarena» som er en del av rammeplanens kapittel 2, på lik linje med sosial kompetanse og språk, blir nevnt eksplisitt av noen av styrerne eller de andre ansattgruppene. Det kan som nevnt tyde på at dette området er lite påaktet. I så fall støtter det funn i Sivertsen et al. (2015).

På spørsmål til de pedagogiske lederne om hva som er de viktigste delene i rammeplanen, svarer de sosial kompetanse, relasjoner og språk, og de trekker frem arbeidet med omsorg, lek, læring og vennskap. Arbeidet med vennskap og relasjoner er nært forbundet med utvikling av sosial kompetanse. I likhet med lek og omsorg, kan sosiale relasjoner og sosial kompetanse ut ifra et institusjonelt perspektiv ses på som tradisjonelle og i et kvalitetsperspektiv svært viktige barnehageverdier. Betydningen av sosial kompetanse, vennskap, sosial inkludering og forebygging av mobbing har vært satt høyt på dagsorden de siste årene (jf. Utdanningsdirektoratets nasjonale satsning), noe som gjenspeiles i vårt datamateriale. Dette kan indikere at styring gjennom «preken» (sermon) er en effektiv styringsstrategi i sektoren. I barnehage E forteller de pedagogiske lederne at de har jobbet mye med «voksenrollen», og de har særlig brukt tid på hva som legges i begrepet «en tilstedeværende voksen». De grunnleggende verdiene vektlegges, men her ligger det også et stort tolkningsrom for hvordan de skal forstås og realiseres. Informantene forteller at de anvender prefabrikerte programpakker og verktøy i arbeidet med voksenrollen, sosial kompetanse og vennskap. Program som nevnes i denne sammenhengen er «Være sammen», «Steg for steg» og «Grønne tanker, glade barn». Bruken av ferdige programpakker og verktøy i det pedagogiske arbeidet kommer vi nærmere tilbake til.

Når det i intervjuene stilles spørsmål om rammeplanen til assistentene, er det ofte fagområdene som nevnes først. Det fortelles om at fagområdene er

enklest å lese og forholde seg til, og at det derfor er dem de kjenner best. I likhet med styrere og pedagogiske ledere opplever de barns medvirkning som viktig, og vi fikk mange fortellinger om hvordan de forsøker å ta hensyn til det barna gjerne vil gjøre. Samtidig trekker assistenter gjerne fram omsorg og lek som de viktigste områdene som barnehagen skal arbeide med. En av assistentene som poengterer at omsorg, nærhet og trygget er de viktigste områdene i rammeplanen, utdyper at det som vektlegges av personalet kan være litt forskjellig, avhengig av barnas alder. Selv om dette er viktig for alle barn, er omsorg, nærhet og trygghet særskilt viktig for de yngste barna, mener hun. For de eldre barna, hevder hun, er enkelte av fagområdene mer framtrepende i barnehagens arbeid med rammeplanen. Eksempelvis trekker hun fram antall, rom og form.

Som vi kommer nærmere tilbake til senere i kapittelet, får vi et inntrykk av at barnehagene arbeider systematisk med å diskutere og oversette rammeplanens ulike begreper og fagområdene til pedagogisk praksis i sin lokale kontekst, og at også assistentene på denne måten får en forståelse for hvordan planen er med å styre praksis. Det fortelles imidlertid av både barnehagelærere og assistenter at det er lettere å holde praksis opp mot enkeltbegrep og fagområdene i rammeplanen i ettertid og dermed å forstå egen praksis i lys av rammeplanen. Da finner personalet gjerne at praksis kan knyttes opp til flere begrep og fagområder. En assistent svarer dette når hun får spørsmål om de arbeider med fagområdene i hverdagen:

«Det er ikke noe jeg går og tenker på.... Men når vi ser på det og reflekterer etterpå, så ser vi jo at vi faktisk har vært gjennom både det ene og det andre. Jeg må bli flinkere selv til å se det før, både i forhold til prosjekter og aktiviteter.»

Dette tolker vi som at deler av det pedagogiske arbeidet ikke planlegges med konkret bruk av rammeplanen, men at bevisstheten om at arbeidet gjennomføres i tråd med rammeplanen først erkjennes i etterkant, altså det vi kan omtale som å «etterrasjonalisere», noe også Østrem et al. (2009) fant i sin studie av rammeplanimplementering. En slik praksis kan oppfattes som en noe tilfeldig og usystematisk praksis. Målrettet og langsiktig arbeid i samsvar med nøkkelverdier i rammeplanen fordrer pedagogisk kompetanse hos personalet. Siden deler av personalgruppen ikke er profesjonsutdannet vil arbeidet med å oversette og skape en felles forståelse for mandatet i hele personalgruppen være avgjørende for at planens intensjoner skal oppfylles.

Språk, danning og sosial kompetanse er sentrale tema i rammeplanen som nevnes i barnehagene i vårt materiale, også dette i tråd med funn i kapittel 3. Som en styrer sier:

«Nå er danning et av satsingsområdene. Danning var nytt i 2011. Noen her syntes det var flott – det fenget veldig i forhold til hvordan de tenker. Nå skal det ut til foreldrene.»

De pedagogiske lederne i en av barnehagene har vært på kurs om danning og har kombinert dette med intern jobbing i barnehagen for «å pakke det litt ut», som en av informantene sier. Denne utpakkingen tolker vi som del av oversettelsesprosessen av begrepet danning til den lokale konteksten i barnehagen. En styrer i en annen barnehage understreker sammenhengen mellom sosial kompetanse, oppdragelse og folkeskikk. Hun sier hun bevisst velger å si oppdragelse i stedet for danning, og hun forteller om hvor viktig hun synes det er at barna lærer å oppføre seg fint mot hverandre. Det er tydelig at dannelsesbegrepet har vært på dagsorden i denne barnehagen, fordi det trekkes fram som et viktig tema av både pedagogiske ledere og assistenter. Danning er for øvrig et tema som assistenter forteller om på ulike måter. Enkelte opplever dette som et krevende begrep som er vanskelig å forstå og omsette i praksis, mens andre forteller at danning nesten er det samme som oppdragelse og folkeskikk, og dermed ikke er noe nytt de skal jobbe med.

Alle ansattgrupper nevner arbeidet med barns medvirkning som viktig i denne studien. Barns medvirkning ser ut til å ha ført til grunnleggende endringer av den pedagogiske praksisen i flere av casene. Informantene forteller at det har endret måten de ser og møter barn på. Samtidig er dette et begrep som mange oppfatter som krevende å arbeide med, fordi de må komme fram til felles forståelser som må prøves ut i praksis. Vi finner at barns medvirkning har vært forbundet med omfattende forhandlinger knyttet til oversettelsesprosesser fra rammeplan til praksis i den lokale konteksten og gjennomgripende endringsprosesser i organisasjonene (se mer om dette i kapittel 5.4.2). Assistenter oppgir de har lært mye av diskusjoner i barnehagens personalgruppe knyttet til lek, danning og barns medvirkning. Disse diskusjonene har foregått på møter og planleggingsdager for personale og i noen grad i uformelle sammenhenger.

Arbeidet med språk synes å stå i en særstilling i studiens barnehager, og ansatte forteller om både kurs, programmer og aktiviteter knyttet til denne tematikken. Utdanningsdirektoratets kompetanseprogram «Språkløyper» blir trukket frem som både godt og viktig i dette arbeidet. Også andre typer prefabrikerte programmer og verktøy nevnes av informantene. Samtidig blir arbeidet med språk forstått som integrert i all praksis, eksempelvis «- når vi går på tur så snakker vi sammen, og når vi spiller spill så snakker vi sammen» som en av barnehagelærerne påpeker. At dette kan innebære en noe forenklet forståelse av arbeidet med barns språk kommer vi tilbake til.

Språkarbeid er også et gjennomgående tema i barnehagenes årsplaner, og vi fant bøker, leker og spill knyttet til språkarbeid gjennom «guidet walk». Vektleggingen av språk begrunnes med at det er så grunnleggende viktig for

barnas utvikling på ulike områder, at barnehagen har barn med bakgrunn fra andre land og/eller at språk er satsingsområde i kommunen.

Når de ansatte trekker frem og beskriver arbeidet med konkrete fagområder, er det arbeidet med «Kommunikasjon, språk og tekst», de to realfaglige fagområdene og «Kropp, bevegelse og helse» som ofte blir nevnt. Assistentene i en av barnehagene forteller at før jobbet de mye med nærmiljø og samfunn, de gikk på tur og ble kjent i lokalmiljøet, besøkte brannstasjon og politi. I dag er disse turene erstattet av turer i naturen, og kropp, helse og bevegelse blir prioritert i arbeidet med barna.

Prioritering av danning og språk kan forstås i lys av at de inngår i Kunnskapsdepartementets kompetansestrategi for barnehagene (2014-2020), det vil si Danning og kulturelt mangfold og Et godt språkmiljø for alle barn (Kunnskapsdepartementet, 2013). I tillegg har vi nasjonale satsinger på språk og realfag. Temaet Barns medvirkning var på sin side et av satsingsområdene i den første statlige kompetansestrategien for barnehagene (Kunnskapsdepartementet, 2007). Også fysisk aktivitet og kosthold har de siste årene vært et satsningsområde i barnehagene, som et svar på en nasjonal utfordring knyttet til barn og overvekt. At nasjonale satsinger får helt konkrete uttrykk som pedagogisk praksis i et tilfeldig utvalg av små og store barnehager rundt om i landet indikerer at nettverksstyring er en effektiv styringsform i sektoren. Gjennom departementets og direktoratets søkelys og satsningsområder i form av kompetanseoppbyggende kurs og veiledning, styres barnehagens pedagogiske arbeid i helt bestemte retninger. Vi finner at de temaene som barnehagene i denne casestudien vektlegger, i stor grad samsvarer med tidligere forskning presentert i kapittel 3.

For å oppsummere funnene om rammeplanen som innhold er det tydelig at rammeplanen har ulike funksjoner i barnehageorganisasjonene vi har studert. Den bidrar til å rette organisatorisk søkelys og dermed velge hva som ansees som viktig og relevant i driften, og den er utgangspunkt for fortolkningsprosesser i den enkelte ansatte og i personalgruppen, ved at deler eller sentrale begrep gjøres til gjenstand for oversettelse og diskusjon. Dette tolker vi som sentrale sermon-funksjoner ved rammeplanen som styringsdokument i barnehageorganisasjonene.

Samtidig er det store rom for fortolkninger og ulike forståelser av rammeplanen sett som et pedagogisk dokument, jf funn i kapittel 4. Vi finner at barnehagelærerutdannet personale og assistenter ser ut til å forholde seg til og vektlegge ulike deler av rammeplanen. At barnehagelærerutdannede ansatte har lettere for å oversette mer verdibaserte og vage begrep som danning og barns medvirkning, resonnerer også med funnene i Østrem et. al (2009) sin studie. Sammen peker dette fremover mot et av våre sentrale funn i studien som vi kommer til å presentere i dette kapitlet, nemlig betydningen av

kompetanse i arbeidet med å implementere rammeplanen i barnehageorganisasjonen.

Oppsummering om viktige områder i rammeplanen:

- Generelt vektlegges omsorg, lek, danning, barns medvirkning, sosiale relasjoner, språkutvikling, realfag samt fysisk aktivitet og kosthold i barnehagene
- Samtidig har personalets utdanning betydning for hva de vektlegger i rammeplanen
- Styrere og pedagogiske ledere vektlegger de mindre konkrete (f.eks. fagbegrep som danning) og mer verdibaserte delene av rammeplanen i større grad enn assistenter
- Fagområdene er i større grad viktige for assistentenes praksis, men også omsorg og medvirkning
- Barns alder ser ut til å legge føringer på hvilke deler man vektlegger i rammeplanen
- Rammeplanens innhold og begrep gjøres til utgangspunkt for felles fortolkning og diskusjon i personalgruppen, og personale med barnehagelærerutdanning har en viktig rolle i dette arbeidet

5.2.1 Vektlegging av rammeplanens deler i profilbarnehagene

Tre av barnehagene i vårt utvalg ble valgt på grunnlag av sin profil. Disse er hhv. idrett, friluftsliv og Reggio Emilia - profil. Internt i organisasjonen innebærer profileringen at de arbeider systematisk og i dybden på et utvalgt område eller i samsvar med en bestemt pedagogisk retning. Utad kan en slik profilering inngå i en konkurransestrategi overfor foreldrene i et marked med full barnehagedekning (Børhaug & Lotsberg, 2011).

Både friluftsbarnhagen og idrettsbarnhagen er private barnehager. I begge barnehagene trekkes fagområdet «kropp bevegelse og helse» frem som spesielt viktig. Det arbeides mye med å omsette dette fagområdet i praksis, og i den ene barnhagen er dette særlig høyt prioritert i rekrutteringen av personale og i kompetansehevingen. I friluftsbarnhagen er også fagområdet natur, miljø og teknikk sentralt. Ifølge personalet i begge disse barnehagene er de, til tross for en tydelig idrett/friluftsliv-profil, med mye vekt på turer, uteliv og grovmotorisk aktivitet, også nøye med å ivareta de andre delene av rammeplanen. Dette skjer blant annet gjennom tverrfaglige temaer og prosjekter som kan realiseres ute.

I den ene av disse barnehagene oppgir assistentene at de har godt kjennskap til fagområdene generelt, mens assistentene i den andre barnhagen kjenner best til det som er sentralt i barnehagens profil. Det er dette temaet de har vært på kurs og fått veiledning i forhold til, og det er dette som vektlegges mest i planer og aktiviteter forteller de. Det indikerer at profilering kan føre til dybdekompetanse i fagområder knyttet til profilen. Det kan også bety at

spesialkompetanse på ett område kan føre til en fortrenging av breddekunnskap om rammeplanen. Et eksempel på dette er hvordan et formingsprosjekt ble omtalt i en av disse barnehagene. Dette prosjektet ble forstått av personalet som en operasjonalisering av fagområdet kunst, kultur og kreativitet. Det var basert på at barna skulle bruke ferdige maler og oppskrifter i prosessen frem mot et helt bestemt produkt. Vi forstår dette som en svært forenklet forståelse av et kunstfaglig prosjekt. Barnehagens praksis kan tyde på en svak forståelse for hva dette fagområdet egentlig er tenkt å være, på samme måte som det å snakke med barna når en spiller spill er en svært forenklet oversettelse av rammeplanens vektlegging av språkarbeid. Slik kan dette være et eksempel på hvordan en sterk tematisk profilering av barnehagens innhold kan svekke forståelsen og fagkunnskapen hos de ansatte for andre innholdsområder. At ansatte i denne barnehagen endret praksis og sluttet å bruke malene etter å ha vært på et kunstfaglig kurs, med andre ord etter kompetanseheving på dette området, støtter en slik tolkning.

Barnehage D har tidligere hatt en tydelig Reggio Emilia-profil, noe nåværende styrer forteller at de nå har gått bort fra. Styrer poengterer at Reggio Emilia – pedagogikken både trekker barnehagen bort fra rammeplanens styring, samtidig som det er overlapp mellom denne pedagogikken og rammeplanens innhold:

«I en del av de barnehagene som driver Reggio-inspirert så overstyrer Reggio alt det andre som hører norsk barnehage til. (...) barnesynet er helt i tråd med det barnesynet du finner i rammeplanen, så du kan like gjerne si at du er inspirert av rammeplanen. Barn har kompetanse, barn lærer av barn og barn har krav på medvirkning i egen hverdag.»

Hun hadde erfart at flere som jobbet med Reggio Emilia pedagogikk hadde det hun beskrev som et nærmest «religiøst» forhold til denne pedagogiske retningen, noe som satte andre styringsdokument i skyggen, bant annet manglende arbeid med årsplan. I barnehagen hadde man tidligere, da Reggio-ideene stod sterkere, jobbet mye med prosjektarbeid. Nåværende styrer forteller:

«De som er veldig Reggio-tro ser nesten prosjektarbeid som eneste arbeidsmåten. Prosjekt er bra, men ingen barnehager skal ha bare prosjektarbeid, for det fremhever de flinkeste barna. [...] Og jeg tenker at i prosjektarbeid i Reggio Emilia-pedagogikken så har det vært lagt for lite vekt på relasjoner mellom voksne og barn og barn-barn. Mye større oppmerksomhet på prosessen, på læring og resultat. Når det har vært laget dokumentasjoner er det bilder av hender, bilder av det de holder på med. Det er ikke bilder av den gode relasjonen. For meg er det faktisk relasjonen som er det viktigste med prosjektarbeid.»

Denne barnehagen har også brukt mye tid på å dokumentere prosjektarbeidet. Videre har de ifølge styrer hatt en flat organisasjonsstruktur der alle ansatte omtales som «pedagoger», og der barnehagelæreren ikke har mer pedagogisk innflytelse enn assistenten. Dette blir problematisert i intervjuet som noe som kan gå på bekostning av kvaliteten på tilbudet, blant annet fordi det åpner for uformelle maktstrukturer i personalgruppen der de som «roper høyest» får sin vilje gjennom. Dette innebærer at valg av pedagogiske opplegg ikke nødvendigvis blir faglig forankret. Styrer peker også på flere positive elementer ved pedagogikken, men oppsummerte: «vi skal fortsette å være Reggio-inspirert, men ikke ha Reggio som religion».

Denne casen viser oss at elementer ved profil-barnehager kan utfordre rammeplanimplementeringen. Rammeplanen ser ut til å kunne havne i skyggen som styrende dokument i møte med sterke pedagogiske tradisjoner som representerer en egen kunnskapsbase, verdier, begreper og innhold. Dette kan forstås som at barnehagene blir utsatt for en konkurrerende pedagogisk tenking eller tradisjon som utfordrer rammeplanens definisjonsmakt i barnehagen.

En fjerde barnehage har en tydelig kjedetilhørighet, som også kan forstås som en slags profil, men ikke tematisk/innholdsmessig. Barnehage A skiller seg ut ved deres grundige arbeid med rammeplanen, eller rettere sagt en forenklet versjon av rammeplanen og fagområdene. Det er en av de private barnehagene der eier har utarbeidet sitt eget støttemateriell og laget forenklete utgaver av alle fagområdene. Dette kan fortolkes som en nokså standardisert oversettelse av rammeplanen fra eiers side på tvers av barnehager og kommuner. Selv om mange av de ansatte opplever dette som en god støtte i arbeidet, er det også noen som problematiserer det og opplever dette som litt «sekteisk» og ensrettet.

Høy grad av standardisering fra eiers side på tvers av barnehager og kommuner kan gå på bekostning av hensyntaken til lokale forhold, og det kan diskuteres hvorvidt en dyptgripende profilering og/eller standardisering vil kunne ivareta ulike barns allsidige utvikling og muligheter for innflytelse og medvirkning. Også de profesjonelles faglige og skjønnsmessige handlingsrom kan settes under press hvis eier har en særskilt profil eller legger andre sterke føringer på den pedagogiske praksisen.

Oppsummering om profilbarnehager og rammeplanen:

- Valg av satsningsområder i rammeplanen defineres av organisatorisk profil og strategi
- En fordypning kan gå på bekostning av andre deler av rammeplanen
- Sterke pedagogiske tradisjoner med egen kunnskapsbase kan utfordre rammeplanen som styringsdokument

- Forskjellig faglig materiale som forenkler rammeplanens kompleksitet, kan føre til reduksjon av faglig yrkesutøvelse
- Barnehager med flat struktur problematiseres i vårt materiale

5.3 Krevende områder å implementere

Mens forrige hovedavsnitt primært tok for seg hva barnehagene og ansattgruppene mener er viktige områder i rammeplanen, skal denne delen omhandle områder i rammeplanen som oppfattes som vanskelig og krevende å implementere. Litteraturstudien i kapittel 3 viser at etikk, religion og filosofi er et av områdene det jobbes minst med i barnehagene.

5.3.1 Etikk, religion og filosofi er spesielt vanskelig

Når vi spør personalet i studiens casebarnehager om hvilke deler av rammeplanen som blir mindre vektlagt, eller hva som er vanskelige å arbeide med, svarer flere «etikk, religion og filosofi» eller bare «religion». I barnehage D har de nettopp hatt en større diskusjon om hvorvidt de kan synge «O, du som metter liten fugl» med barna før måltider, eller om det kunne misoppfattes som forkynning. Denne barnehagen er ikke alene om å diskutere det. Det kommer blant annet også til uttrykk hos en av de pedagogiske lederne i barnehage A:

«O, du som metter liten fugl, velsign vår mat...». Noen synes det er forkynning, mens andre ser på det som kulturarv. Begge syn kan begrunnes ut ifra rammeplan, og eier jobber i samsvar med rammeplanen.»

Ansatte forteller at de er redde for å støte foreldre og gjøre feil i tilknytning til disse temaene. De er redde for at det blir forkynning når de egentlig mener at det skal være en del av formidlingen av kulturarv. I barnehage C fortelles det om at før brukte presten å komme til barnehagen før jul, men «nå er det bare nisser og påskeharer». Og en styrer problematiserer forkynningen hun opplever når ansatte vasker bena til barna i fasten. Dette er et eksempel som blir nevnt på spørsmål om praksiser som hun mener kan utfordre rammeplanen. Flere uttrykker et ønske om mer kompetanse på dette området. Dette er et fagområde som krever kunnskap om flerkulturelt arbeid, evne til refleksjon og profesjonelt skjønn i personalgruppen.

Styrer i barnehage F sier at «ingenting velges bort», men barnegruppen er med på å legge føringer på innholdet og praksisen i barnehagen på dette området. For denne styreren blir «flerkultur» og ulike religioner mindre aktuelt fordi de har en svært homogen barnegruppe. De har ingen barn med en annen kulturell eller religiøs bakgrunn enn den tradisjonelt norske. I motsatt fall mener hun det ville ha aktualisert disse områdene for barna. «Det er mer naturlig å

arbeide med det som er her enn det som ikke er så synlig for ungene i hverdagen», sier hun.

Tidligere forskning presentert i kapittel 3 viser at «Etikk, religion og filosofi» er det fagområdet barnehagene har arbeidet minst med. Funn i casestudien tyder på at det kan være flere grunner til dette, men usikkerhet og lite kompetanse er det som særlig trekkes fram. Bekymring for å kunne støtte foreldre gjennom at formidling og synliggjøring av kulturelle praksiser skal oppfattes som forkynning, nevnes av flere som begrunnelse for å tone ned dette fagområdet. At flere opplever tematikken som krevende kan ha sammenheng med at tematikken for mange er ny. Det ser ut som dette fagområdet i stor grad knyttes til kulturelt mangfold i støttemateriell som tilbys av departement, direktorat og et nasjonalt kompetansesenter. Vi finner ikke at fagområdet «Etikk, religion og filosofi» i seg selv har vært gjenstand for satsing, eller at det foreligger egne temahefter eller annet veiledningsmaterieell fra departement, direktorat eller kompetansesenter om dette fagområdet. Det har med andre ord vært lite direkte styring gjennom «sermons» mot fagområdet *i seg selv*, og det kan se ut som det er behov for en satsing på det. Økende kulturelt og religiøst mangfold i samfunnet aktualiserer fagområdet. Samtidig ser vi tendenser til at etiske og filosofiske problemstillinger som sorterer under fagområdet blir knyttet til religion. Dette er en snever tolking av dette fagområdet.

Oppsummering om etikk, religion og filosofi som vanskelig å implementere:

- Fagområdet etikk, religion og filosofi oppleves som vanskelig å jobbe med, de ansatte er redd for å støtte foreldrene
- De ansatte opplever grenseoppgangen mellom formidling og forkynning som krevende
- Barnehagene opplever at de mangler kunnskap om pedagogisk praksis på dette området

5.3.2 Andre krevende områder: Medvirkning, likestilling og IKT

Som nevnt, hevder alle ansattgrupper at arbeidet med barns medvirkning har vært en viktig del av arbeidet med iverksetting av rammeplanen etter 2006. Barns medvirkning har i likhet med danning vært krevende å jobbe med fordi det finnes flere måter å forstå disse begrepene på. Mens begrepet danning kom tydelig inn i rammeplanen i 2011, kom retten til medvirkning inn i utgaven fra 2006. Barnehagene har hatt lenger tid på seg til å implementere barns medvirkning. På spørsmål om barnehagens ansatte opplever at deler av rammeplanen er i konflikt med hverandre eller andre styringssignaler, er barns medvirkning ett av hovedtemaene som kommer opp. Det beskrives en spenning mellom om barns medvirkning og spontanitet på den ene siden og planlagt aktivitet på den andre.

I alle barnehagene forteller de ansatte at de er opptatt av at barna skal få innflytelse og medvirke i aktiviteter og prosjekter i tråd med lov og rammeplan. Samtidig opplever de at det er krevende å fortolke og praktisere denne rettigheten på en god måte når de er pålagt å arbeide systematisk med rammeplanen. Ansatte forteller om diskusjoner og motstridende forståelser innad i personalgruppen. Selv om de har diskutert begrepene, kan de være vanskelig å anvende i ulike kontekster. Ifølge styrer i barnehage C var årsplanlegging «mye enklere før, da vi ikke hadde barns medvirkning. Da hadde vi et fast tema hver måned». Da hun på forrige personalmøte spurte de ansatte om hvor det var blitt av tema- og prosjektarbeid med barna, fikk hun til svar at «det var et godt spørsmål», noe som antyder at systematisk arbeid med helheten i rammeplanen ble nedprioritert i arbeidet med barns medvirkning. Denne barnehagen har jobbet aktivt med å finne måter å praktisere medvirkning på, blant annet gjennom å bruke regionale nettverk i en kunnskapsdelingsprosess. De har vært inne i en periode hvor pedagogiske planer og avdelingsmøter har blitt lagt bort for bedre å kunne ivareta barns initiativ, ønsker og behov. Hensikten var at «fokus skulle rettes mot barna. [...] Vi skulle ikke forstyrres av andre ting.» Slik ble arbeidet med å implementere barns rett til medvirkning styrende for hele barnehageorganisasjonen, også møtестrukturen, som ble lagt ned. Dette har i denne barnehagen ført til et positivt syn på at barn kan og vil, fortalte de ansatte, samtidig har det ført til at andre deler av rammeplanen ikke har blitt arbeidet systematisk med, og at de ansatte har fått lite tid til faglige diskusjoner, planlegging og vurdering.

Problematiseringer knyttet til barns medvirkning omhandler også spenningen mellom barns frie lek og voksenstyrt aktivitet. I barnehage D opplever personalet at særlig kravet om progresjon i fagområdene har ført til flere strukturerte og voksenstyrte aktiviteter som går på bekostning av den frie leken og muligheten til å ta ting på sparket, gå en tur, finne på noe morsomt sammen med barna.

Prinsipper om barns medvirkning har også hatt stor innvirkning på arbeidet i barnehage E. En av assistentene i denne barnehagen sier det slik:

«Vi tippet vel nesten over på den andre siden. Barna var med på absolutt alt. Fra de kom om morgenen – de skulle være delaktig i barnemøter – møtet er barnas møte. Det sitter ikke en voksen og foreller at vi skal gjøre sånn og sånn. Altså – vi kan godt ta den regien og, men det her var et møte hvor barna møtes. De får lov å være med å ta opprop. De var med i alle sånne aktiviteter.»

I barnehage A poengterer assistentene at rammeplanen og kravet om barns medvirkning må tilpasses deres særskilte barnegruppe:

«Vi kan ikke gjøre alt bokstavelig hele tiden Du må finne din egen måte, hvordan fenge dine barn? Det kommer jo an på ungene. Du må føle deg fram for å få dem med deg.»

En måte barns medvirkning gjennomføres på i praksis beskrives slik av en assistent:

«Så derfor er det naturlig å ta ungene med i planleggingen. I samling særlig... Vi setter opp et valg. Så blir valget det som får flest «stemmer». På småbarn ser vi mer hvor ungene går. Og så følger vi etter. Vi fordeler oss, vi voksne. Eller hvis du begynner å lese bok, men så er ikke ungene interessert, så da ender vi opp med hinderløype.»

Vi ser her hvordan barns rett til medvirkning blir forstått som å ta med barna på avgjørelser, gi dem valgmuligheter og lytte til deres ønsker og behov. Flere forteller også hvordan de legger egne planer til side hvis barna har andre ting de heller vil gjøre. En styrer er kritisk til måten barns medvirkning har blitt oversatt på i norske barnehager:

«Norske barnehager har latt voksne fått lov til å abdisere i medvirkningens navn. De voksne tør ikke legge en plan for prosjektarbeidet for alt skal bli til underveis ut ifra barns interesser og initiativ»

Hun peker her på de utfordringene og den spenningen vi fant i flere av barnehagene. I sum finner vi en opplevd spenning og balansegang mellom det barnestyrt, leken og retten til medvirkning på den siden, og voksenstyrt, planlagte aktiviteter på den andre. Dette er en iboende spenning i rammeplanen som bakkebyråkratene må håndtere. Barns rett til medvirkning er et krevende og utfordrende område å oversette for barnehagene (jf. Seland, 2009), selv ti år etter at de begynte arbeidet med implementeringen.

De pedagogiske lederne i en av barnehage nevner «likestilling» når vi spør om hva de opplever som krevende eller vanskelig. Likestilling ser her ut til å kobles til antall menn i barnehagen, for på spørsmål om dette poengteres det at de kun har en ung mann i barnehagen. De opplever imidlertid at han leker med barna på en «tøffere» måte enn resten av personalet. De har også hatt gutter i ungdomsskolealder i barnehagen, og disse guttene er populære blant barna. Barna «henger på dem», som en av de ansatte sier. Ifølge de pedagogiske lederne hender det at det blir (for) mye lyd når disse ungdommene leker inne sammen med barna. De poengterer likevel at de gjerne skulle hatt flere menn, selv om de også har kvinnelig personale som kan gjøre allsidige aktiviteter med barna.

At ikke flere barnehager trekker frem arbeidet med likestilling, både i barnegruppen og blant personale, som utfordrende, er interessant. Det kan være en tilfeldighet knyttet til at vi har et svært lite utvalg av barnehager, men

det kan også forstås som at temahefte og kompetansehevingstiltak fungerer godt som «sermons», at barnehagene opplever at dette er et område de har god kompetanse og forståelse på. Motsatt kan det også indikere at kompleksiteten i tematikken ikke er fullt ut forstått, jf. nyere forskning (Askland & Rossholt, 2009; Likestillingssenteret, 2010). Det er grunn til å diskutere om en ensidig konsentrasjon om menn som likestillingstiltak i barnehagene reflekterer manglete kompetanse på likestillingsarbeid, sett i et bredere perspektiv og knyttet til pedagogikken i våre caser. Barnehagene beskriver det som vanskelig å rekruttere voksne menn til arbeide i barnehagen, noe som igjen kan bidra til lite mangfold i rollemodeller og aktiviteter.

IKT er et annet område som ansatte trekker frem som utfordrende. I en av casene har de redusert IKT-aktivitetene med barna fordi de synes at data og skjerm lett tar for stor plass i små barns liv, når barna også holder på med IKT hjemme. I en av de andre barnehagene er de mer opptatt av at barna må få erfaring med hvordan de kan bruke IKT som verktøy på en kritisk måte og som kunnskapskilde. Usikkerhet og diskusjoner om bruk av digitale verktøy kan sees i lys av at tematikken er forholdsvis ny, og mange har ikke med seg kunnskap om dette fra egen utdanning. Det finnes et temahefte om IKT i barnehagen, men siden IKT er i så rask utvikling poengteres det at dette materialet jevnlig må oppdateres og suppleres.

Oppsummering om andre krevende områder i rammeplanen:

- Barns medvirkning tolkes ulikt i ulike barnehager og noen oversettelser kan gi store organisatoriske og pedagogiske konsekvenser
- Arbeidet med likestilling ser ut til å knyttes til antall menn i barnehagen og å rekruttere menn til arbeidet i barnehagen er vanskelig for noen
- Vi finner usikkerhet og diskusjoner om bruk av digitale verktøy i barnehagen, og det uttrykkes ønske om mer støttemateriell

5.3.3 Lojale iverksettere av ytre styringssignaler

Så langt har vi sett på oppfatninger om rammeplanen for seg. Ut ifra et bakkebyråkratiperspektiv kan det forventes at personalet i barnehager opplever komplekse og motstridende forventinger fra ulike interessenter (Lipsky, 1980). Staten kan betegnes som en sentral interessent i barnehagefeltet, men andre aktører som foreldre, eiere og kommunen som barnehagemyndighet står nærmere barnehagens hverdagsliv. Oppfatter personalet i de seks casene konflikter mellom mål i rammeplanen og mål og forventninger satt av andre?

Gjennom intervjuer med barnehagene går det fram at personalet i liten grad opplever at mål fra andre aktører kommer i tydelig konflikt med rammeplanen, eller årsplanen, selv om en styrer problematiserer Reggio Emilia pedagogikken som utfordrende. Satsinger og andre føringer fra statlige myndigheter/

fylkesmannen, kan noen ganger oppleves å komme litt fra «sidelinjen» når barnehagene allerede er i gang med egne kompetansehevingstiltak. Styrer i barnehage D «prøver å være i forkant av det meste». Dette kan forstås som at hun prøver å handle strategisk ved å analysere omgivelsene og de signalene hun ser komme fra f. eks. myndighetene på eksterne satsingsområder. På denne måten forbereder hun seg på mulige nye styringssignaler og søker å tenke over i forkant hvordan hun og barnehagen kan møte disse og eventuelt integrere dem i pågående kompetansehevingsløp. Selv om de allerede er inne i egne løp og satsinger, finner vi nemlig at styrerne i casene oppgir at de tilpasser og er lojale overfor styring fra blant annet fylkesmannen. En litt oppgitt lojalitet til stadige nye elementer som skal inn i barnehageorganisasjonen gjennom ytre styringssignaler uttrykkes imidlertid likevel i sitater som: «Åh, skal vi holde på med det og?»

Ingen av barnehagene i studien trekker fram direkte uønskede pålegg fra kommunen eller privat eier, eller pålegg som er i strid med egne planer. Dette kan være tilfeldig, da vi kun har snakket med ansatte i 6 barnehager. Det kan ha sammenheng med at satsinger fra kommuner og private eiere ofte utledes på grunnlag av dialog med barnehagene og at noen kommunale satsinger er et tilbud, i hvert fall for private barnehager. Dette finner vi dokumentert i kapittel 3 og 4 der det blant annet er knyttet til nettverksstyring i sektoren. Eksempelvis markerer en privat barnehage (F) kommunejubileum etter invitasjon fra kommunen, men understreker at det er frivillig å delta. De tar i bruk materiellet som kommunen har utarbeidet til jubileet. Videre legger de i stor grad kommunejubileums-temaet parallelt med egne planer. I denne barnehagen iverksetter de i likhet med barnehage C, også tiltak for helsefremmende barnehager i regi av Folkehelsen i egen region. Folkehelsens program oppleves å passe godt inn i barnehagens egen tenkning og profil som friluftsbarnhage, og ingen av de intervjuede uttrykker at dette virker forstyrrende inn på andre planer. Denne flettingen av ulike planer, både interne og eksterne oppleves som uproblematisk av informantene i studien. Dette kan også forstås som uttrykk for en sterk lojalitet til eksterne styringssignaler, i likhet med de tilpasninger som gjøres i forhold til kompetansehevingsstrategier og gjennomføring av dem. Samtidig skjer det en tilpasning, hvor noe må vike når nye elementer kommer inn, slik en styrer beskriver: «Men når det kommer inn noe nytt, kaster vi ut noe gammelt, så det ikke blir for mye.»

Heller ikke styring fra kommunenes side som barnehagemyndighet eller eier problematiseres i stor grad. Vi finner imidlertid beskrivelser av manglende kommunal styring og hvordan dette oppleves som å gi barnehagene spillerom. Snarere sees en liten kommune med lav barnehagefaglig kompetanse i administrasjon og tilsyn fra barnehagen som en åpning for stor organisatorisk «boltreplass». Styreren her opplever at barnehagen i stor grad får definere innholdsmessige satsinger ut fra rammeplanen i barnehagen uten at andre overordnet nivå i kommunen blander seg inn. Hun plukker sitater og innhold fra

rammeplanen i skriving av årsmelding til kommunen, for å legitimere behovet for bevilgninger til bemanning, kurs osv. Dette illustrer at rammeplanen brukes i argumentasjon og legitimering også utad – i dette tilfellet overfor eier. Denne casen forteller også at sterk faglig kompetanse i barnehagene i møte med svak faglig kompetanse i kommuneadministrasjonen åpner et stort organisatorisk spillerom for barnehagene.

Det hender at personalet opplever at foreldrene har forventninger som ikke er forenlig med rammeplanen. Eksempelvis nevnes det at foreldre kommer med forventninger for sitt eget barns del som kan være i konflikt med hensynet til hele barnegruppa. I slike tilfeller brukes også rammeplanen i argumentasjon for en bestemt praksis overfor foreldrene. Den bidrar derved i legitimeringen også overfor denne gruppen.

I vårt materiale fortelles det i liten grad om eksterne aktører i arbeidet med rammeplanen, utover kurs, kompetansehevingsprosjekter og veiledning fra eksterne aktører, evt. interne i den private kjeden. Den eksterne aktøren som nevnes, er skolen. Det er i liten grad gjennomført tilsyn i studiens barnehager ut ifra rammeplanen, men to styrere forteller at de har hatt tilsyn på «barns medvirkning». Styrer i den ene av disse forteller at tilsynet ikke alltid omfatter rammeplanen, men er mer forankret i barnehageloven.

En annen styrer opplever at de må ta føringer fra stat /fylke på alvor, utover det kan de i stor grad gjøre hva de vil innenfor rammen av rammeplanen. De «kan gjøre uendelig mye», slik hun uttrykker det.

Oppsummering om lojale iverksettere av ytre styringssignaler:

- Personalet i vårt materiale opplever ikke forventningene fra statlige og kommunale myndigheter samt eiere i strid med rammeplanen, men forventninger fra foreldre kan være det
- Ved iverksetting av rammeplanen tar personalet i samsvar med teorien om bakkebyråkrater hensyn til mange interessenter
- Forventningene kan integreres eller iverksettes som parallelle temaer

5.4 Organisatorisk blick på iverksetting av rammeplanen

I denne delen av kapitlet skal vi rette blikket mot hvordan barnehageorganisasjonene jobber for å iverksette rammeplanen. Vi analyserer den organisatoriske infrastrukturen som tas i bruk for å realisere rammeplanen og de innsatsfaktorene som ser ut til å spille en sentral rolle for hvordan rammeplanen realiseres.

5.4.1 Ledelse av arbeidet med iverksetting i organisasjonen

Flere styrere og pedagogiske ledere forteller om hvordan rammeplanen blir brukt i argumentasjon og for legitimering av en bestemt praksis hos de ansatte. En styrer sier at hvis arbeidet ikke blir utført på en tilfredsstillende måte, kan hun bruke rammeplanen som argument for hvorfor en arbeidstaker må endre sin praksis. Sett i sammenheng med tidligere omtale av argumentasjon overfor foreldre og eiere, har rammeplanen en særlig legitimerende funksjon for *ledelse* rettet innover mot barnehagens personale og utover i mot barnehagens eksterne interessenter. Vi finner forøvrig generelt at ledelse spiller en sentral rolle i iverksettingen av rammeplanen i alle våre caser.

Iverksettingen av rammeplanen ledes på ulike måter i formelle og uformelle sammenhenger i barnehagen. Det varierer hvilke roller styrerne og de pedagogiske lederne har i ulike prosesser.

I vårt materiale finner vi styrere som utøver ledelse gjennom å gå rundt på avdelingen til daglig som ledd i en type «management by walking around» (Tucker & Singer, 2015), og dette forstås som sentralt i arbeidet med å iverksette rammeplanen. Enkelte steder er styrer også inne som vikar og støtter personalet i utførelse av det praktiske arbeidet med barna. På denne måten deltar hun aktivt i organisasjonens problemløsning, og får dermed en stor nærhet til arbeidet på avdelingen. Gjennom denne lederpraksisen observerer og snakker for eksempel styrer i barnehage D med personalet på avdelingene/basene regelmessig om det hun ser, og ikke minst om verdiene i rammeplanen knyttet til denne praksisen. Verdiene står sentralt for henne, og hun setter ord på hvordan de kommer til uttrykk i den praksisen hun observerer. Denne ledelsespraksisen kan bidra til stadig bevisstgjøring av verdier, samtidig som rammeplanen holdes aktuell og ikke glemmes, og blir en viktig del av translatør-praksisen.

Denne styreren bekrefter personalet på god praksis, men kommer aldri med negative tilbakemeldinger på disse rundene. «Jeg er ikke en sånn leder som går rundt og sier «hør nå her – det er ikke slik jeg er». Hun legger vekt på at de skal kunne stille spørsmål til hverandre ut ifra en positiv intensjon. Hun ønsker å utvikle en kultur der de utfordrer hverandre og der det ikke nødvendigvis er styrer som utfordrer. Det understøttes av de pedagogiske lederne, som poengterer at «de er gode til å gjøre hverandre gode» og utfordre hverandre. Denne styreren opplever at pedagogene, og også assistentene, kan komme til henne for å ta opp ting før de tar det opp på personalmøte. På grunnlag av slike innspill og det hun selv observerer, kan det bli til et tema som personalet jobber med. Systematisk arbeid med bestemte temaer foregår over tid og er ifølge styreren «ikke ferdig over natta». Denne styreren framstår som en meget nærværende leder i det daglige og deltar på de fleste formelle møtene i barnehagen. Dette kommer vi tilbake til.

I barnehage F, som er en liten privat barnehage, arbeider også styrer og pedagogisk leder tett sammen med sitt personale. Gjennom intervjuet går det fram at de legger vekt på å være gode rollemodeller for det øvrige personalet og ordsette særlig fagområdene sammen med personalet. De arbeider med å synliggjøre rammeplanens fagområder og tema i det de gjør, og snakker om fagområdenes tilstedeværelse i handling mens handlingen pågår. På denne måten jobber de med å oversette rammeplanen og synliggjøre den i det daglige arbeidet med personalet. Styreren sier det slik:

«Vi er sammen med personalet og observerer dem Vi er fysisk nær dem. Vi er jo som en stor familie, og kan veilede dem underveis»

Assistene i denne barnehagen hevder at de kjenner rammeplanen godt fordi den brukes i alt de gjør, og de forteller at ledelsen er tett på i det daglige. Denne fagliggjøringen synes assistentene er viktig for kvaliteten på tilbudet til barna, samtidig som jobben blir mer interessant. Ordsettingen på det de gjør, bidrar til bevisstgjøring om rammeplanen.

I enkelte andre barnehager er det et mer tydelig organisasjonshierarki og større avstand mellom ledelsen og det øvrige personalet. I en av dem sier styrer at mye av det faglige arbeidet med iverksetting av rammeplanen er delegert til de pedagogiske lederne. Dette kan forstås i lys av at dette er en relativt stor barnehage. De pedagogiske lederne jobber sammen om å oversette rammeplanen til barnehagens måneds- og ukeplaner på egne møter. Assistentene deltar ikke i denne prosessen, og de opplever at de pedagogiske lederne er lite på avdelingen/basen sammen med dem fordi de har mye arbeid som må gjøres på kontoret og på møter. Dette medfører at assistentene blir frakoblet de faglige diskusjonene og begrunnelsene samtidig som de får et større ansvar for å realisere rammeplanen i arbeidet med barna. En mulig effekt av lite tilstedeværelse av leder er at de uformelle møtene mellom pedagoger og assistenter som kan aktualisere og bygge kompetanse om rammeplanen i det daglige arbeidet, reduseres. Gjennom intervjuene går det fram at assistene opplever mer ro til samtale og refleksjon om arbeidet på avdeling/base med de yngste barna (under 3 år) fordi det er færre barn og de sover i løpet av dagen. I tillegg er det trolig vanskeligere å snakke «over hodet på barna» om saker som gjelder personalets håndtering praksis når barna blir større.

I flere av barnehagene så vi spesielt gjennom «guided walk» at de har hengt opp plakater som angir standarder for «voksenrollen» og god pedagogisk praksis ved måltid, i garderoben under stell mm. Disse viser nødvendigvis ikke til rammeplanen, men noe av innholdet kan fortolkes som deloperasjonaliseringer av nøkkelbegreper i den generelle delen (f.eks. omsorg, læring). Når personalet har deltatt i dette arbeidet, har de et eierforhold til plakaten som henges opp. Dette øker sannsynligheten for at

standardene virker styrende på praksis. I en travel virksomhet som barnehagen, hvor en høy andel av personalet fremdeles er ufaglærte, kan en slik forenkling og konkretisering bidra til å sikre en viss forståelse for rammeplanen i praksis og være med på å fremme i iverksettingsarbeidet. Dette fordrer at sammenhengen til rammeplanen er forstått. Utarbeidingen av disse standardene kan ses som en del av barnehagens translasjonsarbeid, der rammeplanen blir konkretisert til en form for «beste praksis» i den enkelte barnehage.

Oppsummering om ledelse av arbeidet med å iverksette rammeplanen:

- Rammeplanen har en særlig legitimerende funksjon for *ledelse* rettet innover mot barnehagens personale og utover mot barnehagens eksterne interessenter
- Ledelse spiller en sentral rolle i iverksettingen av rammeplanen
- Det varierer hvor tett barnehageledere er på sitt personale i det daglige og på formelle møter
- Nærværende ledelse kan særlig fremme translasjonsprosesser og iverksetting av rammeplanen i organisasjonen

5.4.2 Oversetting og bevisstgjøring på formelle møter og i det daglige arbeidet

Styrerne legger stor vekt på betydningen av skape en felles forståelse av rammeplanens overordnede mål og intensjoner i hele personalgruppen. I dette arbeidet spiller organisasjonens formelle møter en viktig rolle. Det sentrale her er muligheten ansatte har til å møtes *ansikt til ansikt* for sammen å tolke og oversette rammeplanen. Dette oppleves som svært viktig. I møtene arbeides det med å skape en felles, dypere forståelse av begreper, krav og forventninger som er nedfelt i rammeplanen. Prosessene ledes ofte av styrer som setter dagsorden, deler ut oppgaver i forkant (f.eks. deler av rammeplanen som skal leses) og leder diskusjonene.

Både styrere og pedagogiske ledere spiller en helt sentral rolle i arbeidet med å oversette teksten i rammeplanen i samarbeid med de andre ansattgruppene i organisasjonen. De organiserer og leder de formelle møtene i organisasjonen, men legger også føringer for hvordan rammeplanen skal fortolkes, ut fra den kompetansen de besitter. Spørsmål de stiller til kolleger i disse formelle møtene knyttet til rammeplanen, er eksempelvis: «Hva kan *vi* gjøre, med *våre* rammer, *vårt* personale, for å nå disse målene?» Slike spørsmål bidrar til å sette i gang translasjonsprosesser i personalgruppen. Translasjonsarbeidet preges av en konkretisering av rammeplanen; konkrete aktiviteter fra både fra barnehagens hverdagsliv og rutiner, men også fra den pedagogiske verktøykassa knyttet til rammeplanens innhold: De ulike aktivitetene og

hendelsene trekkes fram og forstås å representere rammeplanens ulike deler. En styrer forteller om hvordan de arbeider på møter med å knytte rammeplanens tekst til konkrete aktiviteter og relasjoner med barna, særlig knyttet til assistentgruppen:

«For eksempel formålsparagrafen: Hvor ser vi dette og hvor ser vi dette i vår barnehage? Og så kommer vi med eksempler så assistentene får noen knagger å henge det på. Og vi lærer våre ansatte å tenke tverrfaglig i forhold til fagområdene, for eksempel, den her aktiviteten: Hvilke fagområder finner vi her? For når vi spiller det her spillet så er vi innenfor språk, tekst og kommunikasjon, og når vi teller så er det litt antall rom og form. Hvis det var tema om frukt og grønnsaker, så blir det innenfor natur, miljø og teknikk, ikke sant? Og få dem til å tenke sånn i ett og alt de gjør, også i hverdagssituasjoner med ungene, i påkledning, måltid, vi har tatt for oss hele dagsplanen, rutinene våre, hvor ser vi rammeplanen i hver ting som vi gjør her, sånn at de ser at alt vi gjør her er faglig forankret i rammeplanen, både gjennom det med sosial kompetanse, fagområdene også videre. Og det har vi brukt masse tid på. Og foran hvert tema vi har kjørt, så har vi spurt: Hvor ser vi det her i rammeplanen? Hvor kan vi forankre det?»

Dette sitatet viser også tydelig at dette arbeidet setter kompetansen til alle ansattgrupper i bevegelse; styreren søker å påvirke personalets tenkemåter. Som nevnt har rammeplanen en del filosofiske og faglige begreper som det ikke forventes at ufaglærte assistenter i utgangspunktet har et forhold til. Pedagogene i en av barnehagene ser det derfor som sin oppgave å bidra til at assistentene i størst mulig grad utvikler en viss forståelse for dem i barnehagen. Pedagogene forteller at de har lagt vekt på å bidra med faglige forklaringer på begrepene, og så har de arbeidet mye ut ifra spørsmål som: «Hva skal disse begrepene bety for oss her i denne barnehagen»? Hvordan vil vi jobbe med dette i ulike sammenhenger?» Assistentene i barnehagen bekrefter at både begrepene medvirkning og danning virket rart og fremmed i starten, men de har utviklet en forståelse av hva det skal bety i deres barnehage etter hvert. I denne translasjonsprosessen fra rammeplan til lokal kontekst har det vært rom for diskusjoner og uenigheter underveis. Samtidig ser vi at pedagogene legger føringer for hvordan begrepene skal forstås. Det er pedagogene som i stor grad sitter med definisjonsmakten på disse begrepene. De bygger igjen på egen kompetanse, som de fleste sier de har tilegnet seg i barnehagelærerutdanningen, i disse oversettelsesprosessene. En pedagogisk leder sier det slik:

«Vi drar det ned til: Hva betyr dette for vår barnehage? Vi bruker mye tid på diskusjonene, men vi prøver å styre litt og bringe inn litt utdannende tanker.»

Vi ser at pedagogene legger føringer for hvordan begrepene skal forstås. Når personalgruppen arbeider med å konkretisere rammeplanen, foregår det også en læringsprosess i ansattgruppen. Denne læringsprosessen er avhengig av pedagogenes kompetanse og forståelse av rammeplanen og begrepene i den. Den forutsetter at pedagogene evner å lede og støtte arbeidet med å oversette innholdet til eller sammen med assistentene; det forutsetter en translatørkompetanse. Her er det grunn til å poengtere at i møter hvor rammeplanen skal fortolkes, spiller språket en viktig rolle. I translasjonsarbeidet som pedagogene gjennomfører på disse møtene, skal man jobbe for å gjøre rammeplanen forståelig. Man må ta hensyn til at assistentene ikke innehar den samme forståelsen av relativt kompliserte, filosofiske begrep som danning. Språket må tilpasses assistentene, og det er derfor grunn til å diskutere betydningen av språk og begrepsbruk i disse møtene. Tidligere forskning (Eik, 2014; Ødegård, 2011) har vist at nyutdannede førskolelærere mister eget fagspråk i møte med barnehageorganisasjonen, og våre funn antyder på at dette også skjer i translasjonsprosessen av rammeplanen. Sitatet viser også tydelig betydningen av å kunne tenke over egen praksis i lys av rammeplanen; å ha evne til å se hvordan egen praksis skal og kan kobles til rammeplanens innhold.

Materialet vårt viser at barnehagene organiserer den formelle møtестrukturen ulikt. Dette omhandler innhold i møtene, hvor ofte de ulike møtene arrangeres, men også hvem som inkluderes i de ulike møtene. Rammeplanen gis ulik plass i de ulike møtene. Noen barnehager har møter fast hver uke eller hver 14. dag for avdelings - og basepersonalet. Dette er møter som nevnes som viktige av mange fordi det kan være eneste mulighet til å snakke sammen med dem en jobber tett med til daglig, om de barna som en har hovedansvar for, om utfordringer i det pedagogiske arbeidet, planlegging og vurdering. Veiledning og faglige diskusjoner kan også være en del av disse møtene. Her kan også assistentene bidra med forslag til aktiviteter, og i noen tilfeller arbeider de med å legitimere aktiviteter ut ifra fagområdene. Dette er det formelle møtet som innholdsmessig befinner seg nærmest det pedagogiske arbeidet med barna på avdelingen.

Flere forteller imidlertid at rammeplanen som dokument i liten grad blir tatt frem i disse møtene, her er det mer konkret planlegging av periodens aktiviteter og barnas lek, læring og utvikling som er tema. Slik blir rammeplanen mer usynlig, men som flere sier: den er jo *indirekte* til stede fordi periodeplanene er forankret i årsplanen, og i arbeidet med årsplanen bruker de alltid i rammeplanen. Noen av barnehagene har valgt bort disse faste møtene på dagtid av ulike grunner. De har heller møter på kveldstid, hver 3.-4. uke, og da gjerne med hele personalgruppen samlet. Da blir det mindre tid og mulighet til å diskutere enkeltbarn og aktivitetene på avdelingen/basen. I vårt materiale har vi ansatte som uttrykker at de savner jevnlig møter hvor de kan diskutere aktuell tematikk for avdelingen/basen. Vi har allerede sett at en av casene nesten har sluttet å ha avdelingsmøter med begrunnelse i «barns rett til

medvirkning». Tanken er at de ansatte skal være tilgjengelige for barna hele dagen, og de skal følge opp barnas initiativ med tanke på aktiviteter. Flere av pedagogene og assistentene her uttrykker at de savner de felles møtene. En assistent understreker at «det anbefales ikke! Det er vanskelig å jobbe uten». Dette kan betraktes som et dilemma. Møtevirksomhet krever tid som går på bekostning av barna. På den andre siden kan saldering av møter gå på bekostning av kvaliteten på arbeidet med barna, fordi de kan ivareta viktige planmessige, koordinerende og kompetansehevende funksjoner.

I personalmøter og på planleggingsdager, det vil si på møter hvor alle ansatte deltar, hender det oftere at rammeplanen er et tema, og særlig da rammeplanen var ny og da det kom endringer i den. Ellers er den vanligvis tema hvert år i forbindelse med årsplanlegging. Da er det flere som forteller at de sitter i grupper, på tvers av ansattgrupper, avdelinger/baser og hus og diskuterer begreper og deler av rammeplanen som de synes er særlig interessante eller utfordrende for egen praksis. Ved å få en felles forståelse for innholdet i planen gjør de rammeplanens mål og intensjoner synlige og tydelige slik at de kan nedfelles i lokale planer og omformes til konkret pedagogisk praksis.

I vårt utvalg finner vi barnehager som har innført formell og jevnlig veiledning av assistenter. Tematikker her kan både være initiert fra assistentene selv, fra pedagogene og fra styrer, og begreper og tema i rammeplanen er gjerne utgangspunktet. Slik får veiledningen karakter av intern opplæring og bevisstgjøring om eget arbeid. I tillegg får personalgruppen et felles språk og begrepsapparat å arbeide ut fra, og rammeplanen blir aktualisert og implementert mer eller mindre bevisst.

På direkte spørsmål om hva de ansatte selv mener fremmer iverksettingen av rammeplanen, peker de nettopp på en velfungerende møtestruktur som gir rom for samtaler og diskusjoner. At assistentgruppene blir involvert i disse blir også poengtert som en viktig faktor i iverksettingsarbeidet. Å lese rammeplanen og diskutere den jevnlig sammen blir trukket fram som viktig. Samtidig blir det også poengtert at tidspres i organisasjonen motarbeidet disse prosessene. Å skape felles forståelser på slike møter blir opplevd som tidkrevende og langsiktige prosesser. En forutsetning for at disse møtene fungerer i en iverksettingsprosess, er at rammeplanen aktualiseres i møtene, at møter og veiledning foregår jevnlig og er en del av en gjennomtenkt, systematisk og målrettet praksis. Her spiller ledelse en viktig rolle. Samtidig varierer det hvor aktive styrerne er på møtedeltakelse. Eksempelvis deltar styrer i barnehage D, som utøver en form for «management by walking around - ledelse», på de fleste møtene for personalet i barnehagen. Dette er et bevisst valg om nærvær med personalet i mange sammenhenger. Andre styrere er mer selektive på hvilke møter de deltar på, og dette har i noen grad sammenheng med barnehagens størrelse.

Ansatte i vårt materiale framhever at det interne, faglig funderte arbeidet som foregår i barnehagens ulike møter har vært svært viktig for å utvikle felles forståelser av begreper og for å kunne anvende rammeplanen i praksis. Foruten å ta for seg deler av rammeplanen innebærer dette mer konkret å lese små tekster som diskuteres i forhold til egen praksis, diskutere caser og ta utgangspunkt i teori som de pedagogiske lederne eller styrerne bringer inn. Ellers er refleksjon over praksisfortellinger og veiledning arbeidsformer som tas i bruk internt i barnehagen.

Rammeplanen implementeres også i barnehageorganisasjonen gjennom det daglige arbeidet hvor assistenter og pedagoger møtes rundt arbeidet med barna. Her spiller også ledelse en viktig rolle. Det skjer en form for uformell veiledning gjennom at pedagogen blir rollemodell og støttespiller for det øvrige personalet. Dette er en tradisjonell måte barnehagens arbeid har vært organisert på, og en av casebarnehagene legger også i dag stor vekt på denne formen for opplæring. Dette er utvalgets minste barnehage, og vi finner et tett samarbeid mellom alle ansatte på tvers av barnegrupper og ansattgrupper. Når de er på tur eller gjennomfører aktiviteter sammen, synliggjør pedagogen ofte rammeplanen for assistentene gjennom å sette ord på hva hun gjør og hvorfor hun velger å gjøre det på denne måten.

For å oppsummere våre funn som omhandler barnehagens formelle og uformelle møter vil vi trekke fram deres betydning i iverksettingsarbeidet med rammeplanen. Det er i disse møtene at fortolkninger av innholdet foregår. Her organiserer barnehagene seg ulikt. Vi finner også at oversettelsesarbeidet som foregår her er avhengig av barnehageansattes kompetanse, og dette bekrefter tidligere forskning (Østrem et al., 2009). Disse interne møteplassene kan dermed forstås som en viktig del av barnehagens interne kompetansehevingstrategi knyttet opp mot iverksetting og realiseringen av rammeplanen.

Oppsummering om formelle møter og det daglige arbeidet:

- Personalets fortolknings- og oversettelsesprosesser av rammeplanene foregår på formelle møter og i det daglige arbeidet i barnehagen
- I arbeidet med å skape felles forståelser spiller formelle møter en sentral rolle
- Styrere og pedagogiske ledere har en sentral rolle i å organisere slike møter og i oversettelsesprosesser på grunnlag av sin faglige kompetanse
- Formelle møter gir muligheter for fortolkninger og oversettelser av rammeplanen før og etter gjennomføring av handling
- Det daglige arbeidet kan gi rom for bevisstgjøring og oversettelser i handling
- Barnehagens interne møte- og veiledningsstruktur framheves som en svært viktig del av barnehagens kompetansehevingstiltak

5.4.3 Barnehagens kompetanse og kompetansehevingsarbeid

Analysene til nå har allerede påpekt betydningen av og noen dilemma knyttet til kompetanse i translasjonsprosessene som skjer på barnehagens møter og i hverdagssituasjoner i arbeidet med å implementere rammeplanen. I denne delen skal vi se nærmere på kompetanse og kompetansehevingsarbeidet og hvordan dette blir en sentral innsatsfaktor knyttet til iverksettingen av rammeplanen. Vi har i intervjuene spurt ansatte direkte om hva de mener fremmer iverksettingsarbeidet. I tillegg til jevnlig, godt organiserte møter og veiledning, vektlegger informantene gode, relevante kurs og støttemateriell i ulike former. Ansatte forteller at dette bidrar til å heve kompetansen til alle ansatte i et mer langsiktig perspektiv.

Kompetanseheving i personalgruppen kan forstås som en del av arbeidet med å iverksette rammeplanen fordi det setter de ansatte i stand til å koble rammeplanen til praktisk arbeid. Vi finner en rekke ulike kompetansehevingstiltak som barnehagene deltar på. Disse er fra eksterne foredrag og kurs, både i regi av privat eller kommunal eier, og andre faginstanser. Slike faginstanser er høgskoler/universitet og andre kurstilbydere. En rekke ulike aktører er inne som tilbydere av kompetansehevingstiltak i barnehagene. Dette gir barnehagene en mulighet til å velge fra en «meny» av tilbydere. Det støtter opp under funn i rapportens kapittel 4 hvor det påpekes en utvikling mot flere tilbydere av kompetanse og informasjon, og videre en reduksjon i fylkesmannens opplæringsrolle. Ser man disse kompetansehevingstiltakene som en kilde til å avgrense og fylle rammeplanarbeidet i organisasjonen med innhold, er det grunn til å diskutere hva dette «mylderet» av ulike tilbydere får å si for iverksettingsprosessen. Samtidig finner vi at svært få av informantene har deltatt på tiltak som er direkte koblet til rammeplanen, slik som kurs om selve rammeplanen. Tiltakene har vært mer innrettet mot tematikker som er inkludert i rammeplanen, som kurs om kunst, kropp og helse, IKT osv. Gjennom intervjuene går det fram at de fleste kan tenke seg kurs om hva som er nytt i den nye rammeplanen sammenliknet med den gamle. Slike kurs kan ifølge enkelte gjerne foregå på regionalt nivå siden en del kommuner ikke har fagkompetanse i administrasjonen. En del slike kurs kan gjerne være for ulike stillingsgrupper samlet, slik at personalet får et felles grunnlag å arbeide videre med iverksettingen fra. Kurs kan i likhet med kompetansenettverk føre til læring av nye perspektiver slik en assistent slår fast:

«Vi får se det fra en annen vinkel. Det kan kanskje gi innspill om andre måter å tenke og handle på. Vi blir jo litt preget av måten barnehagen fungerer på. Vi lærer jo masse når vi er sammen med andre barnehager og får se hvordan de griper det an. Det å snakke med de på det andre huset (i barnehageenheten) gir jo også mye fordi de er en helt annen type barnehage. Det er en avdelingsbarnehage som vi har blitt slått sammen med.»

I vårt utvalg finnes barnehager som har vært involvert i mer langsiktige kompetansehevingprosesser og utviklingsarbeid. I en av disse har de hatt et treårig prosjekt om barns medvirkning, og dette er særskilt innrettet mot måltidet. Personalet opplever de har blitt mer skjerpet i arbeidet med barns medvirkning gjennom dette utviklingsprosjektet. Selv om assistentene uttrykker at de har lært mye om barns medvirkning generelt gjennom dette arbeidet, kopler de ikke umiddelbart medvirkning til rammeplanen. Bevisstheten om at medvirkning er et sentralt begrep i rammeplanen er begrenset, selv om de opplever å ha lært mye om medvirkning, blant annet gjennom refleksjon over egne praksisfortellinger.

Alle barnehagene har utdannede barnehagelærere i de fleste stillingene som pedagogiske ledere, og flere hadde assistenter med fagbrev. Flere av barnehagelærerne forteller at de har blitt så godt kjent med rammeplanen i løpet av barnehagelærerutdanningen og at de fikk den «under huden» da de studerte. Gjennom utdanningen har de også utviklet en yrkesidentitet som rammeplanen kan forsterke, slik en barnehagelærer sa:

«Det er ikke rammeplanen som har bestemt at vi skal gjøre sånn eller sånn. Det er yrkesidentiteten, og den blir forsterket av at det står i rammeplanen.»

Blant de som har tatt fagbrev, poengteres det også at de har blitt kjent med rammeplanen gjennom sin utdanning. Følgende utsagn fra en av fagarbeiderne eksemplifiserer dette:

«Jeg har visst om at det er en rammeplan siden jeg begynte på barne- og ungdomsarbeider på skolen. Jeg ble introdusert til den ganske tidlig. Det var i barnehagen der jeg var lærling første året. Da fikk jeg beskjed om å sette meg ned og lese den og bruke den tiden jeg trengte og skrive under på at den var lest. Så hadde jeg mye ansvar for å bruke den og plukke ut ting fra til lærlingeoppgaver jeg fikk. Det gjør vi her og. Ped. lederne er veldig flink til å plote det inn i planer, hvis vi skal ha prosjektarbeid og sånne ting – så da refererer de ofte til den. Og på månedsslutter også som sendes ut til foreldrene. Så skriver de opp et lite avsnitt fra rammeplanen – hva det er, og det er derfor vi har gjort det sånn.»

Den samme assistenten forteller om hvordan kveldsskolen for å ta fagbrev ga henne aha-opplevelser knyttet til rammeplanen:

«Når jeg startet på kveldsskolen, fikk jeg en liten aha - opplevelse ja. Det gjorde jeg veldig. Det var jo litt – hvorfor vi gjør ting vi gjør, rett og slett. Hvorfor skal vi ha den type læring i forhold til frileik? Hvorfor skal vi nevne alt vi gjør og si hvorfor? Skal vi stille spørsmål til ungene i stedet for bare å fortelle? Det ble mange hvorfor-spørsmål.»

Den formelle utdanningen har vært viktig for kompetansen om rammeplanen for mange. Dette betyr at disse utdanningsinstitusjonene blir en sentral premissleverandør for forståelsen av rammeplanen. Sitatet over viser også at barnehagen må sikre seg at nytt personale og faste vikarer har eller tilegner seg kompetanse om planen. Dette kan også være nødvendig selv om personalet har formell utdanning. En styrer problematiserer kvaliteten på fagskoleutdanningen:

«Det som bekymrer meg mest er de som har fagbrev som ikke holder mål. Det er altfor lett å få de fagbrevene, særlig de som har tatt dem som privatister. De har ikke vært lærlinger og gått lærlingeløpet. De har lang praksis og så tar de et kveldskurs, melder seg opp og tar eksamen. Eksamen er veldig lett å bestå».

Dette indikerer at formell kompetanse ikke nødvendigvis betyr reell kompetanse i sektoren. Kvaliteten på utdanningene er helt avgjørende.

For å oppsummere noen funn om kompetanse og kompetanseheving, finner vi at kompetanseheving spiller en viktig rolle i iverksettingen av rammeplanen fordi kompetansehevingstiltak bidrar til å avgrense og fylle rammeplanens deler med innhold. Arbeid med kompetanseheving konsentrerer organisasjonens oppmerksomhet og skaper felles forståelser av begrep som er viktige i rammeplanen og et felles språk. Vi finner at barnehagene har tilgang på et mylder av ulike kompetansehevingsskilder. Et interessant spørsmål er hvordan og hvorfor nettopp de valgte kildene velges. Når assistenter ikke kopler barns medvirkning til rammeplanen etter å ha arbeidet med det i et utviklingsprosjekt i tre år, kan det reises spørsmål ved kvaliteten på prosjektet, og om det ikke er nødvendig med økt kompetanse for hele personalgruppen. Kompetanseheving blir spesielt viktig når rammeplanen inneholder begrep med mange mulige tolkninger. Dersom assistenter får innsikt i et begrep, kan de jo gjøre en god jobb med barna uten å ha bevissthet om koplingen til rammeplanen. På den annen side kan det hevdes at mangel på slik bevissthet begrenser muligheten til å forstå barns medvirkning som en del av barnehagens samfunnsoppdrag og muligheten til å kunne legitimere praksis ut ifra dette. Formell barnehagefaglig utdanning gir et viktig grunnlag for å utvikle generell kompetanse om rammeplanen og barnehagens samfunnsmandat.

Oppsummering om barnehageorganisasjonens kompetanse og kompetansehevingsarbeid:

- Barnehagene i vårt materiale deltar på en rekke kompetansehevingstiltak
- De deltar på eksterne kurs som kan omhandle undertema i rammeplanen
- Noen deltar i langsiktige kompetansetiltak eller utviklingsarbeid
- Dette fører ikke alltid til bevissthet om kopling til rammeplanen

- Pedagoger og fagarbeidere har fått kunnskap om rammeplanen gjennom sin formelle utdanning

5.4.4 Støttmateriell

Ulike typer støttmateriell ser ut til å spille en viktig rolle i barnehagene når rammeplanen skal oversettes og iverksettes. Dette støttmateriellet må sees i sammenheng med barnehagenes kompetansehevingsarbeid fordi de er en kilde til informasjon og kunnskap om tema som bidrar til å avgrense og konkretisere arbeidet med rammeplanen. Med støttmateriell menes her selve rammeplanen, temahefter, Utdanningsdirektoratets hjemmesider, prefabrikerte pedagogiske program og verktøy, men også mer uautorisert støttmateriell som formidles via grupper på sosiale media. Støttmateriell kan sees å som viktige elementer i styringen av sektoren som «sermons» eller prekner. Vi finner ulike erfaringer med å bruke slikt støttmateriell.

I noen av barnehagene har alle ansatte fått tildelt hver sin rammeplan i papir. Ansatte forteller at de opplever det som positivt å ha sin egen, i papir, som de kan streke under og notere i. Alle barnehagene har et utvalg av temaheftene. Det er litt ulikt hvor mye de blir brukt, og informantene knytter dette til formen de kommer i. Som en styrer sier: «Det er for mye skrift, for mange ord, de er for omfattende» Andre forteller også at temaheftene ble for grundige til å være en støtte i det praktiske arbeidet. De har ikke tid til å lese dem. Den noe omfattende formen på temaheftene er vanskelig å kombinere med hektiske hverdager i barnehagene. Det gjelder særlig for assistenter som ikke alltid har planleggingstid. Andre opplever noen av disse heftene som svært nyttige fordi de utdyper rammeplanen. For noen var de viktigst i starten da de var mer usikre på hvordan de skulle forstå deler av rammeplanen. I dag oppleves særlig temahefter som omhandler områder som prioriteres i barnehagen som nyttige, eller det kan være områder som av andre grunner er særlig relevante. Når en styrer trekker fram at de har brukt temaheftene om språkmiljø og språkstimulering og om de minste barna i barnehagen mest, kan det for det første ses i sammenheng med at språk inngår i barnehagens satsingsområder. Videre kan det knyttes til at andel barn som er yngre enn tre år, har økt betydelig i barnehagen de siste årene.

Enkelte ansatte trekker frem Utdanningsdirektoratet sine hjemmesider, filmer og materiale når de ble spurt om støttmateriell. De forteller at de er svært fornøyde med dette tilbudet og mener at det er til god hjelp for personalet i kompetanseutvikling knyttet til rammeplan. Blant annet nevnes det at direktoratets magasin *Vetuva* inneholder artikler med et format som kan være overkommelig å lese. Små filmsnutter og artikler kan danne grunnlag for diskusjon på møter knyttet til ulike tema. Ferdiglagde spørsmål til diskusjon framheves som bra. Blant de som er lite kjent med direktoratets støttmateriell på hjemmesidene, oppgis det at det finnes så mange tilbud å velge mellom på

markedet, og de må velge hva de skal fordype seg i. Enkelte synes sidene er litt uoversiktlige med mye stoff, slik at det er vanskelig å finne fram.

Barnehagene i vårt utvalg bruker som tidligere nevnt, ulike former for prefabrikerte verktøy og programmer i arbeidet med språk og sosial/emosjonell kompetanse. Programmer og verktøy som nevnes er bl.a. Tras, Snakkepakken, Språksprell, Språkløyper, Steg for steg, Være sammen, Grønne tanker - glade barn. Disse er utviklet til konkret støtte i arbeidet med disse temaene.

I disse pakkene inngår opplæring av personalet og konkrete forslag til sanger, leker, aktiviteter, det kan være musikk-cd, filmer, hånddukker osv. til bruk sammen med barna. Spesielt assistentene opplever disse prefabrikerte verktøyene som nyttige. Assistentene i en av barnehagene forteller at de har endret måten de snakker med og ser barn på, bl.a. på grunn av programmet «Være sammen». De forteller at de er blitt mer lydhøre for barna og anerkjenner barnas følelser på en annen måte enn tidligere. Før de startet med programmet var det mer av «dette er ikke noe å grine for», forteller de. De har jobbet med «Være sammen» i to år. Assistentene forteller at ideene fra programmet nå har lagt seg i «underbevisstheten» deres, og de følte seg på intervjuetidspunktet utlært i verktøyet. I en barnehage spiller eier en stor rolle i iverksettingen av «Språkløyper» ved å kjøpe inn utstyr for flere tusen kroner. Eier ønsker å satse på å øke de ansattes språkkompetanse. Dette antyder noe av eier sin rolle i iverksettingsprosessen ved å kunne følge opp strategiske valg økonomisk.

Enkelte steder er denne type programmer eller verktøy pålagt av eier. Dette var tilfelle for barnehage C som bruker Steg for steg, men styrer presiserte at det var etter initiativ fra kommunens styrere. I andre barnehager har styrer i samråd med pedagogene bestemt seg for å ta et program i bruk (f.eks. barnehage D, Være sammen). Flere av barnehagene bruker også innkjøpte programmer/verktøy i arbeidet med realfag (Forskerfabikken), brannvern, førstehjelp, internasjonal solidaritet og klima/miljø. I barnehage D framheves det at bruk av slike ferdige programmer og verktøy både skaper fellesskap (som en felles referanse og noe alle kan) og systematikk i arbeidet. Det blir poengtert at støttematerialet bidrar til å bygge opp en felles kompetanse, forståelse og praksis på tvers av stillingsgrupper.

En viktig funksjon for støttematerialet er å skape et felles søkelys for diskusjoner i personalgruppen, det vil si noe å konsentrere innsats og oppmerksomhet i organisasjonen rundt. Selv om slikt støttemateriell ikke alltid er tydelig forankret i rammeplanen, forteller styrere og pedagogiske ledere at de forsøker å knytte og tilpasse det til rammeplanen. En stor del av materialet gir anvisninger for handling og forslag til praksis og opplegg med barna. Dette kan sees i et organisatorisk behov for å effektivisere. Som bakkebyråkrater har

personalet behov for å rasjonalisere for å mestre en travel hverdag, og ferdige opplegg kan spare den enkelte for planleggingsarbeid. Assistentene ser ut til å verdsette disse verktøyene i større grad enn utdannet personale. Det er grunn til å se bruken av slike verktøy og assistentenes verdsetting av dem i lys av forskning som tilsier at pedagogene tilbringer mindre tid på avdeling enn før, noe vi også finner i noen av casene i denne studien. Ferdige pakker letter arbeidet med å møte faglige krav i praksis for ufaglærte som har fått et større pedagogisk ansvar, gjerne uten planleggingstid. Ut ifra en institusjonell forståelse av organisasjoner, kan det hende at bruken av enkelte verktøy og programmer også har symbolverdi. De kan både symbolisere faglighet, at barnehagen følger med i tiden og har handlekraft.

I en av de private barnehagene som tilhører en større kjede så vi en annen form for støttemateriell. Dette er som nevnt, materiell som kjeden har produsert selv, til internt bruk for alle sine enheter uavhengig av geografisk tilhørighet. Dette er blant annet «fagkort» som inneholder forslag til aktiviteter som blir knyttet direkte opp mot rammeplanens fagområder. Slik kan også ufaglærte assistenter få ideer til aktiviteter sammen med barna, og få hjelp til å knytte aktivitet og rammeplan sammen. En av assistentene forteller at hun brukte disse kortene mer enn rammeplanen «fordi det er jo de som er tilgjengelige». Kjeden har også utviklet egne hefter og annet materiell som er kjennetegnet av stor nærhet til rammeplanen, men som er gjennomarbeidet og forenklet slik at rammeplanen skal bli lettere tilgjengelig for flere. De har ifølge styrer færre ord og er tydeligere enn rammeplanen. Her har eier fungert som en translatør ved å konkretisere rammeplanen på fagkort og i annet støttemateriell.

Når det oppstår barnehagekjeder som selger standardiserte barnehagetjenester, kan det sees som en form for McDonaldisering (Ritzer, 2015) av barnehagefeltet. McDonaldisering viser til en prosess hvor organisasjoner i samfunnet blir stadig mer standardisert ut ifra et søkelys på kontroll, effektivitet og forutsigbarhet. Flere av de ansatte i denne barnehagen forteller at de setter pris på disse forenklingene, og at de sjelden går til originalen, mens andre, særlig de pedagogiske lederne, forholder seg heller til originalen og departementets temahefter. I denne barnehagen brukes den forenklete versjonen av rammeplanen mer gjennomgående, både i 1) planleggingen av uka (hvilke fagområder skal vi konsentrere oss om denne uka), 2) i de daglige dokumentasjonene til foreldre på nett og 3) gjennom bruken av «fagkort» som knytter konkrete aktiviteter direkte sammen med fagområdene.

Som en oppsummering kan vi si at barnehagene i vårt materiale bruker ulike former for støttemateriell og at dette materialet kommer fra ulike tilbydere, både statlige, kommersielle og fra eier. Noe av dette materialet er frivillig for barnehagene å bruke, mens noe er pålagt fra eier. Noen former for støttemateriell bidrar til en forenkling, tydeliggjøring og konkretisering av

rammeplanen. Bruk av ulike typer støttemateriell i kompetansehevingsarbeid kan virke samlende på og konsentrere organisasjonens oppmerksomhet samt skape felles forståelser av begreper (som er viktige i rammeplanen) og et felles språk. Dette kan være særlig viktig når personalet har forskjellige faglige forutsetninger til å fortolke og oversette planen. At kjeder opererer med egne tolkninger og operasjonaliseringer av rammeplanen reiser spørsmål ved hvilke typer kunnskap som blir gjeldende i barnehagene, og dermed også tolkninger av rammeplanen.

Oppsummering om støttemateriell:

- Barnehagene bruker mange varianter av støttemateriell i arbeidet med kompetanseheving og med å fortolke og oversette rammeplanen til praktisk arbeid.
- Dette kan skape et felles grunnlag å arbeide med iverksetting av rammeplanen ut ifra.
- Særlig assistenter verdsetter standardiserte forenklinger av rammeplanen

5.4.5 Barnehageorganisasjonens planarbeid

Barnehagelovens § 2 slår fast: «Med utgangspunkt i rammeplan for barnehagen skal barnehagens samarbeidsutvalg fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten i barnehagen». Planarbeidet og krav om dette inngår i den hierarkiske styringen av barnehagesektoren. Med bakgrunn i våre caser kan det se ut som om det mest systematiske og konkrete arbeidet med rammeplanen i hovedsak går gjennom arbeidet med årsplanen om våren. Her har styrer et tydelig ansvar for prosessen. Styrere framhever at de trekker inn foreldrene gjennom samarbeidsutvalget. Ellers inkluderes pedagogene som er sentrale i arbeidet med årsplanen de fleste steder. Det skjer gjennom møter i lederteam og pedagogmøter på tvers av avdelinger. Her definerer de satsningsområder og trekker ofte ut sitater fra rammeplanen som de bruker inn i årsplanen for å legitimere det videre arbeidet. Enkelte styrere forteller at de gjør mye av arbeidet med årsplanen selv, men at de nok burde ha trukket inn pedagogene mer i dette arbeidet. Men som en av dem sier:

«Det handler om tid, og det er mer effektivt at jeg lager et utkast basert på fjoråret som de kan forholde seg til, det er enklest sånn, og de er så travle.»

Også assistenter blir trukket inn i arbeidet med årsplanen gjennom diskusjoner på avdelings/basemøter hvor de får mulighet til å foreslå aktiviteter og tema de kan tenke seg å gjennomføre. I barnehagene foregår det diskusjoner i grupper og i plenum knyttet opp mot rammeplanen på personalmøter og planleggingsdager på våren. Som styrer i barnehage E sier: «Vi ønsker at alle skal eie årsplanen. Så da bruker vi møtetid og involverer alle.»

Andre styrere forteller at de burde ha trukket assistentene mer inn i årsplanarbeidet, men siden denne ansattegruppen mange steder ikke har planleggingstid, så er dette vanskelig, de kan ikke bli pålagt å lese og forberede seg utenom arbeidstid. Ut fra et assistentperspektiv kan det blant annet oppleves slik:

«Det er fire år siden sist jeg hadde plantid. Jeg har vært litt borte i mellom med mammapermisjon. Da hadde vi jo tid til å lese rammeplanen eller lage den dokumentasjonen som trengtes. Pedagogisk leder la fram bøker som vi kunne lese i.... Jeg må innrømme at jeg bruker kvelder på å oppdatere meg. Jeg kan jo si at jeg syr puter under hele opplegget, men ellers så ramlar jeg jo ut av all informasjon som vi får. Nå er jeg dønn ærlig altså.»

Vi ser her at denne assistenten føler at hun, for egen del må lese for å holde seg oppdatert, til tross for at hun ikke har fått avsatt tid til forberedelse. Dette kan tolkes som at hun er svært motivert for å gjøre en god jobb. Ifølge assistenter som har planleggingstid, blir den ofte saldert bort på grunn av at det dukker opp andre ting. Dette kan oppleves frustrerende og demotiverende.

Vi har i vårt materiale assistenter som uttrykker at de er lite involvert i arbeidet med årsplanen, og at de heller ikke har et behov for å bli mer involvert i. Som en sa: «det er pedagogenes ansvar». Flere opplever det som «kjedelig. Dette begrunnes for det første med at de selv ikke har utdanning som barnehagelærer, men også med at de ikke har nok «plantid» til å lese og sette seg inn i dokumenter og faglitteratur. Mangel på planleggingstid ser her ut til å få konsekvenser for deres motivasjon for planleggingsarbeid, noe som kan føre til at de ikke forstår den overordnede hensikten med årsplanen, andre planer og dermed de konkrete aktivitetene. Handling som ikke er knyttet til en grunnleggende forståelse av oppdraget vil kunne bli tilfeldig og i verste fall kunne stride mot det som er den opprinnelige hensikten.

Andre assistenter sier at de er lite involvert i årsplanarbeid og i planarbeid generelt, men at de kunne tenkt seg å ta mer del i dette arbeidet. Slik kan det se ut som om arbeidet med årsplanen blir et «brennpunkt» i prosessen som bidrar til å gjøre planen aktuell. I en barnehage ser vi tegn på en slags frakopling mellom fag og det konkrete arbeidet på avdelingene. Denne frakoplingen kan oppstå når pedagoger og styrere ikke kommer tett på arbeidet til assistenter og får mulighet til å oversette rammeplanen i direkte dialog med assistentene. I stedet nedfeller i større grad seg fagligheten og oversettelsen av rammeplanen i planer som assistentene skal forholde seg til på avdelingen. Det er ikke gitt at assistentene har den faglige oversettelseskompetansen for å forstå hvordan man skal jobbe med planene helt konkret. Det er umulig å detaljregulere en barnehageavdelings aktivitet, slik at mye vil måtte overlates til den enkeltes møte med barna. En konsekvens av en slik praksis kan være at faget og den pedagogiske tenkingen «strander» i pedagogenes møter og i selve planverket.

Alle ansattgrupper forteller at de bruker rammeplanen, enten via sin egen rammeplan i papirformat, barnehagens årsplan, eller gjennom utarbeidelse av overordnede temaer/satsningsområder for måneds- og periodeplaner. For eksempel brukte barnehage D rammeplanen da de skulle ha tema kroppen. Da slo ansatte opp for å finne ut hva som faktisk sto i rammeplanen. Barnehage C hadde på sin side laget en plakat som ble hengt opp tilgjengelig for både barn og foreldre om eventyr, med sitat fra rammeplanen og tegninger og sanger fra eventyr. Slike konkrete operasjoniseringer fant vi flere steder.

I barnehagenes ukeplaner er rammeplanen lite synlig, her er det konkrete aktiviteter som er fremtredende, turer, lage påskepynt, karneval osv., men som flere sier: «Aktiviteteene er jo forankret i måneds- og periodeplaner og årsplanen, så slik kan en si at rammeplanen er til stede også her, indirekte.» Det kan se ut som om det er en slags hierarkisk systematikk i bruken av rammeplanen, den «drypper» nedover, via årsplan, måneds- og periodeplan til ukeplan og praktisk handling. Ellers forteller både pedagoger og assistenter at de planlegger og gjennomfører mange av aktivitetene uten konkret bruk av rammeplanen i hverdagen, og de gjør ofte ting på sparket, spontant, noe som kjennetegner arbeidet til bakkebyråkratene som står i kontinuerlig ansikt til ansikt i møter med brukere av tjenesten.

En av styrerne forteller at det mest utfordrende er at mange foreldre etterspør mer planer, men de synes det er vanskelig å gi dem mer detaljerte planer fordi de vil at den daglige aktiviteten skal være avhengig av barna interesser og behov. De har planer, forteller hun, men de er åpne. De skriver for eksempel «Tur» og «Eksperiment» på planen, ikke mer spesifisert enn det. «Men det er mest for foreldrenes del. Og de har alltid «med forbehold om endring».... I dag så vi at barna hadde mer lyst til å male enn å gå på tur, så da gjorde vi det». Når det gjelder arbeidet med prosjekter sammen med barna blir dette veldig tydelig. I barnehage E skriver de kun «prosjekt» på ukeplanen til foreldrene, for som de sier, det er jo barna som driver prosessene og dermed blir det vanskelig å skrive detaljerte planer. Dette kan indikere en spenning mellom foreldrenes brukermedvirkning og barns rett til medvirkning. Foreldres ønske om innsyn og forutsigbarhet kan kollidere med de ansattes oppfatning av hva som ligger i barns rett til medvirkning og innflytelse. Heri ligger en balansegang barnehagenes bakkebyråkrater må gå (Lipsky 1980).

Vi har tidligere omtalt at ledelsen av arbeidet med å iverksette rammeplanen er forskjellig i barnehagene, der en barnehage har mer tydelig hierarki og større avstand mellom ledelsen og personalet enn de andre. I andre barnehager i utvalget er det større grad av nærhet mellom ledelsen og personalet. Forskjellen kommer til uttrykk i barnehagenes planarbeid hvor assistentene i barnehagen med mer uttrykt hierarki viser tegn på frakopling mellom fag og det konkrete arbeidet på avdelingene. De må forholde seg til planer utarbeidet av de pedagogiske lederne, og som er et ledd i oversettelsen av rammeplanen.

Det er ikke gitt at de som er mest sammen med barna, kan fortolke og oversette disse planene til praktisk arbeid med barna. For å lykkes må de både ha kompetanse og kapasitet til å ta i mot disse oversettelsene og å oversette selv.

Oppsummering om barnehageorganisasjonens planarbeid

- Det mest systematiske og konkrete arbeidet med rammeplanen foregår gjennom arbeidet med årsplanen
- I barnehagens planarbeid foregår oversettelser av rammeplanen
- Planarbeidet ledes og organiseres av styrer i samarbeid med pedagogiske ledere
- Vi finner spenninger mellom det de ansatte ser som barns rett til medvirkning i hverdagen og foreldres ønske om mer konkrete planer
- Ved hierarkisk organisering med lite nærværende ledelse, er det en fare for at den pedagogiske tenkingen ikke blir forstått av assistentene og derved ikke når ut til barna
- Lite/ingen planleggingstid for assistenter kan føre til en negativ innstilling til og lite involvering i planarbeidet
- Svak involvering i planarbeidet kan svekke forståelsen av planens overordnede hensikt og dermed kan omsetting fra plan til praksis bli svak

5.4.6 Dokumentasjon og vurdering

Personalet i barnehagene forteller om og viser frem ulike typer dokumentasjoner av det pedagogiske arbeidet, månedsbrev til foreldre, fotografier og tekster fra turer, prosjekter og aktiviteter, barnas egne tekster og tegninger o.l. I flere av disse blir rammeplanen synliggjort gjennom henvisning til tematikker som lek, vennskap eller fagområder. En barnehage viser oss at hvert barn har hver sin perm, hvor blant annet barnas lek dokumenteres, og barna kan se i den når de vil. I denne barnehagen brukte de mer tid på dokumentasjon før, men de synes det tok for mye tid, siden nesten ingen av foreldrene leste det de sendte ut eller hang opp på veggene. De ler og sier «nei!» når vi spør om de bruker rammeplanen i dokumentasjonsarbeidet. Barnehage E forteller også at de brukte mye mer tid på dokumentasjonsarbeidet før. Hver uke fikk foreldrene tilsendt en «ukeslutt» med bilder og tekster som dokumenterte arbeidet i det pågående prosjektet. Nå har de gått over til et todelt månedsbrev, og styrer forteller:

«Selvfølgelig bygger det på det som står i årsplanen, men også på hva vi har gjort; hva ungene har lært, hva slags erfaringer vi har – som en oppsummering. Jeg ønsker at det etter hvert skal bære preg av ganske mye evaluering. Så står det om hva vi tar med oss videre, hva vi skal jobbe med neste måned.»

Denne styreren er kritisk til det Reggio Emilia-inspirerte dokumentasjonsarbeidet som mange norske barnehager er inspirert av. Denne formen for dokumentasjon bygger på at det er prosjektarbeid som skal dokumenteres, barnas læringsprosesser og resultat. Et motargument vi finner i materialet, er at arbeidet med prosjekter og dokumentasjoner går på bekostning av arbeidet med relasjoner, både mellom barn og mellom barn og voksne.

Rammeplanen har ulik betydning for arbeidet med vurdering i denne studien. Enkelte barnehager bruker ståstedsanalysen eller varianter av denne, og her vurderes barnehagens arbeid systematisk opp mot rammeplanen. Men det er også barnehager i utvalget som forteller at de ikke gjennomfører systematisk vurderingsarbeid opp mot rammeplanen, at vurderingsarbeid foregår mer uformelt når de diskuterer hvordan arbeidet med ulike temaer og prosjekter har gått. Flere barnehager fortalte at også barna er med på å vurdere arbeidet, gjennom barnesamtaler og samlingsstunder og samtaler om hva barna tenker om barnehagen sin «Ja, vi snakker mye, hva syns dere, hva var artig? Og så setter vi opp en plakate med ungenes mening» (barnehage A).

I barnehage D har de gjennomført ståstedsanalyse for å vurdere om arbeidet i barnehagen er i samsvar med rammeplanen. Ifølge styreren var det «veldig bevisstgjørende. Vi skal gjøre det igjen, men ikke hvert år. Da blir det bare til vurdering og ikke til nyskaping». Pedagogene i en annen barnehage forteller at de jevnlig bruker en regional variant av ståstedsanalysen og har gode erfaringer med denne. Den samme styreren forteller også at de har dialog-kafé med foreldrene, men hun tar ikke oppvurdering av årsplanen med dem. Hun oppfatter ikke at foreldrene er så opptatt av rammeplanen og er fornøyd om de leser årsplanen.

Et tema som kommer opp når vi spør om evaluering/vurdering av arbeidet i relasjon til rammeplanen er knyttet til ettersrasjonalisering. Ansatte forteller hvordan de i ettertid går inn og «krysser av» (dette er et begrep flere bruker, sjekklister er nevnt) for at de har jobbet for eksempel med de ulike fagområdene eller vennskap. Denne praksisen med ettersrasjonalisering av praksis sett opp mot rammeplanen ser ut til å være en helt legitim praksis. Informantene opplever at nesten uansett praksis så vil den kunne legitimeres ut fra rammeplanen. På spørsmål om alle typer aktivitet kan legitimeres i rammeplanen svarer en assistent at «Ja, veldig mye i alle fall», og hun ser på den andre assistenten som nikker og er enig i det. «Det meste du gjør, hvis du går i rammeplanen og ser, så ser du at du har vært innom veldig mange fagområder.»

Oppsummerende kan vi si at barnehager i vårt materiale har redusert arbeidet med dokumentasjon, her brukt som informasjon, og det oppgis flere grunner til dette. Blant disse er at dette arbeidet har vært tidkrevende sammenliknet med foreldrenes mottagelse, det vil si at det er et kapasitetsspørsmål. Arbeidet med rammeplanen vurderes på ulike måter der både barn, foreldre og personalet

selv nevnes som aktører i dette arbeidet. Ut fra vårt materiale kan det reises spørsmål ved om alle barnehager har gode nok rutiner for vurdering og dermed også organisatorisk læring.

Oppsummering om dokumentasjon og vurdering:

- Arbeidet med dokumentasjon er gjennomgående blitt mindre omfattende
- Barnehagene har forskjellige rutiner for vurdering
- Det kan reises spørsmål ved om vurderingsrutinene er god nok i alle barnehager

5.4.7 Kapasitet

Med utgangspunkt i vårt materiale vil vi trekke frem mangel på tid som en sentral hemmer for iverksettingen av rammeplanen, det vil si i tråd med «kapasitetslinja», presentert i kapittel 3. Mangel på tid til å lese og diskutere, planlegge og vurdere motarbeider en mulighet til å opparbeide en felles kunnskap om og forståelse i personalgruppen for hvordan rammeplanen skulle omsettes i praksis med barna. Også høyt sykefravær og lav stabilitet i personalgruppen er faktorer som de ansatte forteller om når vi spør om hva som kan være til hinder for iverksettingen. Stor turnover i personalgruppen blir av styrere påpekt som krevende i arbeidet med å implementere rammeplanen. En styrer forteller om det frustrerende ved å «hele tiden måtte begynne på nytt» med de samme opplæring- og refleksjonssprosessene. Barnehagens personale kan ha brukt mye tid på å diskutere seg igjennom begreper og skape felles forståelser og konsekvenser for praksis, men må starte på nytt ved stor utskifting i personalgruppen.

Høyt sykefravær hemmer også gjennomføring av planlagte aktiviteter, og nye aktiviteter må bli tatt mer på sparket. Planlagte prosjekt, turer og aktiviteter avlyses. Sykefravær og høy turnover vil også kunne gå utover muligheten til å gjennomføre møter og kurs og en langsiktig kompetanseheving. Personalgruppens sprikende kompetanse og ulik kulturell bakgrunn er også en utfordring. Som en styrer sier:

«Det er utfordrende for god iverksetting at vi har så mange ansatte, mange som skal settes inn i planene, og alle er ikke norske. Alle forstår ikke alt på samme måten, så blir det litt forskjellig tolking. Og noen av de ansatte er nye, de har én tolkning. Andre har jobbet i 20 år - de har den mer under huden, men er ikke så bevisste. Det hadde vært enklere om folk var mer like.»

Styrere legger vekt på hvordan dyktige, ivrige, motiverte ansatte som er glad i jobben, fremmer en god iverksetting. De som ikke er så ivrige, som kanskje har

blitt plassert inn i barnehagen av kommunen og ikke har valgt dette aktivt selv, kan oppleves som hemmere, som yter motstand og ikke følger opp det man i fellesskap er blitt enige om. Dyktige og motiverte ansatte følger imidlertid opp i praksis det som gruppen har blitt enige om på møtene. Dette belyser betydningen av rekruttering av motiverte arbeidstakere.

Det fortelles også om andre typer hendelser, eller «støy» som gjør at man i perioder må konsentrere seg om f.eks. enkeltbarn eller relasjoner og samspill fremfor mer spesifikke prosjekt eller aktiviteter knyttet til fagområder. En barnehage har hatt interne utfordringer knyttet til utskifting av styrer og flere pedagoger, og måtte prioritere dette fremfor å rette oppmerksomheten mot variert bruk av rammeplanen. En annen barnehage forteller om store utfordringer når det gjelder atferd blant en del av de eldste barna og prioriterte derfor arbeidet med dette høyt. En tredje barnehage igjen har nettopp tatt i mot flyktninger fra Syria, og må konsentrere seg fullt og helt om arbeidet med språk og inkludering av disse barna og deres familier.

Oppsummering om kapasitet:

- Kapasitetsproblemer hemmer iverksetting av rammeplanen
- Liten tid for personalet sammen uten barnegrupper begrenser kapasiteten
- Særskilte situasjoner i barnegruppen og personalet kan også virke som hemmer på iverksettingen av rammeplanen
- En positiv innstilling til arbeidet, samt faglig kompetanse er faktorer som øker kapasiteten for iverksetting

5.4.8 Gjerne en kortere og tydeligere rammeplan

I likhet med funn i kapittel 4, finner vi også i disse dataene at informanter i alle ansattgrupper forteller at de er fornøyd med at gjeldende rammeplan (2006/2011) er vid og gir dem et stort handlingsrom slik at arbeidet kan tilpasses lokale forhold og vurderinger. Samtidig gis det også her uttrykk for at det på noen områder hadde det vært greit om rammeplanen var noe kortere, hadde hatt et litt enklere språk og var mer tydelig. Et eksempel som nevnes, er i tilknytning til religion, hvor det hersker usikkerhet om riktig praksis (f.eks. i forbindelse med å synge kristent bordvers eller ikke, feire id eller ikke.). Mange ser positivt på utkastet til ny rammeplan, fordi den blir kortere, tydeligere og har flere «skal». I casestudien har vi styrere som trekker frem at teksten i dagens rammeplan oppleves som vanskelig å forstå, særlig blant de ufaglærte, som kan oppfatte deler av den som «kjedelig» eller utilgjengelig. En styrer sier at hun opplever at dagens plan generelt har «lange setninger og høytflyvende ord». Hun beskriver første del med ord som «smørje», «gjentagelser» og «læreboktekst» med «kronglete setninger». En pedagogisk leder i en annen barnehage er inne på noe av det samme når hun sier:

«Jeg skulle egentlig ønske meg en litt mer oversiktlig rammeplan. Jeg synes den kan være ganske tung å lese. Det er mye gjentakelser og jeg skjønner at det kan være fordi det er veldig viktig, fordi alt henger i hop, for eksempel en hel side som kunne vært skrevet som noen setninger, og her står det side opp og side ned. Det er omskrevet og omskrevet og så står det egentlig det samme. Dette kunne vært litt mer spisset.»

En av de andre styrerne sier: «Fortell oss hva vi skal gjøre. Det står mye *bør* her. Betyr det at vi kan velge det vekk?». Hun er svært tydelig på at dagens rammeplan er altfor lang, ordrik og vag. Hun ønsker seg et tydelig styringsverktøy og spør: «Kan de ikke bare si hva de vil at vi skal gjøre?».

Fagområdene i rammeplanen oppfattes gjennomgående som en bedre, enklere og tydeligere tekst som er lettere å forstå. Der står det også hva personalet skal gjøre og hva barn skal erfare. De har med andre ord et større styringspotensial enn den generelle delen.

Mange av de intervjuede hilser den nye rammeplanen velkommen og synes utkastet de har lest viser en langt tydeligere plan. Samtidig vekker alle «skal»-formuleringene en viss bekymring fordi de lurte på om de kommer til å rekke alt og hva som skjer om de ikke gjør det. Styrer i barnehage E sier det slik:

«I den nye står det veldig mye skal. Jeg begriper ikke hvordan vi skal rekke alle disse skal'ene. Men OK hvis jeg tenker 10 år, så rekker vi det vel. Det er altfor mange skal'er. Det er ingen som har mulighet til å gjennomføre alle skal'ene innenfor ulike fagområder. Så det er jo sånn at noe må man jobbe med i ett år, og så tar man noe annet neste år. Ha et fem års perspektiv. Så når ungene går ut av barnehagen har de kanskje være gjennom alt. Men hvis man tenker at man skal ha alle skal'ene hvert år... Det profesjonelle skjønnet – ja, det blir mindre. De pedagogiske lederne har en vanskelig jobb – de står tett på assistentene som de skal lede. For dem er det veldig bra å ha skal. Det er ikke alle de som er like tydelig og gode ledere. Relasjonen mellom pedagogiske ledere og assistenten er kritisk ved iverksetting av rammeplan.»

Denne styreren belyser spenningsforholdet mellom økt styring og det profesjonelle skjønnet og lokale handlingsrommet. Samtidig viser hun stor forståelse for den utfordrende oppgaven de pedagogiske lederne står overfor som har ansvaret for å realisere rammeplanen tett på assistenter, som kan være helt ufaglærte. Det skal presiseres at denne styreren leder en stor barnehage med liten mulighet for å være nær personalet i den daglige iverksettingen, slik mange styrere opplever i dag. Problematismen av mange flere «skal» og dermed bekymringen for økt styring og merarbeid i den nye planen, går i vårt materiale parallelt med ønsket om en tydeligere plan som vil være lettere å arbeide med i en personalgruppe med mange ufaglærte.

Dette ønsket om en kortere, enklere og tydeligere plan kan tolkes som et ønske om mer styring, og kan ut ifra et bakkebyråkrati-perspektiv ses som en mestringsstrategi i en hverdag hvor komplekse oppgaver skal løses fortløpende i en organisasjon med knappe ressurser, stor turnover og der en høy andel av personalet har lite eller ingen fagutdanning. En mer konkret rammeplan oppfattes å kunne redusere noe av det tidkrevende oversettelsesarbeidet.

Oppsummering om gjerne en kortere og tydeligere rammeplan:

- Mange var positive til et kortere og tydeligere utkast til rammeplan
- En tydeligere rammeplan oppleves som å gi en større trygghet på hva som skal gjøres
- Det stilles spørsmål ved hvordan barnehagene skal kunne gjennomføre alle «skal'ene» i utkastet
- Økt styring kan komme i et spenningsforhold til faglig skjønn og lokal tilpasning

5.5 Oppsummering og kort diskusjon hovedproblemstilling 2

Målsettingen i dette kapitlet har vært å belyse hvordan barnehagene har arbeidet med å iverksette rammeplanen i barnehageorganisasjonen. En vellykket iverksetting av rammeplanen i de barnehageorganisasjonene vi har studert, avhenger av flere faktorer. Våre informanter la stor vekt på betydningen av å kjenne planen godt, både gjennom å lese den og diskutere den i personalet jevnlig. For å få til dette var de avhengige av at alle ansattgrupper hadde avsatt tid til å lese på egen hånd, og en møtestruktur som ga rom for samtaler og diskusjoner hvor også assistentgruppen var involvert. De understreket også betydningen av gode, relevante kurs og støttemateriell i ulike former, noe som kunne være med på å heve kompetansen til alle ansatte i et mer langsiktig perspektiv.

Det kan også se ut som om arbeidet med å nå målene i dag i større grad enn tidligere hviler på ferdige programpakker. Barnehagene bruker en rekke verktøy og programmer som støtte i arbeidet. Det varierer i hvilken grad disse verktøyene og programmene er tilpasset rammeplanen, men personalet forsøker ofte å oversette dem til å passe til rammeplanen. Vi har også sett et eksempel på en barnehage eid av en kjede der eier har gjennomført standardiserte oversettelser av rammeplanen for alle sine barnehager. Vi har fortolket dette som en form for McDonaldisering (Ritzer, 2015).

På bakgrunn av dette lille utvalget kan en stille spørsmål ved om konsentrasjon om ett område, som en profilbarnehage kan representere, kan gå på

bekostning av breddekunnskap og en forståelse av barnehagens brede samfunnsmandat. Barnehagen vil naturlig konsentrere seg om sin profil og sine satsningsområde i planer, ved valg av aktiviteter og trolig også i sin rekrutterings- og kompetansestrategi. Samtidig viser intervjueresultatene at barnehagene er noe forskjellig på i hvilken grad og hvordan de rendyrker sin profil.

Det mest systematiske og konkrete arbeidet med rammeplanen har vist seg å foregå gjennom årsplanen og andre planprosesser. Det varierer hvor godt disse planprosessene er forankret i personalgruppen, og dette kan ha betydning for iverksettingen i det praktiske arbeidet med barna. Styreres og pedagogiske leders nærvær ovenfor det øvrige personalet ser blant annet ut til å fremme forståelse for innholdet i planen og motivasjonen til å ta den bruk. Gjennom deltakelse på møter leder de arbeidet med å fortolke rammeplanen før (blant annet i tilknytning til planarbeid) og etter gjennomføring av aktiviteter (ved evaluering og etterrasjonalisering). På uformelle møteplasser kan de bidra til bevisstgjøring og oversettelser i handling. Ledelse har vist seg å være sentralt ved iverksetting av rammeplanen. Vi fortolker våre funn til å være i overenstemmelse med at styrere og pedagogiske ledere i stor grad ønsker å være lojale mot rammeplanen, og de har stor grad av definisjonsmakt i tolkning av rammeplanens handlingsrom (jf. Rønning, 2010).

Et teoretisk grunnlag for denne delen av studien er translasjonsteori (Røvik, 2007). Denne måten å tenke på er særlig relevant for de mer generelle delene av rammeplanen. I arbeidet med å oversette filosofiske og faglige begreper med et stort tolkningsrom som for eksempel barns medvirkning, danning og læring blir translatørkompetanse viktig. Et viktig element i oversetterkompetansen er utdanning; primært barnehagelærerutdanning, men i noen grad også relevant fagarbeiderutdanning.

En annen teoretisk innfallsvinkel til denne delstudiene er teori om bakkebyråkrater (Løpske, 1980). I samsvar med denne teorien vil personale som til daglig arbeider med komplekse oppgaver knyttet til mennesker, utvikle ulike strategier for å mestre oppgavene på grunn av konstant knapphet på ressurser. En strategi for å mestre denne oppgaven er å nedprioritere områder som av ulike grunner oppfattes som uinteressante eller vanskelige. Både i casestudien og litteraturstudien har vi funnet at etikk, religion og filosofi er lavt prioritert, noe som begrunnes med for lite kompetanse og usikkerhet. Bruken av ulike program og standardløsninger kan framstå som rasjonelt, både sett i sammenheng med lav kompetanse hos en del medarbeidere og liten kapasitet i form av tid og stabilt utdannet personale. Både ønsker om forenkling, standardisering og tydeligere føringer kan da være en mestringsstrategi i en travel hverdag. Også i denne delen av studien finner vi at «kompetanselinja» og «kapasitetlinja», som ble utledet av litteraturstudien i kapittel 3, er relevant. Dermed støtter også denne casestudien data fra tidligere forskning (Østrem et

al., 2009). På samme tid finner vi også spenninger både i praksisfeltet og i selve rammeplanen som barnehagens bakkebyråkrater må håndtere. Dette omhandler å balansere interesser til foreldre og barn, men også spenningen mellom barns medvirkning og planlagte, pedagogiske aktiviteter.

6. OPPSUMMERING, DISKUSJON OG INNSPILL TIL IMPLEMENTERING AV NY RAMMEPLAN

I dette kapitlet skal vi samle funn fra de ulike kapitlene og oppsummere disse i lys av de to hovedproblemstillingene som ble presentert i rapportens kapittel 1:

- Hvordan fungerer rammeplanen fra 2006/2011 som styringsdokument?
 - Hvordan forstår og arbeider aktører på ulike nivå i sektoren med rammeplanen som styringsdokument?
- Hvordan jobbes det med rammeplanen i barnehagen?
 - Hvilke prosesser i barnehagen er forankret i rammeplanen?
 - Hvordan arbeides det for å realisere mål og intensjoner i rammeplanen?

Vi peker også på noen funn som utmerker seg og kan være viktig informasjon til implementeringsprosessen knyttet til den nye rammeplanen gjeldende fra høsten 2017.

6.1 Hvordan fungerer rammeplanen som styringsdokument?

Når vi sammenfatter funnene i de ulike studiene, finner vi at rammeplanen som styringsdokument har bidratt til en profesjonalisering av sektoren. Søkelyset på kompetanseutvikling og faglighet har økt, og vektleggingen av barnehagenes kvalitet har tyngre. Ambisjonsnivået i sektoren har blitt høyere. Rammeplanen har gjort det tydeligere for aktørene i sektoren hva en barnehage skal være, og hvilke forventninger som stilles fra de sentrale myndigheter til barnehagens innhold og oppgaver. I barnehagene brukes rammeplanen blant annet til å avgrense og velge aktiviteter i forkant, til å forstå praksis underveis og til etterrasjonalisering av egen praksis. Den brukes både til å legitimere bestemte praksiser innad i barnehageorganisasjonen og utad. Vi finner uttrykk for profesjonalisering som funksjon av rammeplanen som styringsdokument, i alle de tre delene av studien.

Fullan (2007) skiller mellom initiering, implementering og institusjonalisering som tre faser i endringsarbeid. I denne konteksten omfatter implementering den kompliserte konkretiseringsfasen hvor rammeplanen skal omsettes til den virkelige verden og nedfelles i praksis. Et hovedfunn i denne undersøkelsen er at rammeplanen gjennomgående er godt implementert i barnehagesektoren, men den kommer til syne på ulike måter i de forskjellige styringsnivåene, blant annet i planverket. Tilbakemeldingene på hvordan rammeplanen brukes er litt forskjellig på de ulike nivåene. Mange av informantene gir klart uttrykk for at de

ser frem til at det kommer en ny rammeplan. Planen fra 2006/2011 er ikke så eksplisitt i bruk nå som da den var ny, og mange gir uttrykk for at den er "klar for utskifting". Vi finner støtte for å hevde at rammeplanen ikke bare er implementert, men også langt på veg godt *institusjonalisert* i sektoren. Det vil si at den har fått en helt grunnleggende og normgivende plass og brukes som en naturlig referanse til det man foretar seg eller jobber med. Man har tatt til seg rammeplanens innhold og gjort den til sin egen gjennom fortolking og praksis. Rammeplanen og dens innhold omtales som fundamentet for det barnehagene jobber med på lik linje med barnehageloven.

Borgund og Børhaug (2016) har argumentert for at rammeplanen bærer preg av å være både en læreplan og en forskrift. Våre funn støtter en tolking av at rammeplanen har en rolle i ledelse og utførelse av det pedagogiske arbeidet. Samtidig som den er et juridisk styringsdokument som forskrift, spesielt i tilsynspraksis. Vi finner også at denne kombinasjonen ikke er helt uproblematisk. Språklig vaghet som kan være en fordel i pedagogisk arbeid, oppleves som uhensiktsmessig når rammeplanen skal brukes som juridisk dokument.

Våre funn underbygger en forståelse av at rammeplanen som styringsdokument i all hovedsak fungerer som en «sermon» på alle nivå i styringskjeden, også på det lokale nivået, helt ut i barnehageavdelingen. Policy-instrumenter som fungerer som «sermons», forstås av Vedung (2007 s. 33) som «moral suasion», altså overtalelser av moralsk karakter. At flere informanter peker på den legitimerende funksjonen til rammeplanen, illustrerer dette poenget. Sermons som styringsform påvirker gjennom overføring av kunnskap, argumentasjon og informasjon. Dette kan forstås som å styre ved å utøve definisjonsmakt, som virker ved at man velger ut, definerer og avgrenser samt argumenterer for verdier, innhold og gyldig kunnskap. Dette omfatter alle former for spredning av kunnskap, verdier og oppfordringer, herunder tilbud om kurs og kompetanseoppbygging, veiledere og nettverksmøter. Dette viser den sterke sammenhengen mellom kunnskap og sermon-styring. Å styre gjennom «sermons» forutsetter kunnskap hos de som styres på denne måten, og det er grunn til å reflektere over hvilken kunnskap rammeplanen er styrt på grunnlag av på de ulike nivåene. Vi finner sammenheng mellom rammeplanen som styringsdokument og arbeidet med kompetanseheving på alle styringsnivå.

Oversettelsene av rammeplanen som vi ser forekommer i alle ledd, ikke minst lokalt i barnehageorganisasjonene, er et ledd i hvordan rammeplanen virker som en «sermon». Denne typen styring forutsetter og er avhengig av kompetanse hos aktørene i feltet. Dette kan forklare hvorfor «kompetanselinja» blir så fremtredende både i tidligere forskning, men også i denne studien. For at rammeplanen skal kunne fungere som «sermon», må den «treffe» ansatte som forstår å oversette den i praksis. Denne translatørkompetansen omhandler i hovedsak evnen til å se sammenhengen mellom egen, lokal og kontekstavhengig praksis og innholdet i rammeplanen. Dette forutsetter at man

forstår rammeplanen som relevant for egen praksis, og ikke som et kjedelig dokument som kan overlates til de pedagogiske lederne. Som vi har sett i materialet, er ikke koblingen mellom rammeplan og egen praksis nødvendigvis en likefrem øvelse, selv ikke etter å ha gått gjennom kompetansehevingstiltak på særskilte tema hentet fra rammeplanen. Barnehagelærere bruker kompetansen de har ervervet seg i utdanningen for å oversette komplekse begrep som danning og barns medvirkning. Personalet trenger fagkunnskap for å lykkes med dette. Barnehagelærerutdanningen ser dermed ut til å spille en avgjørende rolle for implementeringen av rammeplanen i sektoren. Eierleddet spiller imidlertid inn at de kravene som settes til sektoren i dag, er så høye at det krever fagkompetanse i hele ansattgruppen. De signaliserer behov for større pedagogtetthet, for å kunne oppfylle alle forventningene og oppgaver som nå tillegges barnehagen. Disse lar seg ikke oppfylle ved hjelp av ufaglært arbeidskraft. Noen av de private kjedene har økt pedagogtettheten for å bedre tilbudet.

Det synes å være stor enighet om at rammeplanen, gjennom å være et vidt pedagogisk styringsdokument, har løftet kvaliteten i sektoren over tid og skapt stor bevissthet om kvalitet (jf. kapittel 4). Det problematiseres imidlertid av mange av aktørene at rammeplanen har et for stort fortolkningsrom. Svært mye av praksisen i barnehagen, også motstridende praksiser, kan føres tilbake til rammeplanen eller oversettelser av den. Dette handlingsrommet gir gode muligheter for å «etterrasjonalisere» praksis ut ifra planen, noe som til en viss grad også blir gjort. Da letes det etter tekst i rammeplanen som kan legitimere allerede utført praksis. Dette gjelder særlig fagområdene, hvor det er utformet vide prosessmål for barna som kan oppnås på mange forskjellige måter. På den andre siden kan etterrasjonalisering også fortolkes som et uttrykk for at rammeplanen langt på veg er institusjonalisert og har fått en grunnleggende og normgivende plass i barnehagen som styrer praksis. Etterrasjonalisering med presis henvisning til rammeplanen kan da være en måte å dokumentere og legitimere ureflektert men likevel rammeplanbasert praksis på overfor foreldre, eier og andre.

Romsligheten i planen kan også føre til det som av flere informanter betegnes som «privatpraksis» i barnehagen. Dette er en pedagogisk praksis som ikke er faglig fundert og profesjonell, men som utgår fra personlige erfaringer, tradisjon og sedvane. Dette problematiseres i dataene våre, fordi denne type uprofesjonell praksis kan svekke kvaliteten på tjenesten. Slik «privatpraksis» synes likevel å være mest forbundet med personale som ikke har tatt rammeplanen opp i seg; de har ikke internalisert den, eller de velger å se bort i fra den, av ulike grunner. Vi vil få understreke at begrepet «privatpraksis» slik det brukes i denne rapporten har ingen sammenheng med privat eller offentlig driftsform.

Formen på 2006/2011-versjonen av rammeplanen kan, fordi så mye praksis kan forklares ut fra den, forstås å representere en hemmer for dens

implementering i møte med en sektor som kjennetegnes av lav faglig kompetanse og mangel på ressurser. Flertydigheten kan være utfordrende å forholde seg til når den faglige kompetansen er lav og ressursene til kompetanseheving og faglig fundert oversettelsesarbeid er begrenset. Vi finner også at rammeplanen i varierende grad brukes aktivt i arbeidet med innholdet i barnehagene, blant annet fordi det ble arbeidet mest aktivt med den i tidlig implementeringsfase. Flere påpeker at de opplever at den har blitt til en form for kunnskap som i begrenset grad verbaliseres til daglig. Selv om noen mener det store handlingsrommet ivaretar barnehagens egenart, etterlyses det i alle styringsledd tydeligere forventninger og klarere definisjoner fra myndighetenes side i rammeplanen. Det signaliseres med andre ord et ønske om et mindre og mer styrt handlingsrom, noe den nye rammeplanen av 2017, kan se ut til å svare på. Dette er en hypotese, som foreløpig er ubesvart inntil nye empiriske studier foreligger.

Rammeplanen forstås og brukes også som et juridisk dokument, spesielt i det regionale og lokale forvaltningsleddet. Den problematiseres også som et utydelig juridisk dokument og særlig ved gjennomføring av tilsynsoppgaver, hvis formål er å sikre kvaliteten på tilbudet. I tilsynet ligger sanksjonsmuligheter, dvs. «stick»-delen av rammeplanen. Funn i litteraturstudien i rapportens kapittel 3, viser imidlertid at det, spesielt på lokalt nivå, er få virkemidler i «verktøykassen» til gjennomføring av tilsyn. Begrenset tilgang på eller bruk av virkemidler ved tilsyn, jf «sanksjonslinja» i tidligere forskning, underbygges også av våre funn fra telefonintervjudata. F. eks. problematiseres tiden det har tatt å stenge en barnehage med uforsvarlig drift. Samtidig er selve formen på rammeplanen knyttet til muligheter til å sanksjonere. Det oppleves som for juridisk vag. De som ikke etterlever kravene som stilles til kvalitet i barnehagesektoren gjennom tilsyn, veiledes og støttes videre. De utsettes ikke nevneverdig for «pisk» i form av sanksjoner. Samtidig oppfattes veiledning som en god måte å møte barnehager som ikke oppfyller rammeplanen på. Forslag om sterkere legal styring eller større konkurranse har blitt lansert som løsning for å bedre kvaliteten i tidligere forskning.

Det kan synes som om noe av kritikken mot rammeplanen slik vi har funnet i kapittel 4 oppstår fordi styring sees i et hierarkisk, instrumentelt eller et rammestyrt perspektiv, der det er behov for klart definerte formuleringer, operasjonaliseringer og mål, for å kunne føre adekvat tilsyn og kontroll. Hvis rammeplanen forstås som en «sermon», altså som et diskursdannende dokument som gir en overordnet retning, blir muligens denne kritikken noe mindre relevant. Det er forståelig nok vanskelig å drive tilsyn og kontroll på et budskap som en «preken». Derfor vil denne styringen lett oppfattes som et problem. Dette gjelder selv om den de facto bidrar til å endre barnehagene i en ønsket retning. I styring sett som samstyring spiller nettverk og «sermons» en viktig rolle for implementering av rammeplanen.

I forvaltningsleddet meldes det fra om en mer krevende foreldregruppe som i større grad argumenterer juridisk enn tidligere. I dette leddet etterlyses det høyere juridisk kompetanse. Vi finner en rettsliggjøring av rettigheter som oppleves som ny av informantene, og som aktualiseres av en ny rammeplan med tydeligere krav til hva barnehagene skal levere. Det forventes hos noen av våre informanter at tydeligere krav til tjenestene vil kunne utøse rettslige krav fra brukere, hvis de ikke innfris. Dette faller inn i et mønster som preger hele den norske velferdsstaten, der globalisering og overnasjonale regelverk er en sentral driver i tjenestene sammen med økt individualisering hos brukerne (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2003). Dette må forstås i en markeds kontekst hvor tilbud i enkelte deler av landet overgår etterspørselen, slik at foreldre i større grad kan opptre som kunder og rettighetshavere. Dette kan indikere at markedet som reguleringsmekanisme har fått større fotfeste i feltet. Det er også grunn til å reflektere over mulige konsekvenser av møtet mellom en ny rammeplan med flere krav til hva barnehagene skal gjøre og en brukergruppe som forholder seg til egne rettigheter juridisk og som kunder.

Ut fra våre data finner vi få økonomiske virkemidler- eller «carrots» (Vedung, 2007) som følger rammeplanen som styringsdokument. Det er i hovedsak fylkesmannens kompetansemidler som forstås som det økonomiske virkemidlet som er til rådighet. Disse beskrives som begrenset. Manglende finansiering ble også trukket fram av Østrem et al. (2009) i deres tidlige evaluering av rammeplanens implementering. Her ser det ikke ut til å være skjedd store endringer siden denne studien ble publisert. Dette omhandler kapasiteten i sektoren for å implementere rammeplanen, og vi finner støtte for «kapasitetslinja» knyttet til rammeplanen som styringsdokument i vår studie.

Oppsummert kan vi si at rammeplanen som styringsdokument, med sin styringsmessige «verktøykasse» i stor grad representerer myk styring. Denne myke styringen skjer gjennom kompetanseheving, bevisstgjøring, informasjon og en delekultur mellom de ulike nivåene i sektoren. Man kan helt klart si at sektoren er svært tillitsbasert. Det er grunn til å påpeke at styringsforskning (Zehavi, 2014, s. 247) problematiserer en for sterk tro på «sermons», spesielt i møte med aktører som har motstridende interesser.

Nå finner vi i våre data en bred oppslutning rundt rammeplanens føringer, og ikke minst en sterk lojalitet til styringssignaler i våre data. Samtidig er det grunn til å diskutere hvorvidt et større mangfold i sektoren også av kompetansetilbydere, flere «profil»-barnehager og kjeder med egne kompetansestrategier og pedagogiske opplegg, utfordrer rammeplanens styring. Det samme gjelder bakkebyråkratenes rasjonaliseringsstrategier. Zehavi (ibid.) påpeker at effektiv styring kjennetegnes av en tilpasset «cocktail» av «carrots», «sticks» og «sermons».

6.2 Hvordan jobbes det med rammeplanen i barnehagen?

Prosjektets andre hovedproblemstilling omhandler hvordan barnehagene arbeider med å implementere rammeplanen, og søker kunnskap om prosesser i barnehagene som er forankret i rammeplanen. Vi finner at rammeplanen spiller en viktig rolle i barnehagene vi har studert, riktignok mer eller mindre eksplisitt. Flere av våre informanter opplever å ha rammeplanen «under huden» eller «i fingrene». Dette indikerer at rammeplanen er institusjonalisert i de barnehagene vi har studert. Samtidig kan det være grunn til å spørre om rammeplanen på denne måten har blitt en kunnskap som det snakkes lite om; tas det kanskje for gitt at man forstår og kan oversette den? En ny rammeplan vil kunne revitalisere oppmerksomheten mot rammeplanen i barnehagesektoren.

I likhet med tidligere forskning (Sivertsen et al., 2015) finner vi at noen deler av den brukes mer enn andre, dette gjelder blant annet arbeidet med språk, kropp og bevegelse, realfag og sosial kompetanse. Etikk, religion og filosofi trekkes fram som krevende å jobbe med. Med dette unntaket finner vi at arbeidet med fagområdene kan oppfattes som enklere å etterrasjonalisere eller «etterbevisstgjøre», mens iverksetting av verdier og nøkkelbegreper som lek, medvirkning, danning, sosial kompetanse i den generelle delen, i større grad fordrer en «førbevisstgjøring», som muliggjør en oversetting av rammeplanens intensjoner til praksis. Noen av rammeplanens deler ser med andre ord ut til å kreve større translatørkompetanse enn andre. Ikke minst gjelder dette kravet til barns medvirkning, som flere ser ut til å ha problemer med å oversette, noe som kan gi seg uheldige konsekvenser, også organisatorisk, slik vi finner i en av casene.

Det jobbes på ulike måter for å iverksette rammeplanen i barnehagene vi har studert, og ledelse ser ut til å spille en viktig rolle i implementeringsprosessen. Dette omhandler f.eks. nærværende ledelse av både styrer og pedagogisk leder, hvor man i møte med ansatte og deres praksis aktualiserer, verbaliserer og oversetter rammeplanen på avdelingen. I disse møtene bidrar ledelsen til eksplisitt kobling mellom praksis og rammeplan for den enkelte og gruppen. Denne måten å lede på holder rammeplanen aktiv i organisasjonen. Ledelse knyttet til rammeplanimplementering omhandler også kompetansestrategier som utarbeides, hvordan man etablerer og bruker en formell møtestruktur og styrer felles møteplasser. På disse møtene utøver ledelsen definisjonsmakt i forhandlinger om innhold i rammeplanens begrep som eksempelvis «hva skal medvirkning bety hos oss?». Ledelsen er også ansvarlig for årsplansarbeidet, som er den tydeligste arbeidsprosessen som setter rammeplanen i bevegelse i barnehagene. I arbeidet med årsplanen gjøres rammeplanen eksplisitt overfor personalet og barnehagens interessenter. I tillegg finner vi at rammeplanen i ulik grad forplanter seg til andre planer som utvikles i barnehagene. Det er ulik grad av forankring av disse planene i barnehageorganisasjonene, noe som knytter seg til ulike måter å lede barnehagene på. For å bli synlig og

meningsfylt aktualisert knyttet opp til praksis, ser ledelse ut til å være en krumtapp i implementering av rammeplanen.

Tidligere forskning (jf. kapittel 3) og data som er samlet inn i denne studien underbygger «kapasitetslinja». Vi finner at hverdagen til det lokale nivået i barnehagesektoren ofte er preget av tidspress, mange presserende oppgaver, sykefravær (for få hender) og turn-over i ansattgruppen som er problematisk. Sykefravær og uforutsette hendelser retter oppmerksomheten bort fra rammeplanen og planlagte pedagogiske opplegg. Vi finner «første krisers forrang» i vårt materiale. Kapasitetslinja og kompetanselinja spiller også sammen. Barnehagen kan ha jobbet med et tema fra rammeplanen over tid i personalgruppen, men så opplever man å måtte begynne på nytt, med helt nye folk uten tilsvarende kompetanse, hvis noen slutter. For å kunne oversette rammeplanen i barnehagene er fagkompetanse helt sentralt. Vi finner manglende translatørkompetanse forstått som liten interesse for, lav anerkjennelse av og lite fagkunnskap om rammeplanen, spesielt i assistentgruppen. Dette er en spesielt viktig gruppe i barnehagen i den grad de er i flertall, og fordi våre data indikerer at de i større og større grad er alene med barn. Dette skyldes at de pedagogiske lederne av ulike grunner, trekkes ut av avdelingsarbeidet.

Samtidig finner vi en stor lojalitet til ulike styringsenheter, når det beskrives at en rekke planer kommer «utenfra». Styrere forsøker å forholde seg til dette mangfoldet og «tråkler sammen» styringssignaler fra flere hold med egne prioriteringer. Dette kan også forstås som oversettelsesprosesser. I sum finner vi at de translasjonsprosessene som foregår i barnehagene er komplekse, hvor det skjer en forhandling om innhold og avgrensning mellom et mangfold av interessenter.

På denne bakgrunnen ser vi rasjonaliseringsstrategier i barnehageorganisasjonene vi har undersøkt. I en situasjon av preget av knapphet på tid og ressurser og med forventinger fra mange hold, vil bakkebyråkratene, søke rasjonalisering. En måte å rasjonalisere på er å kutte i tid brukt til oversetting av rammeplanen i barnehageorganisasjonen. Flere, også pedagoger, ønsker en rammeplan som er tydeligere og som man slipper å bruke tid på å oversette. Også bruk av støttemateriell, som gir mulighet til å forenkle arbeid med pedagogisk opplegg i barnehagene omfavnes av informantene i denne studien. I tillegg finner vi barnehager i kjeder som lager eget materiale knyttet til rammeplanen, men som representerer forenklinger av den. Disse er standardisert for bruk i alle kjedens barnehager, noe som kan sies å være uttrykk for en McDonaldisering av sektoren. McDonaldisering viser til prosesser hvor flere og flere av samfunnets institusjoner underlegges virkemåten til fastfood-kjeden McDonald. Denne virkemåten tilbyr kunder, arbeidstakere og ledere muligheter til effektivisering, forutsigbarhet og kontroll, blant annet gjennom standardisering og forenkling (Ritzer, 2015). Her trengs videre forskning, men det kan være grunn til å diskutere om en standardisering

fører til en lett-versjon av rammeplanimplementering, fordi de som gjennomfører den ved hjelp av standardiserte hjelpemidler, ikke nødvendigvis trenger fagkompetansen: Det pedagogiske oversettelsesarbeidet blir integrert i verktøyene.

Barnehagenes verktøy, møtestruktur, strategi for kompetanseheving og informasjonsflyt spiller også en viktig rolle i arbeidet med å implementere rammeplanen. Oversettelsesarbeidet i barnehagene legges ofte til formelle møteplasser, hvor tema fra rammeplanen aktualiseres og diskuteres. Samtidig finner vi at rammeplanen konkurrerer med andre tema på disse møtene, det gjelder spesielt på avdelingsmøter, hvor mer praktiske saker tar oppmerksomhet. Vi finner også at andre hensyn enn rammeplanen ofte spiller inn i valg av tema for kompetanseheving, det er i stor grad opplevde kompetansebehov i barnehagene. Få har hatt kompetanseheving om selve rammeplanen i bred forstand. Fra myndighetsnivået oppleves kompetanseheving i barnehageorganisasjonene som en sentral del av implementeringsarbeidet, og som et svar på kompetanselinja. Her påpekes det imidlertid at barnehagesektoren er preget av et vell av ulike kompetanse- og informasjonstilbydere som barnehagen i sine kompetansehevingsstrategier må ta hensyn til og forhandle med.

I sum finner vi at translasjonsprosessene av rammeplanen i barnehagene er komplekse prosesser hvor ressurser, kompetanse, kontekst, ledelse og barnehagens interessenter og kunnskapstilbydere spiller viktige men ulike roller.

6.3 Hemmere og fremmere- innspill til implementering av rammeplan 2017

Vi avslutter dette kapitlet med noen innspill på sentrale hemmere og fremmere som vi har funnet i våre analyser på implementering av 2006/2011-rammeplanen. Disse kan gi informasjon til implementering av den nye rammeplanen av 2017.

6.3.1 Hemmere for rammeplanimplementering i vår studie

- Manglede translatørkompetanse, spesielt blant ufaglærte i assistentgruppen og på deler av rammeplanen med kompleks fagterminologi og stort tolkningsrom
- Svak juridisk kompetanse i forvaltningsleddene om rammeplanen som juridisk forskrift
- Uklare forventninger fra Utdanningsdirektoratet til fylkesmenn i tilknytning til implementeringsarbeidet
- Lite «carrots» fra sentrale myndigheter knyttet til implementeringsarbeidet; manglende finansielle tilskudd

- Liten kapasitet til pedagogisk implementeringsarbeid. Dette gjelder spesielt på lokalt nivå med liten tid til oversettelsesarbeid og planlegging. F. eks. trekkes assistenters manglende faglige kompetanse og plantid fram som en hemmer. Manglende kapasitet i det lokale myndighetsleddet hemmer også implementering
- Manglende sanksjonsmuligheter i myndighetsleddet (sticks) når rammeplanen ikke er i bruk
- Organisatoriske valg som innebærer oppmerksomhet på enkeltdele i rammeplanen som blant annet følges opp med særskilt kompetanseheving, slik vi finner tendenser til i «profil-barnehager»
- Konkurrerende «sermons» til rammeplanen, f. eks. sterke pedagogiske tradisjoner og andre kunnskapskilder
- Uklarhet og spenning rundt rammeplanens funksjon- som «stick» eller «sermon»
- Rammeplanens egen uklarhet som «sermon» ved spenningsfylte eller delvis motstridende budskap

6.3.2 Fremmere for rammeplanimplementering i vår studie

- Stor oppslutning om rammeplanen som styringsdokument på alle nivå i sektoren bl.a. fordi den både synliggjør og understreker faglighet og fremmer utviklingen av kvalitet
- Stor grad av lojalitet til ytre styringssignaler, noe som kan forstås i lys av en positiv tillitskultur i sektoren
- Tydeliggjøring av skille mellom iverksetting av rammeplanen som juridisk forskrift og kompetanseutvikling som gjør personale i stand til å arbeide i samsvar med den som pedagogisk styringsdokument
- En forvaltningsmessig infrastruktur i form av nettverk som ser ut til å samsvare med rammeplanens gjeldende «sermon»-funksjon
- Ledere med oversettelseskompetanse, som verbaliserer rammeplanen i den lokale konteksten og holder den varm over tid
- Møteplasser i organisasjonen med tid til prat, diskusjon og kollektive oversettelser gir felles forankring
- Plantid til assistenter med rom for lesing i rammeplanen og andre dokumenter/litteratur som støtter opp om arbeidet med den
- Støttmateriell i faglige lettversjoner som mobiliserer assistenter og skaper felles oppmerksomhet i ansattgruppen. Korte tekster og filmsnutter med tilhørende spørsmål til diskusjon kan sette fart i oversettelsesarbeidet
- En rammeplan i papirversjon til hver ansatt i barnehagen gir eierforhold og fysisk mulighet for notater ved oversettelser. Det samme gjelder annet sentralt støttmateriell.
- «Carrots» i form av forutsigbare midler til langsiktig implementeringsarbeid; kvalitetsarbeid tar tid

- En del felles kurs på kveldstid eller planleggingsdager, slik at personalet kan få samme innføring i rammeplanen
- Barnehagelærerutdanningen og til dels fagarbeiderutdanning i barne- og ungdomsarbeid gir kompetanse om og motivasjon til å bruke rammeplanen
- Større pedagogtetthet gir mer solid faglig grunnlag til å oversette rammeplanen til den lokale konteksten og bidrar til økt anerkjennelse av planen
- Pedagogisk utviklingsarbeid som eksplisitt koples til rammeplanen

6.3.3 Mot en ny rammeplan og sterkere styring?

Vi finner etterlysninger av en mer entydig rammeplan på alle styringsnivåene. Dette kan ikke bare tolkes som et rop om sterkere styring. Det må forstås i lys av sektorens begrensede ressurser og varierende kompetanse til å foreta oversettelser fra plan til praksis og til videreutvikling av praksis i samsvar med større krav om innhold og kvalitet.

Lite ressurser i form av tid, penger og personale, samt ujevn kompetanse, skaper et behov for en rammeplan som krever mindre oversettelsesarbeid på alle styringsnivå. Under slike betingelser kan en rammeplan som i mindre grad må oversettes, oppleves som rasjonelt og effektivt av bakkebyråkraten. Det er et empirisk ubesvart spørsmål om dette fører til et kvalitativt bedre tilbud for barn. Dette forblir et åpent spørsmål som må belyses av ny forskning.

Oppsummert støtter funn i denne rapporten i stor grad opp under tidligere forskning som viser at forutsetningen for en virksom rammeplan er translatørkompetanse i alle ledd, ikke minst i assistentgruppen, ressurser (tid, arbeidskraft og penger) og sanksjonsmuligheter. Dette korresponderer med «kompetanselinja», «kapasitetslinja» og «sanksjonslinja» funnet i tidligere forskning på rammeplanimplementering, hvor spesielt kapasitet og kompetanse understrekes som viktig. Vi har sett «kompetanselinja», «kapasitetslinja» og «sanksjonslinja» som spor i forskningen på rammeplanimplementering, men disse kan også oversettes til politiske styringslinjer.

LITTERATURLISTE

- AgendaKaupang. (2015). *Kommunene som barnehagemyndighet. Oppdragsrapport fra Agenda Kaupang til KS.* . Retrieved from Oslo:
- Alvestad, T. (2009). Barnehagen som læringsarena for de yngste barna. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 93 ER(02).
- Alvestad, T., & Sheridan, S. (2015). Preschool teachers' perspectives on planning and documentation in preschool. *Early Child Development and Care*, 185(3), 377-392. doi:10.1080/03004430.2014.929861
- Aske- Håberg, L. I. (2016). *Kvardagslivets didaktikk i barnehagen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Askim, J. (2013). Tilsyn ved selvsyn: Kan det fungere? Lærdommer fra den norske barnehagesektoren. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 29(1), 10-29.
- Askland, L., & Rossholt, N. (2009). *Kjønnsdiskurser i barnehagen. Mening, makt, medvirkning*. Oslo: Fagbokforlaget.
- 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*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Boxenbaum, E., & Jonsson, S. (2013). Isomorphism, Diffusion and Decoupling. I R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, & R. Suddaby (Red.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. London: SAGE.
- Bølgan, N. (2012). From IT to Tablet: Current Use and Future Needs in Kindergartens. *Nordic Journal of Digital Literacy*, 7 ER(03).
- Børhaug, K., & Gotvassli, K.-Å. (2016). Styring og ledelse i barnehagesektoren. I K. H. Moen, Gotvassli, K. Å, Granrusten, P. T (Red.), *Barnehagen som læringsarena*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Børhaug, K., & Lotsberg, D. Ø. (2011). *Styring, organisering og ledelse i barnehagen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Børhaug, K., & Moen, K. H. (2014). *Politisk-administrative rammer for barnehageledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. (2014). *Forvaltning og politikk* (4. utg. ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christoffersen, M. N., Højen-Sørensen, A. K., & Laugesen, L. (2014). *Daginstitutionens betydning for børns utvikling. En forskningsoversigt*. København: . SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Døving, E., Elstad, B., & Haugland, S. A. (2001). *Utvikling av realkompetanse på arbeidsplassen - uformell læring i tre norske virksomheter*. Bergen: Stiftelsen for Samfunns- og Næringslivsforskning.
- Eik, L. T. (2014). *Ny i profesjonen. En observasjons- og intervjustudie av førskolelæreres videre kvalifisering det første året i yrket*. (PhD), Universitetet i Oslo.
- Einarsdottir, J., Purola, A.-M., Johansson, E. M., Broström, S., & Emilson, A. (2015). Democracy, caring and competence: values perspectives in ECEC curricula in the Nordic countries. *International Journal of Early Years Education*, 23(1), 97-114. doi:10.1080/09669760.2014.970521
- Enehaug, H., Gamperiene, M., & Grimsmo, A. (2008). *Arbeidsmiljøet i barnehagen. En casestudie av 4 barnehager i offentlig og privat sektor*. Oslo: AFI.
- Engel, A., Barnett, W. S., Anders, Y., & Taguma, M. (2015). *Early childhood education and care policy review : Norway*. Paris: OECD.

- Fullan, M. G. (2007). *The new meaning of educational change*. New York: Teachers College.
- Gaskell, G. (2000). Individual and Group Interviewing. I M. W. M. W. Bauer & G. Gaskell (Red.), *Qualitative Researching with Text, Image and Sound* (pp. 38-56). London: SAGE.
- Gotvassli, K. Å., Haugset, A. S., & Johansen, B. (2012). *Kompetansebehov i barnehagen. En kartlegging av eiere, styreere og ansattes vurderinger i forhold til kompetanseheving*. Steinkjer: TFoU A/S
- Guldbrandsen, L., & Eliassen, E. (2013). *Kvalitet i barnehager. Rapport fra en undersøkelse av strukturell kvalitet høsten 2012*. Oslo: NOVA.
- Haugset, A. S., Haugum, M. H., Osmundsen, T., Caspersen, J., & Ljunggren, B. (2016). *Følgeevaluering av strategien Kompetanse for framtidens barnehage. Delrapport 1: Implementering av strategien*. Steinkjer: TFoU A/S.
- Haugset, A. S., Nilsen, R. D., & Haugum, M. (2015). *Spørsmål til Barnehage-Norge 2015*. Steinkjer: TFoU A/S.
- Hännikäinen, M. (2016). Younger children in ECEC: focus on the national steering documents in the Nordic countries. *Early Child Development and Care*, 186(6), 1001-1016. doi:10.1080/03004430.2015.1071806
- Kommunal-og moderniseringsdepartementet. (2003). *NOU 2003:19 Makt og demokrati*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Kunnskapsdepartementet. (2006/2011). *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. Oslo.
- Kunnskapsdepartementet. (2007). *Kompetanse i barnehagen. Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren 2007-2010*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2013). *Kompetanse for framtidens barnehage. Strategi for kompetanse og rekruttering 2014-2020*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2016). *Tid for lek og læring- bedre innhold i barnehagen*. (Mld. St. nr 19 (2015-2016)). Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Rammeplan for barnehagen. Innhold og oppgaver*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kvistad, K. (2008). Kompetanseutvikling som dannning, erkjennelse og myndiggjøring – utfordringer i barnehagesektoren. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 92(05), 388-399.
- Larsen, A.-K., & Slåtten, M. V. (2012). *Fra tre-nivå til to-nivå: omorganisering av kommunale barnehager: en undersøkelse om de tilsattes opplevelse av den nye organiseringsmodellen*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus
- Larsen, A. S. (2009). Barns rett til medvirkning – en etisk og demokratisk verdi som utfordrer barnehagepersonalets profesjonsutøvelse og deres evne til kritisk refleksjon. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 93(01), 58-66.
- Likestillingscenteret. (2010). *Nye barnehager i gamle spor? Hva vi gjør, og hva vi tror. Status for likestillingsarbeidet i norske barnehager 2010*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.

- Moen, K. H., & Granrusten, P. T. (2014). Eksterne forventninger til barnehagen som læringsarena for barn- konsekvenser for ledelse. I S. Mørreaunet, K.-Å. Gotvassli, K. H. Moen, & E. Skogen (Red.), *Ledelse av en lærende barnehage* (pp. 101-126). Bergen: Fagbokforlaget.
- Naper, L. R., Haugum, M. H., Nilsen, R. D., Sivertsen, H., Stene, M., & Ekmann, L. (2017). *Spørsmål til Barnehage-Norge 2016*. Steinkjer: TFoU A/S.
- Nielsen, K. T., Sommersel, H. B., Tiftikci, N., Vestergaard, S., Larsen, M. S., Ellegaard, T., Ploug, N. (2014). *Forskningsskottlæging og forskervurdering af skandinavisk forskning i året 2012 i institutioner for de 0-6-årige*. Århus: Århus Universitet
- Nordvik, G., & Alvestad, M. (2015). Danningsbegrepet i barnehagens årsplaner – en diskursanalytisk tilnærming. *Nordisk barnehageforskning*, 11(10), 1-13.
- Ouchi, W. G. (1980). Markets, Bureaucracies, and Clans. *Administrative Science Quarterly*, 25(1), 129-141.
- PwC. (2010). *Tilsyn til besvær? : Undersøkelse av kommunene som barnehagemyndighet, herunder kommunenes tilsyn med barnehagene : rapport fra PwC til Kunnskapsdepartementet*. Oslo:PwC.
- Rambøll. (2012). *Sluttrapport. Undersøkelse om kommuner som barnehagemyndighet*. Oslo: Rambøll.
- Ritzer, G. (2015). *The McDonaldization of society* (8th ed.). Los Angeles: Sage.
- Rosland, K. T., & Toft, A. (2013). Markering av minoriteters høytider i barnehagen. En undersøkelse av forholdet mellom rammeplan og praksis. I I. Pareliussen, B. B. Moen, A. Reinertsen, & T. Solhaug (Red.), *FoU i praksis 2012 conference proceedings* (pp. 216-223). Trondheim: Akademika forlag.
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring : governance på norsk*. Bergen: Fagbokforl.
- Rønning, G. S. (2010). Lojal mot rammeplanen, – og tro mot seg selv. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 94(02), 100-111.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Seland, M. (2009). *Det moderne barn og den fleksible barnehagen : en etnografisk studie av barnehagens hverdagsliv i lys av nyere diskurser og kommunal virkelighet*. (2009:258), PhD. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse Norsk senter for barneforskning, Trondheim.
- Sivertsen, H., Haugum, M., Haugset, A. S., Carlsson, E., Nilsen, R. D., & Nossun, G. (2015a). *Spørsmål til barnehage-Norge 2014*.Steinkjer: TFoU A/S.
- Sivertsen, H., Haugum, M., Haugset, A. S., Carlsson, E., Nilsen, R. D., & Nossun, G. (2015b). *Spørsmål til barnehage-Norge 2014*. Steinkjer: TFoU A/S.
- Skjæveland, Y. (2016). Leiing av læring i barnehagen- nasjonale retninglinjer og lokale fortolkinger. I K. H. Moen, K.-Å. Gotvassli, & P. T. Granrusten (Red.), *Barnehagen som læringsarena- mellom styring og ledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skjæveland, Y., Buås, E. H., & Moen, K. H. (2016). Teaching Cultural Heritage In Culturally Diverse Early Childhood Centres In Norway. *International Journal of Historical Learning, Teaching and Research*, 13(2), 82-92.

- Smith, A. (2007). Multi-level governance. What is it, and how can it be studied. *The Handbook of Public Administration* (pp. 376-386). London: Sage.
- Solbrekke, T. D., & Østrem, S. (2011). Profesjonsutøvelse mellom profesjonelt ansvar og regnskapsplikt. *Nordic Studies in Education*, 31(03), 194-209.
- Sommersel, H. B., Vestergaard, S., & Larsen, M. S. (2013). *Kvalitet i barnehager i skandinavisk forskning 2006-2011. En systematisk forskningskartlegging*. København: Århus Universitet.
- Stokka, B. (2011). Sosial kompetanse i rammeplanen: University of Stavanger, Norway.
- Stokland, D. (2015). MAS som styring. *Stat & Styring*(1), 48-51.
- Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I., & Taggart, B. (2004). *The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project: Final Report A Longitudinal Study Funded by the DfES 1997-2004*. London: University of London.
- Sørhaug, T. (2003). fra plan til reformer- Det store regjeringsskiftet. I I. B. Neumann & O. J. Sending (Red.), *Regjering i Norge. makt og Globaliseringsutredningen* (pp. 44-80). Oslo: Pax.
- Thun, C. (2015). Grenser for norskhet? - Om barns medborgerskap og kulturelt mangfold i barnehagen. *Norsk pedagogisk tidsskrift*(03), 194-207.
- Tucker, A. L., & Singer, S. J. (2015). The Effectiveness of Management-By-Walking-Around: A Randomized Field Study. *Production and Operations Management*, 24(2), 253-271. doi:10.1111/poms.12226
- Vatne, B. (2012). Innhold i barnehagen i lys av politisk fokus på barnehagefeltet. *Nordisk barnehageforskning*, 5(20), 1-13.
- Vedung, E. (2007). Policy Instruments: Typologies and Theories. I R. C. Rist, M.-L. Bemelmans-Videc, & E. Vedung (Red.), *Carrots, sticks & sermons : policy instruments and their evaluation* (pp. 21-58). new Jersey: transaction Publishers.
- Zehavi, A. (2014). New Governance and Policy Instruments: Are Governments Going "Soft"? I D. Levi-Faur (Red.), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: University Press.
- Ødegård, E. (2011). *Nyutdannede pedagogiske lederes mestring og appropriering av barnehagens kulturelle redskaper. En kvalitativ studie av nyutdannede førskolelæreres kompetansebygging det første året i yrket*. Universitet i Oslo.
- Øgaard, O. (2014). Hvilke oppfatninger av barns medvirkning kommer frem gjennom samtaler med barnehagelærere? Hvordan kommer medvirkning frem i barnehagenes årsplaner? : University of Stavanger, Norway.
- Østrem, S. (2007). Barnehagen som læringsarena – Realisering av tanken om anerkjennelse. *Nordic Studies in Education*, 27 E(03).
- 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 (Høgskolen i Vestfold : online), Vol. 1/2009.

VEDLEGG

VEDLEGG 1 TABELLER LITTERATURSØK

Tabell 3 Litteratursøk ORIA

Tidspunkt for søk	Søkeord	Antall treff	Antall mulig relevante treff	Referanser
06.12.2016	Implementering, rammeplan	10	3	(Rønning, 2010; Østrem, 2007; Østrem et al., 2009)
	Evaluering, rammeplan, barnehage	5	1	(Alvestad, 2009)
	Implementering, rammeplan, barnehage	11	4	(Kvistad, 2008; A. S. Larsen, 2009; Rønning, 2010; Stokka, 2011)
	Rammeplan styringsdokument barnehage	3	1	(Thun, 2015)
	Rammeplan, barnehage styring	13	2	(Rønning, 2010; Solbrekke & Østrem, 2011)
	Rammeplan, barnehage årsplan	3	1	(Øgaard, 2014)
	Styring, barnehage	8	0	
	Rammeplan, årsplan	4	0	
	Rammeplan, planlegging didaktikk	6	2	(Kvistad, 2008; Rønning, 2010)
	Rammeplan, implementering, fagområder	2	2	(Rønning, 2010; Østrem, 2007)
	Rammeplan, handlingsrom	10	2	(Rønning, 2010; Østrem, 2007)
	Rammeplan innføring	10	1	(Rønning, 2010)
	Rammeplan iverksetting	2	0	
	Rammeplan arbeid med	29	2	(Alvestad, 2009; Bølgan, 2012)
8.12.2016	Framework plan ECEC Norway implementation	22	3	(Alvestad & Sheridan, 2015; Einarsdottir et al., 2015; Hännikäinen, 2016)
	Framework plan Steering document ECEC Norway	2		(Hännikäinen, 2016)
	ECEC Norway curriculum implementation	0		
	Fylkesmann implementering rammeplan barnehage	0		
	Fylkesmann rammeplan, igangsetting, barnehage	0		

Fylkesmann barnehage	1	0	
Barnehagemyndighet rammeplan implementering	0		
Barnehagemyndighet, rammeplan, arbeid med	0		
Barnehagemyndighet	7	2	(PwC, 2010; Østrem et al., 2009)
Barnehage eier rammeplan implementering	0		
Barnehageeier rammeplan	0		
Rammeplan barnehage styringsdokument			
Barnehageeier	7	0	

Tabell 4 Litteratursøk NB-ECEC

Tidspunkt for søk	Søkeord	Antall treff	Antall mulig relevante treff	Referanser
14.2.2017	Rammeplan	7	4	(Østrem et al., 2009; Gulbrandsen og Eliassen ,2013; Skjæveland 2014; Sommersel et al., 2013)
	Implementering rammeplan, Norge	2	2	(Østrem et al 2009; Gulbrandsen og Eliassen, 2013)
	Evaluering rammeplan, barnehage, Norge	0	0	(Alvestad, 2009)
	Implementering, rammeplan, barnehage, Norge	0	0	
	Rammeplan styringsdokument barnehage, Norge	0	0	
	Rammeplan, styring barnehage, Norge	0	0	
	Rammeplan årsplan barnehage Norge	0	0	
	Styring barnehage, Norge	0	0	
	Rammeplan årsplan, Norge	0	0	
	Rammeplan planlegging didaktikk, Norge	0	0	
	Rammeplan, implementering,	1	1	(Gulbrandsen og Eliassen, 2013)

fagområder, Norge			
Rammeplan, handlingsrom, Norge	0	0	
rammeplan innføring, Norge	0	0	(Rønning, 2010)
Rammeplan iverksetting, Norge	0	0	
Rammeplan arbeid med, Norge	0	0	
Framework plan ECEC Norway implementation	0		
Framework plan Steering document ECEC Norway	0		
ECEC Norway curriculum implementation	0		
Fylkesmann implementering rammeplan barnehage, Norge	0		
Fylkesmann rammeplan, igangsetting, barnehage, Norge	0		
Fylkesmann barnehage, Norge	0		
Barnehagemyndighet rammeplan implementering, Norge	0		
Barnehagemyndighet, rammeplan, arbeid med, Norge	0		
Barnehagemyndighet, Norge	0		
Barnehage eier rammeplan implementering, Norge	0		
Barnehageeier rammeplan, Norge	0		
Rammeplan barnehage styringsdokument	0		
Barnehageeier	0		

VEDLEGG 2 INFORMASJONSSKRIV

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

«Kunnskapsstatus – Rammeplanen som styringsdokument. Kunnskap for implementering av ny rammeplan for innhold og oppgaver»

Hei,

Du er arbeidstaker i en barnehage som har sagt seg interessert i å delta i en studie om bruken av rammeplan for barnehagen. I forbindelse med at ny rammeplan skal implementeres ønsker Utdanningsdirektoratet (UDIR) en kunnskapsstatus om hvordan den gjeldende rammeplanen fungerer som styringsdokument i barnehagesektoren. I den forbindelse kommer vi til din barnehage for å studere hvordan dere opplever og bruker rammeplanen i det pedagogiske arbeidet.

Kunnskapsstatusen skal vise hvordan dagens rammeplan har blitt implementert i barnehagene og i styringssystemet, samt gi innspill til implementeringen av den nye rammeplanen.

Sier du ja til å delta, blir din barnehage en av 6 barnehager i Norge som vil bli fulgt opp av forskere gjennom besøk i barnehagen og med intervjuer av styrer og øvrige ansatte. Studien innebærer at to forskere besøker barnehagen du jobber i. I tillegg vil du bli intervjuet i ca 1 time sammen med dine kollegaer. Intervjuene tas opp på lydband som slettes når prosjektet er ferdig, 31. desember 2017. Vi ønsker å finne ut av ansattes opplevelser av rammeplanen som styringsdokument for daglig praksis i barnehagen. Datamaterialet anonymiseres og vi følger forskningsetiske retningslinjer ved oppbevaring og behandling av data bestemt av Norsk Senter for Forskningsdata. Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det er bare forskerne i prosjektet som vil ha tilgang på personopplysningene, og ingen navnelister vil lagres sammen med opptak og notater fra intervjuene. I formidlingen av resultatene vil ikke andre gjenkjenne dere.

Data vi samler inn blir brukt i rapporter til UDIR og vitenskapelig publisering. Dronning Mauds Minne Høgskolen for barnehagelærerutdanning (DMMH) og Trøndelag Forskning og Utvikling AS har sammen ansvar for å gjennomføre studien. Prosjektleder er Birgitte Ljunggren (DMMH), ebl@dmmh.no.

Det er frivillig å delta i studien, men vi håper at du ønsker å bidra. Alle kan når som helst trekke sitt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom noen trekker seg, vil alle opplysninger om vedkommende bli slettet.

Dersom du har spørsmål, ta kontakt med ansvarlig for denne delen av studien, Monica Seland (DMMH), tlf 73 80 53 01 eller på e-post mos@dmmh.no.

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien «*Kunnskapsstatus- Rammeplanen som styringsdokument. Kunnskap for implementering av ny rammeplan for innhold og oppgaver*» og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

VEDLEGG 3 INTERVJUGUIDE ASSISTENT/FAGARBEIDER

Case-studien: Intervjuguide for gruppeintervju med assistenter/fagarbeidere

Innledning:

- Fortell kort om bakgrunn, utdanning, erfaring
- Hvor godt synes dere at dere kjenner rammeplanen?
- Hvordan har dere blitt kjent med rammeplanen?
- Hva er de viktige delene for dere i rammeplanen?
- Hva velges bort? Hvorfor?

PLANLEGGING:

- Fortell om hvilken rolle dere har i arbeidet med årsplanen – og andre planer?
- Kan dere fortelle om hvordan dere bruker rammeplanen konkret når dere arbeider med årsplanen – og andre planer?
- Har arbeidet med årsplanen endret seg med tiden?
- Hvilken rolle vil dere si at årsplanen har her i barnehagen?
- Hvordan bruker dere rammeplanen i barnehagens ulike møter?

PRAKSIS:

- Kan dere dere fortelle litt om hva rammeplanen betyr for det praktiske arbeidet deres her i barnehagen med barn og foreldre?
- Hva i rammeplanen har særlig betydning, hva i rammeplanen er viktig for dere? Jobbes det for eksempel like mye med hele rammeplanen?
- Har prioriteringene i forhold til deler av rammeplanen endret seg med tiden?
- Bruker dere noen form for støttmateriell i det praktiske arbeidet? Temahefter, programmer, pedagogiske verktøy e.l.? Eller er det spesielle kurs dere har deltatt på?
- Snakker dere om rammeplanen i det daglige – evt når og hvor?

Vurdering - dokumentasjons og vurderingsarbeid:

- Kan dere fortelle litt om hvilken plass rammeplanen har i dokumentasjonsarbeidet?
- Kan dere fortelle litt om hvilken plass rammeplanen har i vurderingsarbeidet?

Til slutt:

- Har dere noen tanker om hvordan dere kunne ha jobbet annerledes med rammeplanen?
 - Trenger dere mer støtte i arbeidet? I så fall – hva slags støtte kan være nyttig?
- Har dere noen tanker om den nye rammeplanen som skal komme?

VEDLEGG 4 INTEVJUGUIDE PEDAGOGISK LEDER

Case-studien: Intervjuguide for gruppeintervju med pedagogiske ledere

Innledning

- Fortell kort om bakgrunn, erfaring

Hovedtema 1: Pedagogiske lederes erfaringer med rammeplanen

- Dagens rammeplan - hvor godt vil dere si at dere kjenner den?
 - Kan dere fortelle om hvordan dere har blitt kjent med gjeldende rammeplan?
 - Hvem eller hva bidrar til å gjøre rammeplanen kjent og aktuell for deg som leder?
 - Har dette endret seg over tid, fra planen kom i 2006 og til i dag?
- Hva er de viktigste delene i rammeplanen for dere som ped.ledere og hvorfor er disse viktige?
 - Hva velges bort/tones ned? Og hvorfor?
- Kan dere fortelle om hva rammeplanen betyr for arbeidet deres som ledere her i barnehagen?
 - Hvordan, helt konkret, bruker dere rammeplanen i arbeidet som ped. leder?
 - Er den et viktig ledelsesverktøy?
 - Har kompetansehevingstiltak på avdelingsnivå vært begrunnet i rammeplan?
 - Har det skjedd en endring over tid i hvor mye dere som ped ledere jobber med rammeplanen?
- Hvordan opplever dere rammeplanen som styringsdokument?
 - Opplever dere noen spenninger, krysspress eller dilemma knytta til hvordan rammeplanen skal implementeres i barnehagen?
- Hvordan vil dere beskrive arbeidet med fortolkning av rammeplanen innad i organisasjonen?
 - Fortell om arbeidet med å skape en felles forståelse av hva rammeplanens føringer kan bety for praksis
 - Hva oppleves som hemmere og fremmere i dette arbeidet?

Hovedtema 2: Om arbeidsprosesser i barnehagen – på avdelings/base-nivå

- Kan dere fortelle litt om hvordan rammeplanen brukes på avdelings/basenivå i dag?
 - I hvilke arbeidsprosesser i barnehagen spiller rammeplanen en rolle?
 - Kan dere fortelle litt om hvilke typer støttmateriell som har vært viktige for avdelingspersonalet? Hvorfor?

- Hvordan vil du si at rammeplanen virker på avdelings/basenivå, og hvordan legger dere til rette for at den skal få betydning for praksis her i bhg?
- Hvordan sikrer dere at assistentene kjenner til og bruker rammeplanen i praksis?
- Kan dere fortelle litt om rammeplanens betydning for det daglige arbeidet på avdelingen/basen?
 - Opplever dere en sammenheng mellom planlegging og det som skjer i praksis i møte med barna: Hvordan i så fall? Evt. hvorfor ikke?
- Jobbes det like mye med hele rammeplanen i praksis? Hvordan prioriterer dere rent praktisk innenfor rammeplanens ulike deler?
 - Har dette endret seg med tiden?
- Årsplanen: Kan dere fortelle (mer) om hvordan dere bruker rammeplanen konkret når dere arbeider med Årsplanen?
 - Er det andre styringsdokumenter fra eier eller andre som legger føringer for arbeidet med Årsplanen?
 - Hvor fritt opplever du at dere kan dere velge hva dere skal legge vekt på i Årsplanen? Kan dere fortelle litt om opplevelsen av handlingsrom?
- Vil dere si at rammeplanen brukes aktivt gjennom hele barnehageåret? Eller er det mest knyttet til årsplanarbeid?

Vurdering og dokumentasjon:

- Kan dere fortelle litt om hvilken plass rammeplanen har i dokumentasjonsarbeidet?
- Kan dere fortelle litt om hvilken plass rammeplanen har i vurderingsarbeidet?

Til slutt:

- Har dere støtt på noe dere syns har vært/er vanskelig/problematisk i arbeidet med å iverksette rammeplanen til praktisk arbeid med barn og foreldre?
- Har dere noen tanker om hvordan dere kunne ha jobbet annerledes med rammeplanen, at rammeplanen fikk større plass i arbeidet?
- Har dere sett på utkastet til den nye rammeplanen, har dere noen refleksjoner om høringsutkastet til denne?

VEDLEGG 5 INTERVJUGUIDE STYRER

Case-studien: Intervjuguide styrer

Innledning:

- Fortell kort om din bakgrunn, erfaring

Hovedtema 1: Deg som leder og rammeplanen:

- Dagens rammeplan, - hvor godt vil du si at du kjenner den?
 - Kan du fortelle om hvordan du har blitt kjent med gjeldende rammeplan?
 - Hvem eller hva bidrar til å gjøre rammeplanen kjent og aktuell for deg som leder?
 - Har dette endret seg over tid, fra planen kom i 2006 og til i dag?
- Hva er de viktigste delene i rammeplanen for deg som styrer og hvorfor er disse viktige?
 - Hva velges bort/tones ned? Og hvorfor?
- Kan du fortelle om hva rammeplanen betyr for arbeidet ditt som styrer her i barnehagen?
 - Hvordan, helt konkret, bruker du rammeplanen i ditt arbeid som styrer?
 - Er den et viktig ledelsesverktøy?
 - Strukturerer den arbeidet ditt som leder på noe vis?
 - Bruker du den som et styringsverktøy innover i organisasjonen?
 - Utover mot eier og andre?
 - Har kompetansehevingstiltak vært begrunnet i rammeplan?
 - Har det skjedd en endring over tid i hvor mye du som styrer jobber med rammeplanen?
- Hvordan opplever du rammeplanen som styringsdokument?
 - Vil du si at den gir stort eller et mer begrenset handlingsrom for deg som styrer?
 - Opplever du noen spenninger, krysspress eller dilemma knytta til hvordan rammeplanen skal implementeres i barnehagen?
- Hvordan vil du beskrive arbeidet med fortolkning av rammeplanen i organisasjonen?
 - Fortell om arbeidet med å skape en felles forståelse av hva rammeplanens føringer kan bety for praksis
 - Hva oppleves som hemmere og fremmere i dette arbeidet?
 - Tror du det er tema som er vanskeligere enn andre for dine ansatte å forholde seg til?

Hovedtema 2: Om arbeidsprosesser i barnehagen – på avdelings/base-nivå

- Kan du fortelle litt om hvordan rammeplanen brukes på avdelings/basenivå i dag?
 - I hvilke arbeidsprosesser i barnehagen spiller rammeplanen en rolle?
 - Kan du fortelle litt om hvilke typer støttmateriell som har vært viktige for avdelingspersonalet? Hvorfor?
 - Hvordan vil du si at rammeplanen virker på avdelings/basenivå, og hvordan legger du til rette for at den skal få betydning for praksis i bhg?
 - Hvordan sikrer du at assistentene kjenner til og bruker rammeplanen i praksis?

- Kan du fortelle litt om rammeplanens betydning for det daglige arbeidet på avdelingen/basen?
 - Opplever du at det er en sammenheng mellom planlegging og det som skjer i praksis i møte med barna?

- Årsplanen: Kan du fortelle (mer) om hvordan dere bruker rammeplanen konkret når dere arbeider med Årsplanen?
 - Er det andre styringsdokumenter fra eier eller andre som legger føringer for arbeidet med Årsplanen? Hvordan vektet evt. disse?
 - Kan du fortelle litt om opplevelsen av handlingsrom?
 - Har dette endret seg med tiden?

- Vil du si at rammeplanen brukes aktivt gjennom hele barnehageåret?

Vurdering og dokumentasjon:

- Kan dere fortelle litt om hvilken plass rammeplanen har i dokumentasjonsarbeidet?
- Kan dere fortelle litt om hvilken plass rammeplanen har i vurderingsarbeidet?

Til slutt:

- Har du støtt på noe du synes har vært/er vanskelig/problematisk i arbeidet med å iverksette rammeplanen til praktisk arbeid med barn og foreldre?
- Har du noen tanker om hvordan dere kunne ha jobbet annerledes med rammeplanen, at rammeplanen fikk større plass i arbeidet?
- Har du sett på utkastet til den nye rammeplanen, har du noen refleksjoner om høringsutkastet til denne?