

ANNE HOMME, HILDE DANIELSEN OG KARI LUDVIGSEN (RED.)

Fra «bør» til «skal»

RAMMEPLAN FOR BARNEHAGEN I
ET IMPLEMENTERINGS-PERSPEKTIV



FAGBOKFORLAGET

Fra «bør» til «skal»

Rammeplan for barnehagen
i et implementeringsperspektiv

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

Fra «bør» til «skal»

Rammeplan for barnehagen
i et implementeringsperspektiv

Boken ble første gang utgitt i 2023 på Vigmostad & Bjørke AS.

Redaksjonelt arbeid, utvalg og introduksjon © Anne Homme, Hilde Danielsen og Kari Ludvigsen 2023. Hvert enkelt kapittel © den respektive forfatter 2023.

Dette verket, tilgjengelig fra <https://oa.fagbokforlaget.no>, omfattes av åndsverksloven og er lisensiert under følgende Creative Commons-lisens: Creative Commons Navngivelse 4.0 Internasjonal (CC BY 4.0).

Denne lisensen gir tillatelse til å kopiere, distribuere eller spre materialet i hvilket som helst medium eller format, og til å remikse, endre eller bygge videre på materialet til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle. Disse frihetene gis på følgende vilkår: Du må oppgi korrekt kreditering, oppgi en lenke til lisensen og indikere om endringer er blitt gjort. Du kan gjøre dette på enhver rimelig måte, men uten at det kan forstås slik at lisensgiver bifaller deg eller din bruk av materialet. Du kan ikke gjøre bruk av juridiske betingelser eller teknologiske tiltak som lovmessig hindrer andre i å gjøre noe som lisensen tillater.

For å se en kopi av denne lisensen, besøk <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.no>

Lisensen gir deg ikke nødvendigvis alle de tillatelser som er nødvendige for din tiltenkte bruk. For eksempel kan andre rettigheter, som reklame-, personvern-, eller ideelle rettigheter, sette begrensninger på hvordan du kan bruke materialet.

Denne boken har mottatt støtte fra Utdanningsdirektoratet gjennom forskningsprosjektet Evaluering av implementering av rammeplanen for barnehage

Boken er fagfellevurdert i henhold til Universitets- og høyskolerådets retningslinjer for vitenskapelig publisering.

ISBN trykt utgave: 978-82-450-4911-4

ISBN elektronisk utgave: 978-82-450-4873-5

DOI: <https://doi.org/10.55669/oa3010>

Spørsmål om denne utgivelsen kan rettes til:

Fagbokforlaget

Kanalveien 51

5068 Bergen

Tlf.: 55 38 88 00

e-post: fagbokforlaget@fagbokforlaget.no

www.fagbokforlaget.no

Omslagsdesign ved forlaget

Forord

Denne antologien presenterer sentrale undersøkelser og analyser fra evalueringen av implementeringen av rammeplanen og er sluttrapporteringen fra prosjektet. Evalueringen er gjennomført i perioden desember 2018 til desember 2023 på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet og skal bidra til et forskningsbasert grunnlag for videre politikktutvikling på barnehagefeltet.

Evalueringen gir kunnskap om og perspektiver på endringer i barnehagene etter at rammeplanen trådte i kraft 1. august 2017. Siden 1996 har norske barnehager vært regulert gjennom barnehageloven og en nasjonal rammeplan. Ambisjonen for statlige myndigheter har vært å sikre barn et likeverdig og kvalitativt godt barnehagetilbud og samtidig gi barnehagens ansatte et felles styringsdokument. Sammen med barnehageloven gir *forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* (rammeplanen) føringer for innholdet i barnehagen. Rammeplanen er altså en forskrift til barnehageloven som utdyper og presiserer loven. Rammeplanen har utdypende bestemmelser om barnehagens formål og innhold og er barnehagens viktigste pedagogiske verktøy. Rammeplanen er også det viktigste statlige styringsdokumentet for å regulere planlegging, gjennomføring og vurdering av innhold og oppgaver i norske barnehager og synliggjør samfunnets krav til kvaliteten på barnehagetilbudet. Implementeringen av rammeplanen fra 2017 ble planlagt i fem faser over en periode på vel fire år, fra mars 2016 og frem til august 2020. Kunnskapsdepartementet ga Utdanningsdirektoratet i oppdrag å sette rammeplanen ut i livet. Det var et viktig grep fra direktoratets side at implementeringen av rammeplanen skulle starte allerede før den var ferdig utformet. I de planlagte fasene inngikk samordning av styringssignaler til sektoren samt koordinering av eksisterende satsinger og strategier for barnehagene, slik at de skulle samsvare med den nye rammeplanen.

Den sentrale målsettingen med oppdraget er å undersøke implementeringen av rammeplanen på barnehagenivå over tid. Oppdraget innebærer også å undersøke sentrale aktørers tilpasninger til rammeplanen og tar opp to

overgripende problemstillinger (1 og 2) og to mer spesifikke problemstillinger knyttet til bestemte temaer i rammeplanen (3 og 4):

1. Hvordan tolker sentrale aktører målene og intensjonene i den reviderte rammeplanen, og hvordan erfarer de iverksettelsesprosessen?
2. Hvordan arbeider aktører på ulike nivåer for å iverksette rammeplanen?
3. Hvordan arbeider sentrale aktører og barnehager for å inkludere og sikre de samiske rettighetene som er inkludert i rammeplanen?
4. Hvordan tilrettelegger og sikrer sentrale aktører og barnehager barns overgang til barnehagen, internt i barnehagen og fra barnehagen til skolen?

Denne rapporten handler om hvordan rammeplanen blir til praksis, det vil si hva som skjer med politikken når den settes ut i livet.

Evalueringen retter oppmerksomheten mot ulike nivåer, organisasjoner og aktører med ulik rolle i implementeringen. Evalueringen inkluderer hele bredden i barnehagefeltet som en del av undersøkelsen: barnehagene, eierne, de lokale barnehagemyndighetene (kommunene), de statlige myndighetene og andre aktører med interesser i feltet, slik som KS, Sametinget, Utdanningsforbundet, Fagforbundet og Foreldreutvalget for barnehager.

Evalueringen er gjennomført ved NORCE Norwegian Research Centre i samarbeid med Universitetet i Bergen (UiB) og Høgskulen på Vestlandet (HVL). I alt har tolv forskere deltatt i evalueringen: Anne Homme (NORCE/UiB), Dag Arne Christensen (NORCE), Dag Øyvind Lotsberg (HVL), Hanne Kvilhaugsvik (NORCE), Helene Marie Kjærgård Eide (NORCE), Hilde Danielsen (NORCE), Håvard Thorsen Rydland (NORCE), Kari Ludvigsen (HVL/NORCE), Kjetil Børhaug (UiB), Svein Ole Sataøen (HVL), Torjer Andreas Olsen (NORCE/UiT) og Åsta Dyrnes Nordø (NORCE).

Datainnsamlingen har vært organisert i seks delstudier eller arbeidspakker: Styrerundersøkelsen under ledelse av Dag Øyvind Lotsberg, Barnehagestudien under ledelse av Helene Marie Kjærgård Eide, Brukerundersøkelsen under ledelse av Håvard Thorsen Rydland, Policystudien under ledelse av Kari Ludvigsen samt Eierstudien og Kommuneundersøkelsen som har vært ledet av Kjetil Børhaug.

Antologien i stor grad et felles produkt. Hele forskningsgruppen har vært involvert i store deler av antologien, og flere forskere har bidratt på hvert kapittel. Åsta Dyrnes Nordø har hatt hovedansvaret for de kvantitative analysene

i prosjektet og har sammen med Dag Arne Christensen og Håvard Thorsen Rydland kvalitetssikret de kvantitative analysene.

Vi vil takke Utdanningsdirektoratets sekretariat for evalueringen ved sekretariatsleder Camilla Vibe Lindgaard for godt samarbeid i programperioden 1. desember 2018 til 1. desember 2023. Vi vil også takke evalueringens programstyre ledet av Henrik Zachrisson for svært konstruktive kommentarer og innspill underveis i prosjektet.

Prosjektet har også hatt en egen referansegruppe som har bidratt med viktige korrigeringer og avklaringer til forskningsdesign og utkast til kapitler. Tusen takk!

Takk også til Fagbokforlaget's anonyme fagfelle for konstruktiv tilbakemelding og forlagsredaktør Balder Holm for samarbeidet i forbindelse med utgivelsen.

Sist, men ikke minst, vil vi rette en stor takk til alle som har bidratt til evalueringens datagrunnlag gjennom å la seg intervju, svare på spørreskjema og bidra med skriftlig materiale vi har etterspurt. Uten velvilje i barnehager, blant eiere, kommuner og andre interessenter i barnehagefeltet hadde ikke denne evalueringen vært mulig å gjennomføre. Spesielt er vi takknemlige overfor alle som stilte opp i den vanskelige perioden med nedstenging grunnet koronapandemien.

Bergen, november 2023

Anne Homme

Innhold

Sammendrag	11
Executive summary	15
Kapittel 1	
Introduksjon	19
<i>Anne Homme, Hilde Danielsen og Kari Ludvigsen</i>	
Kapittel 2	
Barnehagens arbeid med fagområdene	57
<i>Helene Marie Kjærgård Eide, Hanne Kvilhaugsvik, Hilde Danielsen, Håvard Thorsen Rydland og Svein Ole Sataøen</i>	
Kapittel 3	
Progresjon – mellom barnesentrering og utvikling?	101
<i>Hilde Danielsen, Hanne Kvilhaugsvik, Helene Marie Kjærgård Eide og Håvard Thorsen Rydland</i>	
Kapittel 4	
Samiske rettigheter og temaer	143
<i>Torjer Andreas Olsen, Hilde Danielsen og Håvard Thorsen Rydland</i>	
Kapittel 5	
Barnehagenes arbeid med overganger	189
<i>Helene Marie Kjærgård Eide, Dag Øyvind Lotsberg, Håvard Thorsen Rydland, Hanne Kvilhaugsvik og Kjetil Børhaug</i>	

Kapittel 6	
Ny styringsstruktur og styrket eierrolle	227
<i>Kari Ludvigsen, Hanne Kvilhaugsvik, Anne Homme og Håvard Thorsen Rydland</i>	
Kapittel 7	
Barnehagetilsynet i den kommunale oppfølginga av rammeplanen	263
<i>Kjetil Børhaug, Åsta Dyrnes Nordø og Håvard Thorsen Rydland</i>	
Kapittel 8	
En bredt forankret rammeplan	295
<i>Anne Homme, Hilde Danielsen og Kari Ludvigsen</i>	
Appendiks A	311
Appendiks B	364
Appendiks C	383

Sammendrag

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

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

Arbeidet med fagområder, progresjon og overganger

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

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

Inkludering av samiske rettigheter

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

Styrkingen av rammeplanen som styringsinstrument

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

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

Spenninger i rammeplanen skaper utfordringer og dilemma i implementeringen

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

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

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

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

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

Executive summary

In this anthology, we present results from the project Evaluation of implementing the framework plan for kindergartens. A new framework plan for early childhood education and care (ECEC) came into force in August 2017, and the implementation of this framework plan is investigated in the evaluation. The project has two overarching research questions: 1) How do key actors interpret the goals and intentions of the revised framework plan, and how do they experience the implementation process? and 2) How do actors at different levels work to implement the framework plan? In addition, the project has investigated two issues related to specific topics in the framework plan – transitions and Sámi content: 3) How do key actors and kindergartens work to include Sámi rights in the framework plan; and 4) How do key actors and kindergartens facilitate and ensure children's transition from home to daycare institution, internally in kindergarten and from kindergarten to school.

The framework plan has a content side and a management side. The evaluation, therefore, emphasises both the implementation of the framework plan's content and provisions of the framework plan as a management tool. Much of the content is known from previous framework plans. Still, an important ambition was to strengthen certain content elements, such as the work on transitions, subject areas and working methods. Clarifying and allocating responsibilities and roles is crucial to achieving the authorities' goals of raising quality and social equalisation by strengthening the content and tasks of kindergarten. When the new framework plan came into force in 2017, it emphasised what kindergartens must do rather than what they should do. At the same time, a framework was established for the relationship between authorities, owners and kindergartens. The anthology is organised into different chapters that dives into key areas of the framework plan: work with the subject areas, progression, Sámi themes, and transitions. In addition, we

discuss the new governance structure for ECEC, emphasising the strengthened role of the owner and the municipalities' supervision of kindergartens' work with the framework plan.

Work with subject areas, progression and transitions

The investigations of the kindergartens' implementation of the subject areas conclude that the subject areas of the framework plan have mainly been carried over from previous framework plans. Kindergarten staff work with the framework curriculum's subject areas on the basis of a holistic didactic approach where the subject areas are seen in context and as overlapping. It is emphasised that working with the subject areas and the connections between them is a natural part of everyday activities in kindergarten.

One of the intentions of the framework plan from 2017 was to give the concept of progression a more prominent place than in previous framework plans, and progression is proving to be an ambiguous concept in the framework plan and in ECEC. There is significant variation in the understanding and use of the concept of progression among owners and directors and in how staff in kindergartens understand and work with progression. The work on transitions has been continued and further strengthened in the kindergartens. A key finding is that transition work in kindergartens is, to a considerable extent, routinised and written down. The municipalities are particularly involved in the work on the transition from kindergarten to school and after-school programmes.

Strengthening the framework plan as a management instrument

One ambition of the 2017 framework plan was to strengthen the framework plan as a management instrument to compensate for differences and ensure equalisation. The framework plan was also given a separate section with provisions specifying the responsibilities and roles of the provider, the director and the pedagogical leader in the kindergarten. In this respect, the new responsibility provisions in the framework plan clarify ownership responsibility for

kindergartens. However, our research points to a paradox: The strengthening of ownership responsibility occurs in a sector characterised by a decentralised structure and major differences in municipal governance capacity. The ownership structure is also varied, and the availability of resources and a strong tendency to merge can exacerbate differences between kindergartens in terms of their ability to work systematically with the framework plan.

Strengthening the framework plan as a governing tool should also provide a better basis for supervising kindergartens. The municipal measures to follow up kindergartens' implementation of the framework plan vary in scope, organisational form and thematic focus. The majority of the municipalities surveyed find that supervision has been strengthened as a governing tool so that the municipality can demand that the entire framework plan is covered and that the kindergartens ensure this. The municipalities have also included new rules for internal control and work on the psychosocial kindergarten environment in their supervision, which coincides with the perception of supervision as a stronger governing tool. However, the analysis reveals a paradox: the proportion of municipalities using supervision to follow up the framework plan decreased between 2020 and 2023. However, the municipalities use several management measures to support the implementation of the framework plan, such as networks, guidance, various initiatives and projects, quality assurance and competence enhancement.

Tensions in the framework plan create challenges and dilemmas in implementation

The framework plan contains a tension between regulations and curriculum. The more precisely formulated framework plan can contribute to the legalisation of ECEC. A more concise text that clarifies responsibilities and tasks will be easier to implement and monitor. The framework plan is also a curriculum that specifies the purpose and content of kindergarten as an educational activity. This dual status as both a regulation and a curriculum challenges the municipalities' supervision and the day-to-day pedagogical work in the kindergarten.

The framework plan also harbours an inherent tension between control and autonomy. Tighter governance through the revised framework plan indicates

a more hierarchical management of the kindergarten field. At the same time, the evaluation finds that governance is characterised by several soft instruments, such as supervisors and networks. For example, the Directorate for Education and Training's guidelines are widely used by kindergartens. The combination of more hierarchical governance and many soft instruments can be characterised as post-New Public Management. In this form of governance, state authorities seek to compensate for differences in local responsibility, varied owner resources, and owner involvement, which can challenge the objectives of local autonomy.

The framework plan is also characterised by a tension between standardisation and local adaptation. The framework plan is intended to promote uniformity in the quality of the programme while at the same time being adaptable to local needs. In other words, it provides scope for promoting both uniformity and variation at the same time. Standardisation of the pedagogical work in kindergarten may be perceived as a safe way of following up on the provisions of the framework plan. Still, at the same time, kindergartens may lose the impetus for professional development adapted to local needs. The various tensions in the framework plan appear to create challenges and dilemmas in implementation.

The evaluation shows that the implementation of the framework plan represents both a continuation of previous framework plans, and a change. Adaptations between the framework plan and the Kindergarten Act, and between the Kindergarten Act and the Education Act, for example, regarding the transition between kindergarten and school, contribute to measures pulling in the same direction. The same applies to staffing and pedagogical standards for kindergarten and guidance and competence enhancement measures. Parallel measures in the kindergarten field appear to be crucial resources for implementing the framework plan and help move closer to quality improvement and social equalisation goals. This emphasises the importance of viewing kindergarten in relation to other institutions and policy areas.

Homme, A., Danielsen, H. & Ludvigsen, K. (2023). Introduksjon. I Homme, A., Danielsen, H. & Ludvigsen, K. (red.), *Fra «bør» til «skal». Rammeplan for barnehagen i et implementeringsperspektiv* (s. 19–56). Fagbokforlaget.
Doi: <https://doi.org/10.55669/oa301001>

Kapittel 1

Introduksjon

Anne Homme, Hilde Danielsen og Kari Ludvigsen

1.1 Rammeplanen og samfunnet

Barnehagen spiller en svært viktig rolle i alle barns og barnefamiliers liv. 97 prosent av alle barn i alderen tre til fem i Norge går i barnehage (Statistisk sentralbyrå, 2023). Barnehagen er en del av velferdsstaten og utdanningssektoren og har offentlig regulert tilgjengelighet for barn i alderen ett til fem år. Barnehagetilbudet reguleres gjennom barnehageloven (2005) med forskrifter, og rammeplanen (Utdanningsdirektoratet, 2017) er den forskriften som har størst betydning for barnehagehverdagen. Rammeplanen er forpliktende for alle barnehager i Norge. Den er utgangspunktet for aktivitetene i barnehagen, for innhold og oppgaver og for barn og foreldres rett til medvirkning. Rammeplanen gir en felles ramme for eier, for styrer og for personalet i barnehagen og skal være et verktøy for dem som arbeider i barnehagen. Rammeplanen angir tydelig hvem som har ansvaret for at bestemmelsene i rammeplanen gjennomføres. Samtidig er den et grunnlag for tilsyn og kontroll. Formålet med rammeplanen er å gi et likeverdig barnehagetilbud av god kvalitet over hele landet og slik bidra til at alle barn får en god start i utdanningsløpet

(Utdanningsdirektoratet, 2017, 2022). Styringen av innholdet i barnehagen er viktig for å nå målsettingen. Både styringen av barnehagetilbudet og innholdet i barnehagehverdagen er derfor omfattet av rammeplanen.

Rammeplanen for barnehagen kan sammenlignes med læreplanene for skolen, som er innflytelsesrike tekster ved at de former undervisningen til barn, elever og lærere. Dermed setter de preg på fremtidens samfunns- og arbeidsliv (Heie, 2019). Rammeplanen former hverdagen til barna og de ansatte i barnehagen, den er et uttrykk for samfunnets rådende syn på barn og barns oppvekst (jf. Heie, 2019). Rammeplanen fra 2017 kan dermed ses på som et inkluderende og forpliktende dokument for alle som har ansvar og oppgaver i barnehagen, som skal sikre alle barn en likeverdig og kvalitativt god barnehagehverdag. I denne antologien undersøker vi hvordan rammeplanen virker i barnehagen og i barnehagefeltet – fra ulike vinkler og gjennom ulike metoder og typer av kilder. Med barnehagefeltet forstår vi barnehagene (inkludert personalet), eierne, de lokale barnehagemyndighetene (kommunene), de statlige myndighetene og andre aktører med interesser i feltet, slik som KS, Sametinget, Utdanningsforbundet, Fagforbundet og Foreldreutvalget for barnehager.

Vi tar opp to overgripende tema: Den første problemstillingen handler om hvordan sentrale aktører tolker mål og intensjoner med den gjeldende rammeplanen, og hvordan de erfarer prosessen med å ta den i bruk. Sentrale aktører er personer, grupper, organisasjoner eller institusjoner som spiller en aktiv rolle i barnehagefeltet. Den andre problemstillingen undersøker hvordan aktører på ulike nivåer bruker rammeplanen. I tillegg tar vi opp to mer spesifikke problemstillinger knyttet til bestemte temaer i rammeplanen. Problemstillingene er formulert som følgende fire spørsmål:

1. Hvordan tolker sentrale aktører målene og intensjonene i den reviderte rammeplanen, og hvordan erfarer de iverksettelsesprosessen?
2. Hvordan arbeider aktører på ulike nivåer for å iverksette rammeplanen?
3. Hvordan arbeider sentrale aktører og barnehager for å inkludere og sikre de samiske rettighetene som er inkludert i rammeplanen?
4. Hvordan tilrettelegger og sikrer sentrale aktører og barnehager barns overgang til barnehagen, internt i barnehagen og fra barnehagen til skolen?

I dette kapitlet vil vi først se den gjeldende rammeplanen i sammenheng med barnehagesektoren og utdanningsfeltet i Norge gjennom en kort historisk gjennomgang der vi bygger på offentlige dokumenter og tidligere forskning. Deretter vil vi introdusere antologiens overordnede teoretiske ramme og avslutningsvis presentere de ulike kapitlene.

1.2 Fra barnevern til utdanningspolitikk

Den første norske loven om barnehager ble vedtatt i 1975 (Barnehageloven, 1975). Formålet med loven var «å sikre barn gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem» (§ 1). Før 1975 var barnehagen for de få. Den var lagt inn under barnevernet og ble regnet som en sosial institusjon på den ene siden og, på den andre siden, som et sted for danning av små barn. Barnehageloven definerte barnehagen som en pedagogisk institusjon. Bak det endelige lovvedtaket i 1975 lå en lang kamp, ledet av barnehagelærere og godt støttet av barnas mødre, for at barnehagen skulle bli et sted for alle barn (Korsvold, 1998). Barnehageloven var et viktig skritt på veien mot en barnehage for alle barn, ikke minst var barnehagen et viktig virkemiddel for å få flere kvinner og flere hender i lønnsarbeid. Barnehage var derfor også familiepolitikk og likestillingspolitikk (Danielsen et al., 2015). Politikken på feltet har altså rettet innsatsen mot ulike områder over tid for å nå det nåværende målet om å inkludere alle barn i et tilbud av høy kvalitet. Et viktig område har vært loven, der formålsparagrafen tradisjonelt har hatt en viktig funksjon som uttrykk for samfunnets normer og verdier (Ot.prp. nr. 47 (2007–2008)). Et annet viktig område for å inkludere alle barn har vært utbygging av barnehagetilbudet og antallet plasser for barn i barnehage.

Den første barnehageloven var tuftet på kristne grunnverdier, selv om den ga åpning for private barnehager til å fremme andre verdisyn (Barnehageloven, 1975, § 1). Formålet var «å sikre barn gode utviklings- og aktivitetsmuligheter» (Barnehageloven, 1975, § 1), men loven sa ikke noe om *hvordan* barna skulle sikres disse mulighetene, og nevnte altså ikke noe verken om omsorg, lek eller læring. I 1995 ble ny barnehagelov vedtatt. Det ble da tatt inn en ny bestemmelse som ga departementet adgang til å fastsette en egen rammeplan for barnehagen. Lovendringene ble begrunnet med at man ønsket å tilpasse barnehagesektoren til samfunnsutviklingen gjennom et hensiktsmessig lovverk.

Det var videre et ønske om å tydeliggjøre barnehagens oppgaver overfor barna, foreldrene og samfunnet generelt (Ot.prp. nr. 68 (1993–94)). Den første rammeplanen for barnehagen kom like etter loven, i 1996. Rammeplanen var omfattende og inneholdt forpliktende mål for arbeidet, kvalitetskrav til det sosiale samspillet samt fem fagområder som alle barn skulle møte i løpet av barnehageåret. Rammeplanen innførte også begreper om basiskompetanser som barna skulle utvikle. Basiskompetanse ble definert som «utvikling av sosial handlingsdyktighet og utvikling av språk og kommunikasjonsevne i vid forstand» (Barne- og familiedepartementet, 1995, s. 57) og ble forstått som barnas grunnleggende kompetanse for sitt fremtidige liv (se også Meld. St. 19 (2015–2016)). Rammeplanen beskrev barns utbytte av å gå i barnehagen bredt, der både den gode barndom, basiskompetanse og grunnleggende kunnskaper, ferdigheter og holdninger inngikk. Det het at «[b]arndommen er en livsfase med egenverdi i menneskets livsløp» (Barne- og familiedepartementet, 1995, s. 31), og med dette ble et barnesentrert syn betonet. Rammeplanen fra 1996 inneholdt også en del om bruk av planen og de ulike aktørenes ansvar og oppgaver. I tillegg hadde planen et eget kapittel om samisk språk og kultur og en relativt omfattende omtale av vurdering i barnehagen.

Ved årtusenskiftet ble det på ny rettet politisk oppmerksomhet mot barnehagefeltet med en omfattende tverrpolitisk satsing på å nå målet om en barnehage for alle gjennom lavere foreldrebetaling og en massiv utbygging av sektoren. Økt statlig satsing og et forsterket kommunalt ansvar for barnehager var sentrale virkemidler. Satsingen på utbygging ble fulgt opp med en gjennomgang av de juridiske virkemidlene og økt oppmerksomhet på innhold og kvalitet. En ny barnehagelov trådte i kraft i 2006 med mål om å styrke forutsetningene for at barnehagen kunne gi barna omsorg og et godt pedagogisk tilbud (Ot.prp. nr. 72 (2004–2005)). For å skape helhet og sammenheng ble barnehageområdet formelt en del av utdanningsløpet gjennom flytting av ansvaret fra det daværende Barne- og familiedepartementet til Kunnskapsdepartementet ved regjeringsskiftet i 2005 (Helsvig, 2017), da Jens Stoltenbergs andre og rød-grønne regjering (Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti) overtok etter en borgerlig koalisjonsregjering (Kristelig folkeparti, Høyre og Venstre), den såkalte Bondevik II-regjeringen. I den forbindelse kom det også en ny forskrift om rammeplan for barnehagene i 2006. Denne rammeplanen erstattet rammeplanen fra 1996, men ivaretok de sentrale prinsippene og fikk samme inndeling som den foregående planen.

Arbeidet med revideringen av rammeplanen fra 1996 startet før regjeringsskiftet i 2005. 2006-rammeplanen var mer kortfattet og klar, og den utdypet lovens bestemmelser (Ot.prp. nr. 72 (2004–2005)). Det samiske innholdet ble videre en integrert del av rammeplanen fra 2006. Revideringene av barnehageloven og rammeplanen tydeliggjorde myndighetenes prioriteringer for å øke kvaliteten i barnehagen. Loven og rammeplanen økte spesifiseringen av oppgaver og innhold i barnehagen og tydeliggjorde hvilket ansvar barnehagens personale hadde. I tillegg vektla rammeplanen barns rett til medvirkning og understrekte barnehagens koblinger til barneskolen og utdanningssystemet. Rammeplanens mål og metoder for læring ble tydeliggjort, og barnehagen ble definert som en kulturell arena (Meld. St. 19 (2015–16)). Det ble også utarbeidet en rekke temahefter til de ulike fagområdene og temaene i rammeplanen.

Tittelen til rapporten *Alle teller mer* (Østrem et al., 2009) viser til flere sentrale funn fra evalueringen av hvordan rammeplanen fra 2006 ble innført, brukt og erfart. For det første indikerer tittelen at rammeplanens vektlegging av barns medvirkning i barnehagens indre liv hadde ført til en økt bevissthet om å la barns interesser få betydning for innholdet: Alle er verdt noe, eller alle blir lyttet til. For det andre viser tittelen til en økt bruk av dokumentasjonsverktøy for å registrere ferdigheter som kan måles. Det tredje funnet som dekkes av tittelen, er rammeplanens da nye fagområde Antall, rom og form, som viste seg i et økt fokus på tall og telling i barnehagen. Et fjerde hovedfunn var knyttet til barnehagens knappe ressursituasjon, som ble erfart som strammere og mer åpenbar etter at barnehagen ble innlemmet i utdanningssektoren og underlagt Utdanningsdepartementet. Evalueringen var rettet mot bestemte temaer i rammeplanen: barns medvirkning, omsorg, oppdragelse, lek og læring, fagområdene i barnehagen – først og fremst Kommunikasjon, språk og tekst og Antall, rom og form, som hadde fått mest oppmerksomhet på den politiske agendaen – og, til sist, dokumentasjon som grunnlag for refleksjon og læring. Evalueringen pekte også på en rekke utfordringer i sektoren knyttet til innføringen, bruken av og erfaringene med rammeplanen i sektoren, men også knyttet til et generelt kompetansebehov. Kompetansebehovet var spesielt stort i kommunene, men det ble også identifisert behov for en større andel førskolelærere i barnehagene. Videre understreket evalueringen at vellykket implementering av rammeplanen innebar at de finansielle rammene i sektoren måtte økes. Internt i barnehagene var det utfordringer knyttet til den økte andelen av barn under tre år og til hvordan dokumentasjonsarbeidet

kunne brukes som grunnlag for refleksjon og læring. At likestilling ikke ble prioritert i sektoren, verken med hensyn til rekruttering av menn til stillinger i barnehagen eller i arbeidet med barna, ble også løftet frem som en sentral utfordring (Østrem et al., 2009, s. 200–201).

Rapporten *Barnehagens rammeplan mellom styring og skjønn* (Ljunggren et al., 2017) fant at rammeplanen fra 2006 var et mykt styringsmiddel som ble oppfattet som lite bindende i sektoren. For eksempel hadde barnehagemyndighetene få sanksjonsmuligheter overfor eiere og barnehager som ikke arbeidet i samsvar med rammeplanen. Det var ytterligere kompliserende i tilsyns- og sanksjonsøyemed at rammeplanen var mangetydig. Eierrollen fremsto som sårbar; hvordan eierne håndterte sitt ansvar, hang sammen med eiers tid og ressurser. I barnehagene ble rammeplanen først og fremst brukt av styrer til dokumentasjon og planarbeid.

Sentrale endringer i 00-årene var altså at barnehagen ble organisert under Kunnskapsdepartementet og slik ble en del av utdanningssektoren i 2005, og, ikke minst, at alle barn fikk lovfestet rett til barnehagetjenesten i 2009. Disse endringene har bidratt til å skjerpe kravene til kvalitet i innhold i barnehage-tilbudet og styring av barnehagen.

1.3 Ny rammeplan i 2017 – alle skal med?

Den 1. august 2017 trådte en ny rammeplan for barnehagen i kraft. Ambisjonen for de statlige myndighetene var at den nye rammeplanen skulle sikre alle barn et likeverdig og kvalitativt godt barnehage tilbud og samtidig gi alle barnehagens ansatte et felles styringsdokument. Som for tidligere rammeplaner gir også 2017-rammeplanen, sammen med barnehageloven, føringer for innholdet i barnehagen. Rammeplanen har utdypende bestemmelser om barnehagens formål og innhold, den er barnehagens viktigste pedagogiske arbeidsinstrument (Ljunggren et al., 2017), og den synliggjør med det samfunnets krav til kvaliteten på barnehage tilbudet (Jonassen, 2016). Rammeplanen er fortsatt en forskrift til barnehageloven og utdyper og presiserer loven. I tilknytning til denne rammeplanen innførte de statlige utdanningsmyndighetene også nye bestemmelser i barnehageloven. De ga ut veiledningsmaterieil og bevilget ressurser til kompetanseutvikling og forskning for å sikre ivaretagelsen av barnehagens formål. Rammeplanen er det viktigste statlige

styringsdokumentet for å regulere planlegging, gjennomføring og vurdering av innhold og oppgaver i norske barnehager (Ljunggren et al., 2017), og det har altså vært viktig for myndighetene å følge opp rammeplanen med virkemidler som bidrar til å sette den ut i livet.

Rammeplanen fra 2017 har – sammen med en rekke virkemidler rettet mot barnehagesektoren – forsøkt å bøte på utfordringene som evalueringen i 2009 (Østrem et al., 2009) og kunnskapsstatusen fra 2017 (Ljunggren et al., 2017) dokumenterte. For det første har flere tiltak blitt innført for å løfte kompetansen i sektoren. Barnehagelærerutdanningen ble endret i 2013 med mål om å skape en innovativ og krevende utdanning som også var helhetlig og integrert, praksisnær, profesjonsrettet og forskningsbasert (Kunnskapsdepartementet, 2017a). I 2007 kom det egne strategier for kompetanse og rekruttering (Kunnskapsdepartementet, 2007a, 2007b), og i 2014 lanserte Kunnskapsdepartementet en felles strategi for kompetanse og rekruttering for barnehagen (Kunnskapsdepartementet, 2013), som ble revidert i 2017 for å eksplisitt støtte opp om implementeringen av den nye rammeplanen (Kunnskapsdepartementet, 2017b). Strategien legger til grunn at kvalitetsutvikling i barnehagen innebærer en stadig utvikling av personalets kompetanse, og har som hovedmål å sikre alle barn et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet. I strategien fra 2017 ble også nye regionale strukturer for samarbeid og samstyring av arbeidet med kompetanseutvikling lansert. Her er også lokale UH-institusjoner som tilbyr barnehagelærerutdanning en viktig aktør innenfor regionale samarbeidsfora og nettverk (Haugset et al., 2022). I tillegg bidrar den nye pedagognormen fra 2018 (Endr. i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager (2018)) og den nye bemanningsnormen fra 2019 (Prop. 67 L, 2017–2018) til å styrke kompetansenivået i barnehagen og sikre antallet ansatte som skal implementere rammeplanen.

Ljunggren et al. (2017) løftet frem utfordringer med rammeplanen som styringsvirkemiddel, spesielt knyttet til barnehagemyndighetenes mulighet til å styre barnehager og eiere. Ambisjonen til Kunnskapsdepartementet har nettopp vært å styrke rammeplanen som styringsvirkemiddel (Ludvigsen & Homme, 2020). Rammeplanen fra 2017 er i større grad enn tidligere rammeplaner formulert som et juridisk dokument, og formuleringer om aktørens ansvar og oppgaver er i stor grad endret fra å uttrykke anbefalinger til å uttrykke krav (Utdanningsdirektoratet, 2017).

Innrykk øverst på siden?amtidig som rammeplanen fra 2017 imøtekommer tidligere identifiserte utfordringer i sektoren, er store deler av rammeplanen en videreføring av tidligere rammeplaner (Homme et al., 2020). Rammeplanen understreker at barndom er en verdi i seg selv, og at barnehager bør ha en helhetlig tilnærming til barns utvikling. I samarbeid og samforståelse med hjemmet er barnehagene forpliktet til å ivareta barns behov for omsorg og lek og å fremme læring som grunnlag for barnets allsidige utvikling. Barns lek, omsorg, læring og danning ses i sammenheng, og innholdet i barnehagen må være variert og tilpasset det enkelte barnet, så vel som barnegruppen. Rammeplanen er tydelig på at barnehager er kulturarenaer der barn er medskapere av sin egen kultur, noe som er i tråd med Norges ratifisering av den internasjonale barnekonvensjonen, ILO-konvensjonen nr. 169 og Grunnloven § 108. Vektleggingen av urfolk innebærer at alle barnehager har et ansvar for å gjøre barna kjent med samisk kultur og bakgrunn og med samene som urfolk. Videre understreker rammeplanen betydningen av trygge og gode overganger for barn når de begynner i barnehagen, når de skifter gruppe i barnehagen, og når de skal begynne på skolen, noe som også tidligere rammeplaner har vektlagt.

1.4 Barnehagen og rammeplanen i Norge og Norden

Den nordiske barnehagemodellen er et etablert begrep som betegner en helhetlig tilnærming til arbeidet i barnehagen der barnet er i sentrum. Trivsel, lek og læring står sentralt. Det samme gjør profesjonalitet og like muligheter for alle (Urban et al., 2022). Hvordan ser den norske barnehagen ut sammenlignet med barnehagen i de øvrige nordiske landene? Har alle nordiske land en rammeplan for barnehagens oppgaver og innhold? I en rapport fra Nordisk ministerråd (Urban et al., 2022) slås det fast at det er stor likhet mellom de nordiske landene når det gjelder innhold, verdier og prinsipper for barnehagen, og at vi fortsatt kan identifisere en nordisk barnehagemodell. I alle de nordiske landene har barnehagene et dobbelt samfunnsoppdrag: på den ene siden å ivareta barnas behov for omsorg og lek og på den andre siden å fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Samtidig er barnehagen et viktig virkemiddel for å tilrettelegge for foreldres deltakelse

i arbeidslivet. Videre vektlegger alle de nordiske landene heldagspedagogikk, trivsel, demokrati, likestilling, deltakelse, barns rettigheter, fellesskap og sosial rettferdighet (Urban et al., 2022). Det doble oppdraget gjenspeiles altså i en pedagogisk vektlegging av omsorg og trivsel på den ene siden og læring på den andre (Urban et al., 2022). Andre understreker betydningen av den nordiske velferdsmodellens fokus på like muligheter, sosial inkludering og universell tilgang til barnehagetjenester (Einarsdottir, 2015; Trætteberg et al., 2023) og på barnehagens rolle i å forebygge marginalisering (Dannesboe & Kjær, 2021). Rapporten fra Nordisk ministerråd (Urban et al., 2022) konkluderer med at den tydelige nordiske barnehagemodellen består, til tross for reformer med innflytelse fra sterke internasjonale anbefalinger som peker i retning av økt læringsfokus. Alle de nordiske landene organiserer barnehagen under sine utdanningsdepartement og har nasjonale direktorat eller tilsvarende organer med mandat til å støtte lokal evaluering og vurdering. Videre har alle landene nasjonale ramme- eller læreplaner som beskriver et bredt spekter av læringsområder med konkrete prosess- og verdiorienterte læringsmål (Urban et al., 2022).

Danmark har hatt en pedagogisk læreplan for alle dagtilbud til barn fra null til seks år siden 2004. Den siste læreplanen trådte i kraft i 2018 samtidig med endringer i dagtilbudsloven. Med læreplanen fikk alle dagtilbud til barn fra null til seks år og kommuner som eier et felles pedagogisk grunnlag for arbeidet med barns trivsel, læring, utvikling og dannelse (Børne- og undervisningsministeriet, 2018). Den svenske rammeplanen som trådte i kraft i 2019, har mange fellestrekk med de danske og norske rammeplanene (Skolverket, 2018). Den finske planen for småbarnspedagogikk skal ligge til grunn for lokale planer som kommunen eller private tjenesteprodusenter har ansvaret for å utarbeide (Utbildningsstyrelsen, 2022). De lokale planene skal ta hensyn til øvrige lokale planer som for eksempel gjelder småbarnspedagogikk, førskoleundervisning, læreplan for grunnskolen, integrasjonsplan og plan for likebehandling og likestilling. Planen peker på fem læringsområder knyttet til språk, uttrykksformer, barnets plass i fellesskapet og barnets omgivelser samt barnets fysiske utvikling (Utbildningsstyrelsen, 2022). Den islandske rammeplanen for barnehager skiller seg noe fra de øvrige nordiske rammeplanene. Den islandske rammeplanen trådte i kraft i 2012 samtidig med læreplaner for grunnskolen og videregående opplæring, som alle er del av et felles gjennomgående læreplanverk. Læreplanene hviler på seks felles grunnpilarer:

leseferdighet (literacy), bærekraft, demokrati og menneskerettigheter, likhet, helse og velferd samt kreativitet. Grunnpilarene omfatter arbeidsmetoder, innhold og læringsmiljø for hvert nivå i utdanningssystemet, som skal sikre helhet og kontinuitet (Ministry of Education, Science and Culture, 2011). Selv om rammeplanene/læreplanene har elementer som peker mot skolens læreplaner, skiller de seg fortsatt fra skolens læreplaner i alle landene, med mer generelle formuleringer og uten læringsmål.

1.5 Rammeplanen og Kunnskapsløftet

I forarbeidene til den nye rammeplanen ble betydningen av barnehagen som grunnlag for videre skolegang, studier, samfunnsliv og arbeidsliv løftet frem (Meld. St. 19 (2015–2016), s. 61). Barnehagens og grunnopplæringens formålsbestemmelser bygger på det samme verdigrunnet, og fagområdene i barnehagen speiler fagene i skolen. Dette er grep som er gjort for å binde barnehagen og skolen sammen. Ambisjonen med den videre utviklingen av læreplanverket i grunnopplæringen til Kunnskapsløftet 2020 var også at barnehagen og grunnopplæringen skulle ses i sammenheng (Meld. St. 19 (2015–2016), s. 61). Reformen og styring på barnehagefeltet må altså ses i lys av reformer i utdanningssektoren. Enkelte innsikter fra evalueringene av de siste læreplanreformene i grunnopplæringen belyser implementeringen av rammeplan for barnehagen og utfordringer med å finne egnede virkemidler for villet politikk. Aasen et al. (2012) beskriver forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av *Kunnskapsløftet* og hvordan denne reformen ble mer et løfte enn et løft. Den viktige forutsetningen om at skolene måtte styres nedenfra for å skape endring i skolens læringsarbeid, ble ikke fulgt opp. I stedet styrket man sentralforvaltningen (Aasen et al., 2012). Forfatterne hevdet derfor at implementeringen av *Kunnskapsløftet* resulterte i økt spenning mellom sentral og lokal styring og forvaltning, og mellom politisk styring og profesjonell styring.

Seks år etter at Kunnskapsløftet ble innført, pekte Nordenbo (2013, s. 405) på at følgeevalueringen hadde gitt begrenset innsikt i om reformens mål, tiltak og pedagogiske prinsipper hadde ført til forbedret lærerpraksis og elevlæring sammenlignet med situasjonen før reformimplementeringen, og at i de tilfellene evalueringen hadde gitt denne innsikten, hadde reformen ikke vist seg

i endringer verken i lærerpraksis eller elevlæring. Innsiktene fra evalueringen av Kunnskapsløftet viser at veien fra ord til handling kan være lang, og at implementering av læreplaner ikke nødvendigvis er rett frem. Læreplanreformene kan fortolkes på ulike måter av dem som skal gjennomføre dem, og endring kan ta tid (se for eksempel Pendergast et al., 2005).

I *Fagfornyelsen*, prosessen med å utvikle og innføre nye læreplaner i *Kunnskapsløftet* fra 2020, ble det lagt opp til en langt større involvering av aktører i implementeringsprosessen på lokalt nivå, men også på tvers av nivåene. I en underveisrapport fra følgeevalueringen av fagfornyelsen finner Gunnulfson et al. (2022) at det nevnte aktørmangfoldet skaper utfordringer når det gjelder å utvikle en felles begrepsforståelse i sektoren, og bidrar til at fortolkninger av sentrale begreper i reformen ennå ikke er integrert i skolens praksis. Evalueringen finner at ledelsen av fagfornyelsen delvis synes å være outsourcet til eksterne kompetansemiljø ved at skoler benytter seg av fagpersoner utenfra som støtte i implementeringen av læreplanene. Disse kompetansemiljøene stiller krav til skolen, noe som kan gi skoleeier en uklar rolle overfor skolen.

Eksempelene fra evalueringene av Kunnskapsløftet og fagfornyelsen viser at utdanningsfeltet er krevende å styre ved at ansvar og roller ikke nødvendigvis utøves slik ambisjonene med reformene har vært, men også at læreplanenes innhold og sentrale begreper kan være gjenstand for ulike fortolkninger basert på ulike kunnskapsgrunnlag. Det er derfor grunn til å anta at det også på barnehagefeltet kan være styringsutfordringer, og at rammeplanens innhold, oppgaver og ansvar blir fortolket på ulike måter.

Med bakgrunn i rammeplanens kontekst vil vi i det neste avsnittet presentere evalueringens teoretiske tilnærming.

1.6 Teoretisk tilnærming

1.6.1 Perspektiver på læreplanen

Vi har vist at rammeplanen for barnehagen kan ses som et ledd i et nasjonalt læreplanverk som omfatter alle nivåer i utdanningssystemet til og med videregående opplæring. For å gripe kompleksiteten i hvordan rammeplanen fungerer, tar vi i bruk Goodlads begreper om læreplanpraksiser (Goodlad, 1979). Goodlad skiller mellom fem ulike læreplaner. *Den ideelle læreplanen* representerer ideene og verdiene som ligger til grunn for rammeplanen.

Den formelle læreplanen representerer rammeplanens tekst og veiledninger knyttet til denne. Selv om både den ideelle og den formelle rammeplanen har innebygd bestemte pedagogiske ideer og perspektiver på barnas utvikling, lek og læring, kan andre ideer og perspektiver vektlegges når det kommer til praksisnivået. *Den oppfattede læreplanen* viser til hvordan barnehagens aktører eller interessenter på ulike nivåer forstår og fortolker rammeplanen. *Den operasjonelle læreplanen* er rammeplanen uttrykt i den daglige praksisen i barnehager, og sist, men ikke minst, er *den erfarte læreplanen* slik barneha-gebarn, foreldre og barnehagepersonale opplever rammeplanen, og hvordan rammeplanen gir mening i det daglige samspeillet i barnehagen. Goodlads læreplanteori begrepsfester hvordan rammeplanen forstås på ulike måter. Dermed er det sentralt å vurdere hvordan viktige aktører og interessenter fortolker og praktiserer rammeplanen ut fra de ideologiske, samfunnsmessige og politiske sammenhengene som påvirker barnehageområdet. Goodlads begreper om læreplanpraksiser kan dermed knyttes til implementering av rammeplanen. Begrepene om de ulike læreplanpraksisene kan bidra til å illustrere ulike forståelser av rammeplanen og hvordan den blir gjennomført i praksis.

1.6.2 Perspektiver på implementering

Denne evalueringen av implementeringen av rammeplan for barnehagen legger vekt på å identifisere fortolkninger av rammeplanen og erfaringer fra den praktiske iverksettingen og bruken av planen. Evalueringen skal også peke på hva som hemmer og fremmer implementeringen. Vår tilnærming til evalueringsoppdraget bygger på en forståelse av at politikk formes på flere og ulike nivåer, noe som i statsvitenskapelig litteratur betegnes som flernivåstyring. Barnehagen formes på ulike arenaer, både vertikalt og horisontalt, gjennom hierarkiske styringsstrukturer og gjennom innflytelse fra sentrale aktører og interessenter i samfunnet som i ulik grad er gjensidig avhengige av hverandre (Bache & Flinders, 2004). Ved å se utformingen av barnehagen som en prosess preget av flernivåstyring legger vi i evalueringen opp til analyser av hvordan rammeplanen forstås og tas i bruk av ulike aktører: barnehageassistenter, fagarbeidere, barnehagelærere, styrere / daglige ledere og eiere samt kommunale myndigheter, statsforvaltere, andre statlige myndigheter og andre nasjonale

aktører over tid (Ogden & Fixsen, 2014; Roland, 2015). I denne antologien bruker vi begrepet implementering synonymt med iverksetting og gjennomføring.

Ulike perspektiver på implementering vektlegger ulike faktorer. Et tradisjonelt og instrumentelt perspektiv på implementering er det såkalte ovenfra-og-ned-perspektivet. Det vil si at etter at politikken er vedtatt, settes den ut i livet slik den var forutsatt av beslutningstakerne (Offerdal, 2014). Andre vektlegger betydningen av at politikkkutformingen skjer der den gjennomføres, og at reformer ofte er formalisering av praksis, det vi kan kalle nedenfra-og-opp-perspektivet (Offerdal, 2014). Nyere perspektiver tar inn over seg at politikkkutforming og implementering skjer i møtet med eksisterende praksiser og verdier der politikken skal virke, og at uplanlagte resultater kan oppstå (Offerdal, 2014; Helgøy & Homme, 2013, 2014).

Fixsen et al. (2005) har gjennomført en kunnskapsoppsummering av forskning om vellykket implementering. De understreker at implementering ikke er en engangsforeteelse, men en pågående prosess fra utvikling til full og bærekraftig iverksetting. Vellykket iverksetting kjennetegnes av ulike faser: 1) utforskning og adaptasjon, 2) program/prosjektinstallasjon, 3) innledende iverksetting, 4) full gjennomføring, 5) innovasjon og 6) bærekraftig videreføring (Fixsen et al., 2005). En slik faseinndeling kan være et nyttig redskap i planleggingen av en prosess der konkrete tiltak skal iverksettes, og for å identifisere stadier i et forløp. Men faseinndelingen kan være vanskeligere å bruke i en sektor preget av stor lokal variasjon og der tiltakene som skal iverksettes, er omfattende, slik som rammeplanen.

I denne evalueringen er det viktig å understreke at alle aktørene i barnehagefeltet er viktige deltakere i implementeringen. Evalueringen må også se på kommunenes rolle som myndighet og eier samt eierstrukturen i sektoren. Barnehageeierne er kommuner eller private eiere, inkludert kommersielle og ideelle organisasjoner av varierende størrelse. Barnehagens styring og eierskap er desentralisert til et komplekst system av lokale myndigheter og private og offentlige eiere (Urban et al., 2022). Delegering av ansvaret til kommunenivå fører til variasjoner i praksis og kan trekke tjenestene i ulike retninger. Videre kan strukturelle forhold knyttet til størrelsen på eierkonsern og rekruttering av ansatte påvirke evnen til å leve opp til nasjonale retningslinjer på barnehagenivå (Urban et al., 2022).

For å forklare den type endring rammeplanen representerer, trenger vi å støtte oss på teorier som vektlegger kompleksiteten når offentlig politikk

skal settes ut i livet. Evalueringen av hvordan rammeplanen fra 2017 møter praksis i den norske barnehagesektoren, må derfor ta hensyn til konkrete og varierte lokale kontekster når det gjelder tjenestetilbud og demografi og kommune- og eierkapasitet. Dermed blir det viktig å studere hvordan politikk utformes og tolkes av aktører på ulike nivåer, og å vurdere den institusjonelle konteksten til de spesifikke tolkningene av politikken. På bakgrunn av denne kompleksiteten i barnehagefeltet har vi valgt en syntetiserende tilnærming til studien av hvordan rammeplanen blir implementert.

1.6.3 En syntetiserende tilnærming

Vi bygger på innsikt fra det som er blitt kalt en syntetiserende tilnærming i implementeringsstudier (Goggin et al., 1990; Sætren, 2005; Sætren & Hupe, 2017). Slike studier er preget av en nedenfra-og-opp-tilnærming som understreker hva som skjedde, og ikke hva som burde ha skjedd, og som fokuserer på variasjon i gjennomføring snarere enn overholdelse av politiske mål (Hill & Hupe, 2003; Winter, 2006). Denne tilnærmingen kombineres med et ovenfra-og-ned-perspektiv som også tillegger de politiske beslutningene for politikken betydning (Winter, 2012). Hill og Hupe argumenterer (2003) for en vektlegging av prosesser som innebærer å forstå implementering langs et kontinuum mellom politikk og handling, der politikktutformingen fortsetter i utøvelsen av politikken. I tråd med Ingraham (1987) foreslår de at handlingene til dem som gjennomfører politikken, betraktes som en del av den politiske prosessen. I denne evalueringen betyr det at vi legger til grunn at rammeplanen gjøres til gjenstand for fortolkning og gjennomføres på ulike måter i ulike kontekster eller sammenhenger. Slike endringer kan skje som følge av bevisst planlegging eller ved at aktørene har ulik forståelse for verdiene som er innbakt i rammeplanen (Schneider & Ingram, 1997). Dette betyr ikke nødvendigvis at implementeringen er mislykket. Tvert imot kan det bety at tiltakene justeres mer i tråd med behovene i sektoren. Hvordan sentrale aktører vurderer utbyttet av endringene som iverksettingsprosessen krever, vil være viktig å undersøke (O'Toole & Montjoy, 1984).

Winter (1990, 2012) har samlet innsikter fra implementeringsforskningen i et felles rammeverk, en integrert implementeringsmodell, og denne evalueringen er organisert rundt enkelte nøkkelfaktorer i den integrerte implementeringsmodellen.

For å identifisere resultater av implementeringsprosessen fokuserer modellen både på implementeringsatferd og måloppnåelse. I denne evalueringen har vi ikke mulighet til å identifisere om rammeplanen har ført til en generell kvalitetsutjevning på barnehagefeltet og sosial utjevning, men vi kan undersøke implementeringsatferden og erfaringene til aktørene i barnehagefeltet og kan derfor si noe om resultatene av gjennomføringen av rammeplanen de første fem årene etter den trådte i kraft.

Hva er det så som påvirker resultatene? Ifølge Winter er det to sett av faktorer som har betydning:

- prosessen for politikktutformingen og selve politikkkformuleringen (*policy design* på engelsk)
- prosessen for implementeringen: organisatorisk og mellomorganisatorisk atferd

Mange implementeringsstudier har vist til begrensninger ved gjennomføringen av politikken som årsak til manglende måloppnåelse, mens andre evalueringsstudier derimot har forklart mislykket implementering med selve utformingen av politikken (Winter, 2012, s. 259). Årsaken til manglende måloppnåelse kan imidlertid ofte identifiseres i selve prosessen som leder frem til politikken, en reform eller en rammeplan. For eksempel kan konflikter føre til at politikken er preget av tvetydige mål eller av manglende forbindelser mellom mål og virkemidler. Noen ganger er politikken mer av symbolsk karakter enn at den bidrar med virkemidler som kan løse samfunnsmessige utfordringer. Både konflikter og manglende oppmerksomhet om politikken kan altså bidra til mislykket implementering. Policydesignet inneholder vanligvis et sett med mål og ulike virkemidler for å oppnå disse målene, men også en fordeling av ansvar og roller til offentlige og/eller ikke-offentlige enheter som får i oppgave å sørge for at målene blir nådd, og en tildeling av ressurser til utføringen av de nødvendige oppgavene (Winter, 2012, s. 259). Policydesignet påvirker implementeringsprosessen og resultatene på ulike måter, følge Winter (2012). Ikke alle virkemidler er like effektive for å nå målene, og effekten av ulike virkemidler er ofte bestemt av omgivelsene. Det innebærer at et godt policydesign ikke er en enkel prosess, men kan avhenge av den politiske, sosioøkonomiske og/eller historiske konteksten.

Implementeringsprosessen er karakterisert av organisatorisk og mellom-organisatorisk atferd som kan være preget av ulike grader av tilslutning og koordinering. Mellomorganisatorisk atferd omhandler relasjonen mellom organisasjoner som er involvert i gjennomføringen av politikken. Antallet organisasjoner eller aktører, og ulikheter i interesser og perspektiver, kan bidra til å gjøre gjennomføringen kompleks. Ifølge Pressman og Wildawsky (1973) er vellykket implementering antatt å være negativt relatert til antallet aktører. For å si det litt flåsete: jo flere kokker, desto mer søl. Men mange aktører behøver ikke bety at implementeringen mislykkes. Det er blant annet avhengig av hvordan de involverte aktørene vurderer målsettingen med endringene som iverksettelsesprosessen krever (O'Toole & Montjoy, 1984). Rammeplanen angir hvem som har ansvaret for at bestemmelsene i rammeplanen gjennomføres: eier, styrer eller barnehagens øvrige ansatte. I tillegg har lokal barnehagemyndighet (kommunen) og statlige myndigheter ansvar for å implementere planen samt justere virkemidler i policydesignet. Aktørenes ansvar og roller og hva de kan forvente å oppnå med å implementere rammeplanen, vil altså være avgjørende for resultatet. De involverte aktørene i barnehagefeltet er i større og mindre grad avhengige av hverandre for å implementere rammeplanen, noe som kan kreve koordinering, og utfordringene vil være størst der en aktør er spesielt avhengig av én eller flere andre i implementeringsprosessen (Winter, 2012).

Winter (2012) trekker frem to grupper som er sentrale i implementeringsprosessen: ledelsen (management) og førstelinjen eller bakkebyråkratene (*street-level bureaucrats*, jf. Lipsky, 1980). I barnehagen er det førstelinjen, pedagogiske ledere, fagarbeidere og assistenter, som tar de viktige skjønnsmessige beslutningene i direkte møte med barna og med foreldrene deres – og som i praksis formidler rammeplanens innhold til målgruppen. Barnehageansattes arbeidshverdag er preget av mange krav og begrensede ressurser, noe som kan bidra til en tilpasning og justering av mål i den daglige yrkesutøvelsen. Også ledelsen antas å ha betydning for implementeringen, selv om forskning i liten grad kan vise til en direkte sammenheng mellom ledelse og måloppnåelse (Boyne, 2004 referert i Winter, 2012). Innenfor teorien om bakkebyråkraterne er antakelsen at ledelsen har mindre betydning fordi frontlinjen må ta fortløpende skjønnsmessige vurderinger og prioriteringer på grunn av stort arbeidspress (Lipsky, 1980). Barnehagen har tradisjonelt vært preget av en flat organisasjonsstruktur (Børhaug et al., 2011), der forholdet mellom styrer og øvrige ansatte har vært preget av tette relasjoner. Med større variasjon

i barnehageorganisering og størrelse kan vi forvente at relasjonen mellom ledelsen (styrer) og de øvrige ansatte varierer. Noen barnehager kan være preget av en felles tilnærming til arbeidet i barnehagen og implementeringen av rammeplanen, for eksempel ved at barnehagen står samlet overfor eieren eller barnehagemyndigheten som stiller krav til barnehagen. Styrer kan innvirke på implementeringsatferden i barnehagen gjennom delegering av oppgaver og bruk av ulike former for insentiver. Styrers betydning for rammeplanimplementeringen på barnehagenivå er derfor ikke gitt, men avhengig av konteksten.

Winter (2012) trekker også frem målgruppen som viktig, både fordi det er den politikken skal gi virkninger for, og fordi den kan påvirke atferden til bakkebyråkratene. Barnegruppen og ikke minst foreldregruppen påvirker atferden til barnehageansatte gjennom respons på barnehagetilbudet, krav og ønsker. Barns medvirkning er slått fast som rettighet i barnehageloven § 1 og § 3 og er også spesielt trukket frem i rammeplanens kapittel 4 (Utdanningsdirektoratet, 2017). I tillegg er foreldrenes rett til medvirkning og samarbeidet mellom foreldre/foresatte og barnehage lovfestet (§ 1 og § 4 i barnehageloven) og vektlagt i rammeplanen. I denne evalueringen anerkjenner vi at barna og foreldrene/foresatte har innvirkning på barnehageansattes implementeringsatferd – og vi har observert ansatte og barn i barnehagen, intervjuet ansatte om arbeidet med barna og undersøkt foreldres innflytelse på rammeplanens policydesign og tilfredshet med trekk ved rammeplanen. I fortsettelsen bruker vi som oftest foreldre om både foreldre og foresatte.

Vi har som nevnt valgt å bruke teorier som retter oppmerksomheten mot kompleksiteten i å sette politikk ut i livet. Offentlig politikk er ofte tvetydig og motstridende. Selv om politiske mål ikke er motstridende i seg selv, blir de altså tolket av ulike aktører som er involvert i implementeringen av målene. Prosjektets ambisjon er å utforske hva som skjer når rammeplanen implementeres, ved å analysere verdier, tradisjoner, interesser og aktører som påvirker praksis i barnehager med ulike ledelses- og styringsstrukturer. Ved å rette oppmerksomheten mot implementering som både struktur og prosess er vi også opptatt av de prosessene som etablerer, vedlikeholder og endrer politikk og praksis (Bardach, 1977). I tillegg til evalueringens overordnede teoretiske perspektiver på implementering bruker de ulike delstudiene annen relevant teori som presenteres underveis i de ulike kapitlene i antologien.

1.7 Metoder og datagrunnlag

Winters rammeverk er sentralt for denne evalueringens forståelse av implementering som en omfattende prosess som inkluderer alle aktører i barnehagefeltet, og ligger også til grunn for evalueringens forskningsdesign og valg av forskningsmetoder.

Implementeringen av rammeplanen skjer ikke i et vakuum, men er avhengig av barnehagens relasjoner til andre barnehager, til eier og til barnehagemyndighet. Ambisjonen er at evalueringen skal gi oppdragsgiver og de ulike aktørene i barnehagefeltet innsikt i hvordan rammeplanen fortolkes, operasjonaliseres og settes ut i livet. Oppdragets kompleksitet tilsier at det er hensiktsmessig å kombinere forskjellige metoder for å få allsidig informasjon om implementeringsprosessen i barnehagefeltet. For å besvare de fire problemstillingene benytter vi en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder. Vi benytter både et parallelt («concurrent» på engelsk) og et *sekvensielt mixed methods* forskningsdesign (Creswell, 2015). Det vil si at vi gjennomførte kvalitative og kvantitative datainnsamlinger samtidig i 2019 og 2020. Den neste runden datainnsamling i 2022 og 2023 bygger på innsikter fra første runde. Det innebærer at vi reviderte opplegget for innsamling for å dekke opp spørsmål vi ønsket utdypet eller for å få mer presise svar også på tvers av de kvantitative og kvalitative undersøkelsene.

Evalueringen er organisert som et prosjekt med seks arbeidspakker som hver ivaretar ulike deler av datainnsamlingen. De seks arbeidspakkene retter oppmerksomheten mot ulike nivåer, organisasjoner og aktører med ulik rolle i implementeringen med utgangspunkt i Winters integrerte implementeringsmodell.

Policystudien undersøker i hovedsak prosessen for politikkkutforming og selve politikkkformuleringen gjennom dokumentstudier og intervjuer med sentrale aktører på nasjonalt og regionalt nivå. Policystudien belyser også sider ved den mellomorganisatoriske implementeringsatferden på statlig nivå (se appendiks A, kapittel A1.8).

Kommuneundersøkelsen undersøker den lokale barnehagemyndighetens rolle i rammeplanimplementeringen og relasjonen til kommunale og private barnehager i den enkelte kommunen. Kommuneundersøkelsen har samlet inn data gjennom et elektronisk spørreskjema som ble sendt til alle kommuner (lokal barnehagemyndighet) i Norge i 2020 og 2023. Spørsmålene i de to undersøkelsene er i hovedsak de samme, men med små justeringer i siste

runde. Vi har også analysert et utvalg kommunale tilsynsrapporter på barnehagenes arbeid med rammeplanen (se appendiks A, kapittel A1.4).

Eierstudien er en kvalitativ undersøkelse gjennomført blant et strategisk utvalg barnehageeiere som representerer bredden i eierstrukturen: store, mellomstore og små kommuner samt ulike kategorier private eiere, kommersielle og ideelle, av ulik størrelse. Datagrunnlaget i Eierstudien er transkriberte intervjuer og eierdokumenter. Eierstudien gir innsikt i eieres rolle i implementeringen av rammeplanen samt relasjonen til andre aktører, først og fremst lokale barnehagemyndigheter og barnehager (se appendiks A, kapittel A1.7).

Styrerundersøkelsen undersøker barnehagens implementeringsatferd og relasjon til eier samt lokal barnehagemyndighet sett fra styrer / daglig leders ståsted. Et elektronisk spørreskjema ble sendt til styrer i alle barnehager i landet to ganger, først i 2019, deretter i 2022. Noen spørsmål ble stilt i begge runder, mens andre spørsmål er ulike i de to rundene (se appendiks A, kapittel A1.3).

Barnehagestudien er rettet mot implementeringsarbeidet i et strategisk utvalg på 22 barnehager som representerer mangfoldet av barnehager. I utvalget er åtte av barnehagene samiske eller har samisk avdeling. Her undersøker vi fortolkninger og praksis i barnehagen, men også ivaretagelsen av rammeplanen i det daglige arbeidet. Barnehagestudien omfatter kvalitative intervjuer, fokusgruppeintervjuer, dokumentanalyser samt observasjoner av ansatte og barn. Datainnsamlingen ble gjennomført i to omganger, i 2019/2020 og 2021/2022 (se appendiks A, kapittel A1.6).

Brukerundersøkelsen måler foreldres tilfredshet med barnehagetilbudet som kan knyttes til rammeplanen, og kan dermed belyse tilfredshet med implementeringen for målgruppen foreldre/foresatte. Brukerundersøkelsen bruker tallmateriale fra Utdanningsdirektoratets foreldreundersøkelser for årene 2016–2021. Brukerundersøkelsen skiller seg ut ved at den ikke er utformet av prosjektgruppen (se appendiks A, kapittel A1.5). Brukertilfredshet som kvalitetsmål har også blitt kritisert – spesielt innenfor barnehagesektoren, hvor brukerne som svarer, bare er indirekte mottakere av tjenesten. Vi har derfor villet undersøke denne datakilden grundigere: I en publikasjon tilknyttet evalueringen utnytter vi det rike datamaterialet som er tilgjengelig gjennom brukerundersøkelsen og barnehagenes statistikkinnrapportering BASIL, til å påvise en robust sammenheng mellom subjektive og objektive mål på kvalitet i barnehagen (Rydland et al., 2022).

Det er utarbeidet en grundig oversikt over det metodiske arbeidet som ligger til grunn for undersøkelsene. En kort oversikt over metodene for hver undersøkelse er gjengitt i hvert enkelt kapittel. I tillegg gis en grundig metodeoversikt og nødvendige vedlegg i appendiks A, B og C. For å få bred kunnskap om implementeringen av rammeplanen har vi gjennomført to nasjonale kvantitative elektroniske spørreundersøkelser. De kvantitative analysene gir evalueringen representative oversikter over generelle forhold knyttet til implementeringen av rammeplanen for kommuner og barnehagestyrere. Hensikten med analysene av policydokumenter og intervjuene med nøkkelinformanter i *Policystudien* og *Eierstudien* er å undersøke rammeplanen blir iverksatt innenfor, for å forstå sammenhengen mellom nivåene i barnehagefeltet, jf. barnehagen som et flernivåsystem. De tre kvalitative undersøkelsene startet opp parallelt med at de elektroniske spørreundersøkelsene, *Kommuneundersøkelsen* og *Styrerundersøkelsen*, ble utformet og gjennomført. Men første runde av datainnsamlingen i de kvalitative undersøkelsene ble forsinket grunnet koronapandemien og ble først ferdigstilt høsten 2020. For en beskrivelse av datagrunnlaget for de ulike analysene i antologien viser vi til de enkelte kapitlene. I tillegg gir vi mer detaljerte metodebeskrivelser for både de kvantitative og kvalitative undersøkelsene i appendiks A.

I underveisrapportene (Homme et al., 2020; Rydland & Christensen, 2021) besvares evalueringens problemstilling gjennom analyser fra hver av arbeidspakkene. I denne antologien utforsker vi problemstillingene ved å se arbeidspakkene og de ulike datasettene på tvers, gjennom metodetriangulering. På bakgrunn av sentrale funn i underveisrapporten har vi valgt ut seks temaer eller omdreiningspunkter for analysene. Disse temaene utgjør hvert sitt kapittel i boken.

Gjennom metodetriangulering (Denzin, 2009; Noble & Heales, 2019) kan vi si noe generelt om implementeringen på nasjonalt nivå. Dessuten kan vi utdype den generelle kunnskapen med grundige analyser på barnehagenivå som kan belyse og forklare hva som hemmer og fremmer implementeringen av rammeplanen eller enkelte deler av den. Det gir grunnlag for antakelser om betingelser som må være til stede for at rammeplanen skal tas i bruk etter intensjonene. Metodetriangulering gir oss også muligheter til å sette delundersøkelser opp mot hverandre, og dette er spesielt viktig i analysene som presenteres i boken.

1.8 Innsikter fra underveisrapport

Foreløpige resultater fra fem av prosjektets delundersøkelser ble presentert i en underveisrapport fra 2020 (Homme et al., 2020). Rapporten tok utgangspunkt i de to overgripende problemstillingene for prosjektet og analyserte hvordan sentrale aktører tolket mål og intensjoner i rammeplanen, og hvordan aktørene på ulike nivåer arbeidet for å iverksette rammeplanen. Videre presenterte rapporten funn fra de to problemstillingene som omhandler spesifikke temaer i rammeplanen: Hvordan sentrale aktører og barnehager arbeider for å inkludere og sikre de samiske rettighetene som er inkludert i rammeplanen, og hvordan sentrale aktører og barnehager tilrettelegger og sikrer barns overgang til barnehagen, internt i barnehagen og fra barnehagen til skolen. Vi vil her gi et sammendrag av rapportens hovedfunn.

1.8.1 Underveisrapportens hovedfunn: en bredt forankret rammeplan

Rapporten hadde søkelys på hvordan ulike aktører både utenfor og i barnehagene har bidratt til å fortolke og sette planen ut i livet. Et hovedfunn var at rammeplanen har stor legitimitet blant sentrale aktører og er bredt forankret i barnehagesektoren. Sentrale aktører utenfor og i barnehagene oppfatter rammeplanen som en videreføring av barnehagens verdigrunnlag og samsfunnsmandat mer enn som en endring. Videre anser aktørene at planen har blitt tydeligere, og den oppleves som et godt styringsverktøy.

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

Vi fant at rammeplanen er godt kjent blant aktørene, og at alle har tatt den i bruk. Det var imidlertid stor variasjon når det gjaldt iverksettingsprosessen. Rammeplanen blir ansett som omfattende og gir også aktørene på feltet handlingsrom til å fortolke og prioritere hvordan de vil oppfylle kravene. Planen fungerer som et pedagogisk verktøy og åpner for at ansatte tar i bruk sitt faglige

skjønn for å fylle begrepene og fagområdene med innhold. Vi løftet også frem at sentrale aktører på feltet ser implementeringen av rammeplanen i sammenheng med andre reformer og pågående endringer i barnehagesektoren.

1.8.2 Alle ansattgrupper involveres i implementeringen

Vi fant at styrere og pedagogiske ledere er sentrale iverksettere som har tatt ansvar for å gjøre sine ansatte kjent med rammeplanen i tråd med forutsetningene. Rammeplanen står sterkt som arbeidsdokument og pedagogisk verktøy i barnehagene, ifølge funn fra både Styrerundersøkelsen og Barnehagestudien. Videre fant vi at alle ansatte synes å oppfatte at rammeplanen har blitt tydeligere, og at ansvarsbestemmelsene er klarere. Analysene viste likevel variasjon i hvordan rammeplanen blir brukt i det daglige arbeidet, og i hvilket omfang. Noen barnehager bruker planen aktivt som grunnlag for planlegging, mens andre kan vise til planen i etterkant og som begrunnelse, for eksempel i forbindelse med dokumentasjon.

Funn fra *Styrerundersøkelsen* avdekket at styrerne peker på tydelig ledelse og engasjert personale som den viktigste betingelsen for at rammeplanen skal bli implementert etter intensjonen. Rammefaktorer som tid, størrelsen på barnehagen og styrerens ledererfaring synes også å ha betydning for hvordan rammeplanen implementeres. Samtidig finner vi at barnehagens størrelse har mest betydning for skriftliggjøringen av rammeplanarbeidet. Jo større barnehage, desto mer er arbeidet formalisert i form av skriftlige rutiner.

Barnehagestudien viser at styrerne og de pedagogiske lederne utfører ansvaret for implementeringen av rammeplanen på noe forskjellig måter. Noen barnehager har vektlagt at alle ansatte skal kjenne planen. I andre barnehager er det først og fremst styrer og pedagoger som forholder seg aktivt til rammeplanen. En planlagt prosess for involvering av alle ansatte, for eksempel gjennom tilbud om kompetanseheving, synes å være en viktig faktor for å oppnå organisatorisk iverksetting.

Når det gjelder det faglige innholdet i rammeplanen fant vi at barnehagene arbeider mye med fagområdene, men prioriterer ulikt mellom dem. Styrerundersøkelsen viste at fagområdet Kommunikasjon, språk og tekst har blitt sterkere prioritert sammen med Kropp, bevegelse, mat og helse. Både Styrerundersøkelsen og Barnehagestudien viste at ansatte vurderer barns medvirkning som viktig, men utfordrende å arbeide med. Spesielt i forhold

til de yngste barna er dette krevende. Det fremstår også noe uklart for ansatte hvordan de skal legge til rette for digital praksis i barnehagen. Arbeidet med progresjon er et annet område der ansatte opplever usikkerhet, ifølge Barnehagestudien. Antologiens kapittel 2 gir en analyse av barnehagers arbeid med fagområdene i rammeplanen, og kapittel 3 utforsker barnehageansattes og eieres forståelse av og arbeid med progresjon, som er et sentralt begrep knyttet til arbeidsmåter i rammeplanen.

1.8.3 Bred innsats og en sterk eierrolle

Rapporten la vekt på å studere hvordan sentrale aktører utenfor barnehagen har bidratt til iverksettingen av rammeplanen nasjonalt, regionalt og lokalt. På nasjonalt nivå fikk Utdanningsdirektoratet ansvar for implementeringen av rammeplanen, og dette arbeidet startet før rammeplanen var endelig. Man la stor vekt på å gjøre sektoren kjent med rammeplanen som en forskrift. Et viktig grep i implementeringen var å sikre en sammenheng mellom barnehageloven, forskriften og veiledningsmateriell.

Statsforvalterne har det regionale ansvaret for implementeringen. Oppdraget ble tolket og utført på litt ulik måte. Noen statsforvaltere har rettet innsatsen mot alle barnehagene i regionen, mens andre har konsentrert innsatsen mot eiere og myndighetsnivået. For det lokale myndighetsnivået, kommunene, har det vært sentralt å sikre kvaliteten i barnehagene gjennom veiledning, kompetanseheving og tilsyn. Det kan se ut til at kommunens barnehagefaglige kompetanse virker mer inn på graden av og formen på kommunale myndigheters involvering i implementeringen i barnehagene enn størrelsen på kommunen.

Eiernes rolle ble styrket gjennom formuleringer i rammeplanen, og dette ansvaret synes det som om eierne er bevisste på. I tråd med klargjøringen av deres rolle i rammeplanen fant vi at eierne har tatt en sentral posisjon i implementeringen av rammeplanen. I intervjumaterialet i *Eierstudien* fremhever eierne at kravene i rammeplanen om hva barnehagene må oppfylle, er nyttige for å legitimere bruk av ressurser og pedagogiske valg. Eierne har tatt i bruk en rekke faglig-pedagogiske styringsverktøy de allerede hadde tilgjengelig, for å støtte implementeringen på barnehagenivå. Ulike eiere har imidlertid ulike forutsetninger og kapasitet til å styre barnehagene, og vi avdekket store forskjeller i involveringen fra eiernes side. Analysene viste at eierorganisasjonens og barnehagens størrelse

påvirket implementeringsprosessen, men det vi betegnet som eiers styringskapasitet og lokale konkurranseforhold, har også en klar betydning. Barnehagenes implementering av rammeplanen skjer derfor i et samspill mellom interne og eksterne prioriteringer innenfor de gitte organisatoriske rammene.

Kommuneundersøkelsen viser at størrelsen på kommuner og på private eierorganisasjoner virker inn på eiernes kapasitet til å implementere rammeplanen i barnehagene. Videre peker undersøkelsen på at styringskompetanse og -kapasitet er viktigere enn størrelsen i seg selv for om kommunene bidrar mye eller lite med implementering overfor barnehagene. Styringskapasiteten er altså ikke nødvendigvis avhengig av størrelsen. Den ulike kapasiteten til eierne reiser spørsmål ved om eiers styring og involvering alltid er av det gode med tanke på å sikre kvalitetsutjevning i barnehagen.

Styrerundersøkelsen påpekte at flere andre faktorer også påvirker implementeringskapasiteten til barnehagene. Eierforhold og konkurranse om å tiltrekke seg barn, foreldre og personale er også viktige faktorer som påvirker styringskapasitet og rammeplanarbeid. Vi fant at eierforholdene har fått større forklaringskraft for implementeringsatferden sett i forhold til størrelse.

Antologiens kapittel 6 undersøker spesielt eieransvaret som ble tydeliggjort gjennom endringer i barnehageloven og den gjeldende rammeplanen.

1.8.4 Styrking av samiske rettigheter, men varierende praksis

Vi fant variasjoner i aktørenes arbeid med de styrkede bestemmelsene om å ivareta samisk språk og kultur. Vi knytter variasjonen til at det gjelder ulike bestemmelser for ulike barnehager.

Sentrale aktører utenfor barnehagene arbeider i svært varierende grad med å inkludere de samiske rettighetene. I Styrerundersøkelsen, Eierstudien og Barnehagestudien fremkommer det at norske barnehager i all hovedsak knytter arbeidet med samisk språk og kultur til større og mindre markeringer av samisk nasjonaldag. Mange ansatte forstår arbeidet med samisk språk og kultur ut fra en mangfolds- og inkluderingsdiskurs. En konsekvens av dette er at samiske perspektiver ikke behandles ut fra hensynet til samenes rettigheter som urfolk i Norge.

Videre fant vi at de samiske barnehagene opplever at det er mer utfordrende å arbeide med samisk språk enn med samisk kultur og tradisjon. Ivaretakelsen

av samisk språkmangfold er en utfordring i barnehagene, som i hovedsak kan forklares ut fra store utfordringer med rekruttering av kvalifisert personale.

Evalueringen viser at barns rettigheter til et samisk barnehagetilbud blir møtt med entusiasme i samiske miljø, men en del rammer rundt tilbudet er uavklarte. Evalueringen tar opp at kravet om at alle barnehager i Norge skal formidle samisk språk, kultur og tradisjon, kan følges opp og kvalitetssikres mer i sektoren. Mange aktører virker å ha svak kompetanse om de samiske rettighetene som er nedfelt i rammeplanen, og det blir viktig å følge opp dette temaet videre.

De samiske barnehagene og samiske avdelinger eller baser i norske barnehager har ulik praksis når det kommer til hvordan opptaket av samiske barn skjer. Dette kan bunne i lokale tilpasninger til lokalsamfunnet barnehagene er en del av, og i graden av fornorsking i omgivelsene. Kapittel 4 i antologien presenterer analyser både av samiske barnehagers arbeid med samisk språk og kultur og andre barnehagers arbeid med samiske perspektiver.

1.8.5 Solid arbeid med overganger i hele barnehagesektoren

Rapporten viste at sentrale aktører i og utenfor barnehagene prioriterer høyt å jobbe med overganger, både oppstart, interne overganger i barnehagen og overgangen fra barnehage til skole. Noen barnehager opplever vansker i samarbeidet med skolene.

Ifølge Eierstudien uttrykte barnehageeiere at de mener barnehagene arbeider godt med overganger. Styrerundersøkelsen viser at størrelsen på barnehagen virker inn på graden av skriftliggjorte rutiner for overganger: Større barnehager gir mer skriftlige rutiner. Samtidig påvirkes graden av skriftliggjøring også av eierforhold. Vi fant at styrere i kommunale barnehager oppgir å ha bedre samarbeid med skolen enn styrere i private barnehager. Konkurranseforhold virker også inn på skriftliggjøringen av hvordan man jobber med overganger – jo mer opplevd konkurranse, desto større er omfanget av skriftliggjorte rutiner for arbeidet med overganger. Barnehagene formidler at de har dokumenterte rutiner og praksiser knyttet til overganger. Barnehagestudien viser at arbeidet med overganger har vært prioritert i barnehagene før rammeplanen ble revidert, så arbeidet med overganger blir ikke knyttet særskilt til innføringen av rammeplanen i 2017. I antologien gir kapittel 5

en nærmere analyse av barnehagers, eieres og kommuners perspektiver på og arbeid med overganger.

1.8.6 Et mer forpliktende styringsdokument

Rapporten understreket at alle sentrale aktører gir uttrykk for at rammeplanen har blitt tydeligere og mer tilgjengelig. Det var en viktig ambisjon at rammeplanen skulle bli et bedre styringsredskap, og analysen slo fast at rammeplanen oppfattes som et forpliktende styringsdokument. Samtidig viser underveisrapporten at det fortsatt er utfordrende å føre tilsyn basert på rammeplanen.

De ulike aktørene i sektoren, både i og utenfor barnehagene, vektlegger at rammeplanen er en videreføring og tydeliggjøring av tidligere rammeplaner. De har derfor vansker med å identifisere tydelige endringer som følge av den reviderte rammeplanen. Ansatte i barnehagene opplever at den formidler verdier og temaer de anser som viktige, selv om noen aktører gjerne hadde ønsket gjennomslag for bestemte temaer.

Rapporten understreket også at utformingen av implementeringsprosessen tok sikte på en integrering mellom rammeplanen og andre nasjonale satsinger, strategier og tiltak på barnehagefeltet. Vi påpekte at implementeringen av rammeplanen også måtte ses i lys av andre, parallelle reformer i sektoren. Videre indikerer vår undersøkelse at endringer i praksis ikke nødvendigvis er resultat av rammeplanen, noe som gjør det vanskelig å identifisere endring som direkte følge av planen.

Underveisrapporten vektla også at aktørenes opplevelse av en videreføring ikke betyr at rammeplanen fortolkes likt av ulike aktører. Selv om mange av aktørene fremhever at rammeplanen er blitt et tydeligere styringsdokument, vektlegger man i barnehagen rammeplanens anvendbarhet som guide og arbeidsredskap i barnehagehverdagen. Både statsforvaltere og kommuner peker på at det kan være utfordrende for kommunene å føre tilsyn med barnehagene etter rammeplanen, selv om den henger bedre sammen med barnehageloven enn den forrige planen. Mange kommuner tar aktivt eierskap overfor egne barnehager. Lovverket gir imidlertid fremdeles kommunene ulik mulighet til å styre private og kommunale barnehager. Mange ansatte legger vekt på rammeplanens anvendelighet ved at planen er tydelig, tilgjengelig, kort og oversiktlig. Slik sett kan det se ut til at rammeplanens stilling som

pedagogisk verktøy er styrket. Flere aktører peker samtidig på at rammeplanen er omfattende, og at den gir barnehageansatte et stort handlingsrom til å bruke faglig skjønn når de skal fortolke og prioritere hvordan de skal oppfylle kravene i rammeplanen. Dette skaper en spenning mellom rammeplanen som forskrift og som pedagogisk redskap. Barnehagestudien viser at ansatte setter pris på metodefriheten rammeplanen legger opp til, og muligheten til å gjøre egne fortolkninger av hvordan de skal oppfylle sentrale målsettinger. Variasjon i forståelsen av temaområder og begreper og hvordan man i praksis arbeider med dem, kan være ønskelig, men peker også på en mulig utfordring med rammeplanens korte form. Barnehagestudien viser for eksempel stor variasjon i forståelsen av begreper som barns medvirkning og progresjon. Uklarheter rundt sentrale begreper eller arbeidsmåter i rammeplanen kan hindre målet om kvalitetsutjevning i barnehagene. Underveissrapporten viser altså at rammeplanen blir oppfattet som tydelig og klar og som et godt styringsredskap (Homme et al., 2020, s. 270). Ansatte opplever rammeplanen som et godt pedagogisk verktøy med stort handlingsrom til å fylle begreper og fagområder med innhold med utgangspunkt i faglig skjønn. Samtidig påpeker enkelte aktører at det fremdeles er vanskelig å føre tilsyn med grunnlag i rammeplanen. Kapittel 7 i antologien gir en analyse av kommunens tilsyn med barnehagens oppfølging av rammeplanen. Underveissrapporten peker også mot flere sentrale spenninger rammeplanen aktualiserer i barnehagefeltet: spenningen mellom rammeplanen som forskrift og læreplan, spenningen mellom styring og autonomi i barnehagefeltet og spenningen mellom standardisering for kvalitetsheving og utjevning og behovet for lokal tilpasning. Disse spenningene vil vi utforske videre i de ulike kapitlene i denne boken.

1.9 Presentasjon av antologien

Antologien presenterer resultater fra evalueringen i seks kapitler basert på empiriske analyser av innsamlet datamateriale. De ulike kapitlene presenterer selvstendige analyser og kan leses uavhengig av hverandre. En diskusjon som samler trådene fra kapitlene, er å finne i kapittel 8. Den videre gangen i antologien er som følger:

Kapittel 2: Barnehagens arbeid med fagområdene

En sentral ambisjon i evalueringsprosjektet er å utforske hva som skjer når rammeplanen settes ut i livet. Kapittel 2 undersøker det organisatoriske implementeringsarbeidet i barnehagene ved å utforske hvordan de ansatte arbeider med fagområdene. Fagområdene utgjør en stor del av hverdagen i barnehagene og stiller store krav til planlegging, handling og dokumentasjon. Fagområdene er derfor en sentral del av det pedagogiske innholdet i barnehagene, og å undersøke hvordan barnehagene arbeider med fagområdene, er viktig for å kunne si noe om hvordan barnehagene ivaretar det pedagogiske innholdet i rammeplanen. Her undersøkes iverksettingen av rammeplanen i lys av tre læreplanpraksiser: den oppfattede, den operasjonelle og den erfarte læreplan. En konklusjon på undersøkelsene av barnehagens implementering av fagområdene er at rammeplanens fagområder hovedsakelig er videreført fra foregående rammeplaner. Barnehageansatte arbeider med rammeplanens fagområder ut fra en helhetlig didaktikk hvor fagområdene ses i sammenheng og som overlappende. Det vektlegges at arbeidet med fagområdene og sammenhengen mellom dem inngår som en naturlig del i hverdagsaktivitetene i barnehagen.

Kapittel 3: Progresjon – mellom barnesentrering og utvikling?

En av hensiktene med den nye rammeplanen fra 2017 var at begrepet progresjon skulle få en mer fremtredende plass enn i tidligere rammeplaner, og progresjon viser seg å være et flertydig begrep i rammeplanen og barnehagefeltet. Kapitlet undersøker følgende spørsmål: Hvordan forstås og brukes rammeplanens begrep om progresjon av ulike aktører? For å svare på dette ser forfatterne på fremstillingen av begrepet i rammeplanen og blant aktører i barnehagefeltet. Kapitlet tar opp hvordan progresjonsbegrepet plasserer seg midt i sentrale spenninger i barnehagefeltet, som forholdet mellom lek og læring, mellom barns medvirkning og planlegging og mellom barnesentrering og fokus på utvikling. Problemstillingen knytter an til evalueringens teoretiske rammeverk ved å belyse aspekter knyttet til policyformulering og policydesign – mål og virkemidler – og variabler ved implementeringsprosessen. Her inngår både mellomorganisatorisk atferd – relasjonen mellom barnehage og aktører på andre nivåer, som eiere og myndigheter – og

organisatorisk atferd (Winter, 2012a), som viser til de interne relasjonene i barnehagen. Studien viser at det er stor variasjon rundt forståelsen av progresjonsbegrepet i barnehagefeltet – om det skal handle om de ansattes eller barnas progresjon, om det er et dagligdags begrep eller et faguttrykk slik det fremstilles i rammeplanen og Utdanningsdirektoratets støttemateriell, og hvilken type utvikling progresjon knyttes til. Forståelsen av progresjon i rammeplanen bygger tydelig på hvordan progresjon ble omtalt i rammeplanen fra 1996, og viderefører kravet om at progresjon må dokumenteres i planverket som ble innført med rammeplanen i 2006. Det nye er at lek også inkluderes som en aktivitet som omfattes av progresjon i rammeplanen. Gjennomgående uttrykker eiere og personale i barnehagene at de kjenner godt til rammeplanen, og at de slutter opp om den. Samtidig er det stor variasjon i forståelsen og bruken av progresjon i barnehagefeltet, både blant eiere og styrere og i hvordan ansatte i barnehagene forstår progresjon, og dermed hvordan de arbeider med progresjon.

Kapittel 4: Samiske rettigheter og temaer

Kapittel 4 er rettet mot samiske temaer. Målet er å undersøke implementeringen av rammeplanen når det gjelder samiske barnehager og samiske temaer i alle barnehager. Kapitlet skiller seg noe fra de øvrige kapitlene fordi samiske temaer går på tvers av mange av de andre temaene i antologien. Det omfatter derfor flere av elementene i evalueringens teoretiske rammeverk for å studere implementering: policydesign, organisasjonsatferd og mellomorganisatorisk atferd. I evalueringen av rammeplanen har vi, både når det gjelder de samiske barnehagene, barnehagene med samisk avdeling og samiske temaer i alle barnehager, hatt et eksplisitt mangfoldsperspektiv. Dette innebærer å se på Sápmi/Sábme/Saepmie som et mangfoldig samfunn der det finnes flere måter å være samisk på, flere ulike utfordringer og muligheter for en barnehage avhengig av sted, flere ulike situasjoner for barnehager og flere språksituasjoner. Et sentralt tema er lærerkrisen og den store utfordringen med å rekruttere barnehagepersonale med relevant og tilstrekkelig kompetanse. Et annet sentralt tema i kapitlet er språk, noe som helt utvetydig reflekterer det som er kommet frem i de fleste delstudiene. Begge disse temaene henger sammen med rammeplanen ettersom rammeplanen legger føringer og stiller krav til hva barnehagene skal gjøre. Kapitlet viser at rammeplanens samiske

perspektiver og føringer, til tross for implementeringsutfordringer, er godt mottatt i barnehagene. I arbeidet med samisk i barnehagen – på alle nivåer, i alle barnehager og over hele Norge – er det behov for mer systematisk arbeid på tvers for å følge opp rammeplanens føringer og den generelle økte anerkjennelsen av samene som urfolk. Dette innebærer at barnehageeiere, lokale, regionale og sentrale myndigheter, Sametinget og – ikke minst – barnehagelærerutdanningene må følge opp ansvaret de er gitt i rammeplanen.

Kapittel 5: Barnehagenes arbeid med overganger

Kapittel 5 besvarer evalueringens problemstilling 4: Hvordan tilrettelegger og sikrer sentrale aktører og barnehager barns overgang til barnehagen, internt i barnehagen og fra barnehagen til skolen? I kapitlet gjør forfatterne først rede for ulike måter å forstå overganger på, og dernest analyserer de hvordan overganger forstås i rammeplanen og hvilke politiske intensjoner som ligger bak. Videre gir kapitlet en analyse av hvordan barnehagene har jobbet med overganger. Deretter undersøker forfatterne hvordan trekk ved barnehagene som organisasjon kan forklare variasjoner i tilnærmingen, og hvordan trekk ved konteksten har påvirket arbeidet med overganger. Siste del tar opp kommunens tilrettelegging og hvilke faktorer som kan forklare variasjoner i denne tilretteleggingen. Et hovedfunn er at arbeidet med overganger er prioritert, noe som også underveisrapporten (Homme et al., 2020) kunne dokumentere. Det er også et hovedfunn at overgangsarbeidet i barnehagene i betydelig grad var rutinisert og skriftliggjort, og at det er tendenser til en ytterligere styrking av overgangsarbeidet.

Kapittel 6: Ny styringsstruktur og styrket eierrolle

I 2017 fikk rammeplanen for barnehagen også et eget punkt med bestemmelser som angir barnehageeierens, styrerens og den pedagogiske lederens ansvar og roller i barnehagen. Dette punktet er utgangspunktet for kapittel 6. Kapitlet gir først en analyse av trekk ved rammeplanrevideringen som reformprosess, med vekt på virkemidlene for å tydeliggjøre eieransvaret. Deretter spør forfatterne hvilken betydning presiseringen av eieransvar får for styringen av barnehagens arbeid med rammeplanen, hvordan barnehageeiere forholder seg til tydeliggjøringen av eiers ansvar og rolle, og hvordan eiere, barnehagestyrere

og lokal barnehagemyndighet erfarer endringen i styringsrelasjonen slik det er spesifisert i rammeplanen. Kapitlet vektlegger mellomorganisatorisk implementeringsatferd mellom barnehageeiere og barnehagestyrere og til dels også rollen til kommunen som barnehagemyndighet. Analysen avdekker hovedtrekk ved rammeplanen som reform, med vekt på eieransvaret, og presenterer deretter funn som belyser hvordan eieransvaret for rammeplanen ivaretas og erfares av representanter for barnehageeiere og barnehagestyrere. Forfatterne argumenterer for at målet om å skjerpe rammeplanen som styringsinstrument kan ses som en form for det som har blitt betegnet som post-NPM-styring (New Public Management). Dette kan innebære at statlig styring styrkes nettopp for å kompensere for forskjeller og sikre utjevning, slik ambisjonen er for barnehagens innhold. Barnehagesektoren har i liten grad vært preget av hierarkisk styring, og rammeplanen har vært karakterisert som et vagt og mykt styringsinstrument. De nye ansvarsbestemmelsene i rammeplanen representerer i så måte en tydeliggjøring av eieransvaret for barnehagene. Et paradoks er at styrkingen av eieransvaret i en sektor med så variert eierstruktur og ressurstilgang og en sterk tendens til sammenslåinger – kombinert med en desentralisert struktur med store kommunale forskjeller i kapasitet – kan forsterke forskjellene mellom barnehager når det gjelder muligheten til å arbeide systematisk med rammeplanen.

Kapittel 7: Barnehagetilsynet i den kommunale oppfølgingen av rammeplanen

I kapittel 7 retter forfatterne oppmerksomheten mot kommunen som lokal barnehagemyndighet og tilsynsmyndighet. Styrking av rammeplanen som styringsvirkemiddel og grunnlag for tilsyn med barnehagene er et siktemål med den gjeldende rammeplanen. I underveisrapporten (Børhaug & Nordø, 2020) fant vi at kommunene i stor grad oppfattet rammeplanen som en videreføring av norsk barnehagepraksis. De kommunale tiltakene for å følge opp barnehagenes implementering av rammeplanen varierte både i omfang, organisatorisk form og tematisk fokus. Tilsynet var et av flere slike tiltak, men det kom frem at ikke alle kommuner brukte tilsynet for å følge opp rammeplanen, og det var svært ulike erfaringer med rammeplanen som tilsynsgrunnlag. Kapitlet legger mest vekt på kommunenes tilsyn med barnehagene, men gjør også greie for den øvrige kommunale implementeringen av rammeplanen.

Flertallet av kommuner i Kommuneundersøkelsen mener at tilsynet er styrket av den nye rammeplanen, slik at kommunen kan stille krav til at hele rammeplanen er dekket, og hvordan barnehagene sikrer dette. Kommunene har også tatt nye regler for internkontroll og arbeid med psykososialt barnehagemiljø inn i tilsynet, noe som sammenfaller med oppfatningen av tilsynet som et sterkere styringsmiddel. Analysen viser imidlertid et paradoks ved at andelen som bruker tilsynet for å følge opp rammeplanen, har gått ned fra Kommuneundersøkelsen ble gjennomført første gang i 2020 til andre gang i 2023. Kommunene bruker også en rekke andre styringstiltak i forbindelse med rammeplanen, slik som nettverk, veiledning, ulike satsinger og prosjekter, kvalitetssikring og kompetanseheving (Børhaug & Nordø, 2020). Men denne brede porteføljen av myke styringstiltak er frivillig for private barnehager å delta i og kan forklare at tilsynet får en sentral rolle.

I antologiens avslutningskapittel, kapittel 8, diskuterer vi evalueringens samlede hovedfunn og innspill til oppdragsgiver.

Referanser

- Aasen, P., Møller, J., Rye, E., Ottesen, E., Proitz, T. & Hertzberg, F. (2012). *Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen* (Rapport 20/2012). NIFU. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/280885/NIFUrapport2012-20.pdf?sequence=1>
- Bache, I. & Flinders, M. (2004). *Multi-level Governance*. Oxford University Press.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game*. MIT Press.
- Barne- og familiedepartementet. (1995). *Rammeplan for barnehagen*. Utdanningsdirektoratet. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2008021404010
- Barnehageloven. (1975). *Lov om barnehager (barnehageloven)* (LOV-1975-06-06-30). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1975-06-06-30>
- Barnehageloven. (2005). *Lov om barnehager (barnehageloven)* (LOV-2005-06-17-64). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>
- Boyne, G.A. (2004). Explaining Public Service Performance: Does Management Matter? *Public Policy and Administration*, 19(4), 100–117. <http://dx.doi.org/10.1177/095207670401900406>
- Børhaug, K. & Nordø, Å.D. (2020). Kommunen som barnehagestyresmakt i implementeringa av den nye rammeplanen. I A. Homme, H. Danielsen & K. Ludvigsen (Red.), *Implementeringen av rammeplan for barnehagen* (s. 59–106) (Rapport nr. 37/2020). NORCE Samfunn.
- Børhaug, K., Helgøy, I., Homme, A., Lotsberg, D.Ø. & Ludvigsen, K. (2011). *Styring, organisering og ledelse i barnehagen*. Fagbokforlaget.
- Børne- og undervisningsministeriet. (2018). *Den styrkede pædagogiske læreplan. Rammer og inhold*. https://emu.dk/sites/default/files/2021-03/7044%20SPL%20Den_styrkede_paedagogiske_laereplan_21_WEB%20FINAL-a.pdf
- Creswell, J.W. (2015). *A concise introduction to mixed methods research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Danielsen, H., Larsen, E. & Owesen, I.W. (2015). *Norsk likestillingshistorie*. Fagbokforlaget.
- Dannesboe, K. I., & Kjær, B. (2021). Tradition and Transformation in Danish Early Childhood Education and Care. I W. Pink (red.), *Oxford Research Encyclopedia of Education*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190264093.013.1496>
- Denzin N.K. (2009). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315134543>
- 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. <https://doi.org/10.1080/09669760.2014.970521>
- Endr. i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager (2018). *Forskrift om endring i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager*. (FOR-2017-12-19-2418). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2017-12-19-2418>
- Fixsen, D.L., Naoom, S.F., Blase, K.A., Friedman, R.M. & Wallace, F. (2005) *Implementation Research: A Synthesis of the Literature*. University of South Florida, Louis de la Parte Florida Mental Health Institute, The National Implementation Research Network

- (FMHI Publication #231). https://www.researchgate.net/publication/283997783_Implementation_Research_A_Synthesis_of_the_Literature
- Goodlad, J.I. (1979). *Curriculum Inquiry. The Study of Curriculum Practice*. McGraw-Hill Inc.
- Goggin, M.L., Bowman, A.O.M. & Lester, J.P. (1990). *Implementation theory and practice: Toward a third generation*. Scott Foresman & Company.
- Gunnulfson, A.E., Jensen, R., Hall, J.B., Abrahamsen, H.N., Kleveland, H.M. & Olsen, R.V. (2022). *Underveis med nytt læreplanverk: Ledelse, styring og støtteressurser* (Delrapport 2 arbeidspakke 2 EVA2020). Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo. https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/98005/FERDIG_EVA2020-Rapport%2b5-14-10-22.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Haugset, A.S., Sivertsen, H. & Naper, L.R. (2022). *Følgeevaluering av Kompetanse for fremtidens barnehage* (Sluttrapport. Rapportnummer: 2022:00562). SINTEF. <https://www.udir.no/contentassets/0364c2e3d6334efea80574c8126373e9/sluttrapport-folgeevaluering-av-kompetanse-for-fremtidens-barnehage.pdf>
- Heie, M. (2019). *Læreplanene speiler samfunnet*. Universitetet i Oslo. <https://www.uv.uio.no/ils/forskning/aktuelt/aktuelle-saker/2019/lereplanene-speiler-samfunnet.html>
- Helgøy, I. & Homme, A. (2013). *Ny GIV Overgangsprosjektet – konsekvenser for skolen. Evaluering av Ny GIV Overgangsprosjektet. Sluttrapport* (Rapport 3-2013). Uni Rokkansenteret. <https://hdl.handle.net/1956/9501>
- Helgøy, I. & Homme, A. (2014). *Økt innsats for læringsmiljøet: Evaluering av den nasjonale satsingen Bedre læringsmiljø. Delrapport 5* (Rapport 5-2014). Uni Research Rokkansenteret. <http://hdl.handle.net/11250/2627881>
- Helsvig, K.G. (2017). *Reform og rutine: Kunnskapsdepartementets historie 1945–2017*. Pax.
- Hill, M. & Hupe, P. (2003). The multi-layer problem in implementation research. I *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/1471903032000178545>
- Hill, M. & Hupe, P. (2022). *Implementing Public Policy*. Sage.
- Homme, A., Danielsen, H. & Ludvigsen, K. (Red.). (2020). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen* (Rapport nr. 37/2020). NORCE Samfunn. <https://hdl.handle.net/11250/2736721>
- Ingraham, P.W. (1987). Toward more systematic consideration of policy design. *Policy Studies Journal*, 15(4), 611. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1987.tb00750.x>
- Jonassen, T. (2016, 20. oktober). *Her er den nye rammeplanen*. Barnehage.no. <https://www.barnehage.no/ks-kunnskapsdepartementet-nasjonalt-kunnskapscenter/her-er-den-nye-rammeplanen/117806>
- Korsvold, T. (1998). *For alle barn!: barnehagens framvekst i velferdsstaten*. Abstrakt forlag. Kunnskapsdepartementet. (2007a). *Kompetanse i barnehagen: Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren 2007–2010*. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/barnehager/kompetansestrategien/kompetanse_3korr.pdf
- Kunnskapsdepartementet. (2007b). *Strategi for rekruttering av førskolelærere til barnehagen 2007–2011*. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/barnehager/rekrutteringsstrategi.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2013). *Kompetanse for framtidens barnehage. Strategi for kompetanse og rekruttering 2014–2020*. Kunnskapsdepartementet. https://www.udir.no/globalassets/upload/barnehage/kompetanse_for_fremtidens_barnehage_2013.pdf

- Kunnskapsdepartementet. (2017a). *Barnehagelærerutdanninga. Styrker, svakheiter og gjenstridige utfordringar*. Sluttrapport frå Følgjegruppa for barnehagelærerutdanning til Kunnskapsdepartementet. (Rapport nr. 5 2017). <https://www.regjeringen.no/contentassets/0efc6554255647b1b138e4a2507f0c17/sluttrapport-fra-folgjegruppa-for-barnehagelærerutdanning.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2017b). *Kompetanse for fremtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018–2022*. Kunnskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/7e72a90a6b884d0399d9537cce8b801e/kompetansestrategi-for-barnehage-2018_2022.pdf
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russel Sage Foundation.
- Ljunggren, B., Moen, K.H., Seland, M., Naper, L., Fagerholt, R.A., Leirset, E. & Gotvassli, K.Å. (2017). *Barnehagens rammeplan mellom styring og skjønn – en kunnskapsstatus om implementering og gjennomføring med videre anbefalinger (Rapport nr. 2, 2017)*. DMMH. <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/barnehagens-rammeplan-mellom-styring-og-skjonn.pdf>
- Ludvigsen, K. & Homme, A. (2020). Utformingen av rammeplanens mål og virkemidler. I A. Homme, H. Danielsen & K. Ludvigsen (Red.), *Implementeringen av rammeplan for barnehagen* (s. 27–57) (Rapport nr. 37/2020). NORCE Samfunn.
- Meld. St. 19 (2015–2016). *Tid for lek og læring — Bedre innhold i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-20152016/id2479078/>
- Ministry of Education, Science and Culture. (2011). The Icelandic National Curriculum Guide for Preschools [Aðalnámskrá leikskóla á ensku]. https://www.government.is/library/01-Ministries/Ministry-of-Education/Curriculum/adskr_leiksk_ens_2012.pdf
- Noble, H. & Heale, R. (2019). Triangulation in research, with examples. *Evidence-based nursing*, 22(3), 67–68. <http://dx.doi.org/10.1136/ebnurs-2019-103145>
- Nordenbo, S.E. (2013). Kunnskapsløftet som reformprosen forsknings syntese. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 97(6), 388–407. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2987-2013-06-04>
- Offerdal, A. (2014). Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel? I Baldersheim, H. & Rose, L.E. (red.), *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (3. utg., s. 219–238). Fagbokforlaget.
- Ogden, T. & Fixsen, D.L. (2014). Implementation Science. A Brief Overview and a Look Ahead. *Zeitschrift für Psychologie IV*, 222(1), 4–11. <https://doi.org/10.1027/2151-2604/a000160>
- O’Toole, L. & Montjoy, R. (1984). Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective. *Public Administration Review*, 44(6), 491–503. <https://doi.org/10.2307/3110411>
- Ot.prp. nr. 68 (1993–1994). *Om lov om barnehager*. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1993-94&paid=4&wid=c&psid=DIVL452&pgid=c_0447&ts=True
- Ot.prp. nr. 72 (2004–2005). *Om lov om barnehager (barnehageloven)*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-72-2004-2005-/id399361/>
- Ot.prp. nr. 47 (2007–2008). *Om lov om endringer i barnehageloven*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-47-2007-2008-/id506030/>

- Pendergast, D., Flanagan, R., Land, R., Bahr, M., Mitchell, J., Weir, K., Noblett, G., Cain, M., Misich, T., Carrington, V. & Smith, J. (2005). *Developing lifelong learners in the middle years of schooling*. Ministerial Council on Education, Employment, Training, and Youth Affairs (MCEETYA): Canberra, Australia. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED534655.pdf>
- Pressman, J.L. & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.
- Prop. 67 L (2017–2018). *Endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for grunnbemanning, plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO mv.)*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/b3c38791419a48d4a85527cb15111710/no/pdfs/prp201720180067000dddpdfs.pdf>
- Roland, P. (2015). Hva er implementering? I P. Roland & E. Westergård (Red.), *Implementering. Å omsette teorier, aktiviteter og struktur i praksis* (s. 19–39). Universitetsforlaget.
- Rydland, H.T. & Christensen, D.A. (2021). *Foreldrevurderingar og ny rammeplan. Brukarundersøkingar før og etter implementeringa av ny rammeplan for barnehagen* (Rapport 5-2021). NORCE Samfunn. <https://hdl.handle.net/11250/2760737>
- Rydland, H.T., Nordø, Å.D. & Christensen, D.A. (2022). Service Satisfaction and Service Quality: A Longitudinal and Multilevel Study of User Satisfaction with Kindergartens in Norway. I M.S. Khine (Red.), *Methodology for Multilevel Modeling in Educational Research: Concepts and Applications* (s. 383–401). Springer Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-16-9142-3_19
- Schneider, A.L. & Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. University Press of Kansas.
- Skolverket. (2018). *Läroplan för förskolan Lpfö 18. Förordning (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan*. <https://www.skolverket.se/getFile?file=4001>
- Statistisk sentralbyrå (2023, 1. mars). Barnehager. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/utdanning/barnehager/statistikk/barnehager>
- Sætren, H. (2005). Facts and myths about research on public policy implementation: Out-of-Fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant. *Policy Studies Journal*, 33(4), 559–582. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2005.00133.x>
- Sætren, H. & Hupe, P.L. (2018). Policy implementation in an age of governance. *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe* (s. 553–575). https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_29
- Trætteberg, H.S., Sivesind, K.H., Paananen, M. & Hrafnadóttir, S. (2023) Quasi-Market Regulation in Early Childhood Education and Care: Does a Nordic Welfare Dimension Prevail? *Nordic Studies in Education*, 43(1), 60–77. <https://noredstudies.org/index.php/nse/article/view/4006/8406>
- Urban, M., Reikerås, E., Eidsvåg, G.M., Guevara, J., Saegø, J. & Semmoloni, C. (2022). *Nordic approaches to evaluation and assessment in early childhood education and care*. Nordic Council of Ministers. TemaNord 2022:512. <https://pub.norden.org/temanord2022-512/>
- Utbildningsstyrelsen. (2022). *Grunderna för planen för småbarnspedagogik 2022. Föreskrifter och anvisningar 2022:2b* https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/Grunderna_for_planen_for_smabarnspedagogik_2022.pdf

- Utdanningsdirektoratet. (2017). *Rammeplan for barnehagen*. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/contentassets/5d0f4d947b244cfe90be8e6d475ba1b4/rammeplan-for-barnehagen---bokmal-pdf.pdf>
- Utdanningsdirektoratet. (2022, 5. desember). *Hva er rammeplan for barnehagen?* Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/stottemateriell-til-rammeplanen/film-hva-er-rammeplan-for-barnehagen/>
- Winter, S. (1990). Integrating Implementation Research. I D.J. Palumbo & D.J. Calista (Red.), *Implementation and the Policy Process* (s. 19–38). New York: Greenwood Press.
- Winter, S. (2012). Implementation. I B.G. Peters & J. Pierre (Red.), *The SAGE Handbook of Public Administration*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446200506>
- Winter, S., Mikkelsen, M.F. & Skov, P.R. (2022). Individual Agency in Street-Level Bureaucrats' Implementation of Policy Reforms: The Role of Their Policy Evaluation and Self-Efficacy. *Journal of Public Administration Research and Theory*. <https://doi.org/10.1093/jopart/muac003>
- Østrem, S., Bjar, H., Føster, L.R., Hogsnes, H.D., Jansen, T.T., Nordtømme, S. & Tholin, K.T. (2009) *Alle teller mer. En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart* (Rapport 1/2009). Tønsberg, Høgskolen i Vestfold. <http://hdl.handle.net/11250/149122>

Eide, H.M.K., Kvilhaugsvik, H., Danielsen, H., Rydland, H.T. & Sataøen, S.O. (2023). Barnehagens arbeid med fagområdene. I Homme, A., Danielsen, H. & Ludvigsen, K. (red.), *Fra «bør» til «skal». Rammeplan for barnehagen i et implementeringsperspektiv* (s. 57–100). Fagbokforlaget. Doi: <https://doi.org/10.55669/oa301002>

Kapittel 2

Barnehagens arbeid med fagområdene

Helene Marie Kjærgård Eide, Hanne Kvilhaugsvik, Hilde Danielsen, Håvard Thorsen Rydland og Svein Ole Sataøen

Fagområdene gjenspeiler områder som har interesse og egenverdi for barn i barnehagealder, og skal bidra til å fremme trivsel, allsidig utvikling og helse. (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 47)

2.1 Innledning

I dette kapitlet undersøker vi hvordan barnehagene arbeider med implementeringen av rammeplanens pedagogiske innhold, ved å utforske hvordan de arbeider med fagområdene. Som sitatet ovenfor viser, skal fagområdene i barnehagen på et bredt grunnlag bidra til trivsel og utvikling for barna, og de utgjør en stor del av både rammeplanen og barns hverdag i barnehagen. Barnehagens sju fagområder er *Kommunikasjon, språk og tekst, Kropp, bevegelse, mat og helse, Kunst, kultur og kreativitet, Natur, miljø og teknologi, Antall,*

rom og form, Etikk, religion og filosofi, Nærmiljø og samfunn. Fagområdene utgjør en stor del av hverdagen i barnehagene og stiller store krav til planlegging, handling og dokumentasjon. Fagområdene er derfor en sentral del av det pedagogiske innholdet i barnehagene. Å undersøke hvordan barnehagene arbeider med fagområdene, er derfor viktig for å kunne si noe om hvordan barnehagene ivaretar og iverksetter det pedagogiske innholdet i rammeplanen.

Rammeplanen har bred forankring i hele barnehagesektoren, og den er generelt høyt verdsatt blant ansatte i barnehagene (Eide et al., 2020). Barnehageansatte og styrere viser også til at rammeplanen er et godt pedagogisk verktøy (Homme et al., 2020). Samtidig har rammeplanen styrket sin posisjon som styringsinstrument. I dette kapitlet spør vi: Hvordan arbeider barnehagene med fagområdene? Ved å undersøke dette bidrar kapitlet til evalueringens overordnede spørsmål om hvordan sentrale aktører tolker mål og intensjoner med rammeplanen, og hvordan aktører på ulike nivå arbeider for å iverksette rammeplanen. Vi retter her oppmerksomheten mot hvordan barnehagene arbeider med det pedagogiske innholdet i rammeplanen i barnehagehverdagen, og hvordan det inngår i en bredere styring av innholdet i barnehagen. Rammeplanens pedagogiske innhold er svært omfattende og inkluderer omsorg, lek, danning, læring, vennskap, fellesskap samt barnehagens fagområder. Arbeidet med fagområdene utgjør en stor del av hverdagen til både ansatte og barn. Fagområdene ble også gitt oppmerksomhet i evalueringen av den forrige rammeplanen (Østrem et al., 2009). Her pekte Østrem et al. (2009) på at det var en spenning mellom fagområdene og barns medvirkning, og at barnehagene tilsynelatende fikk en defensiv holdning til barns medvirkning i arbeidet. Et annet funn var at arbeidet med fagområdene ble videreført fra 1996-rammeplanen, men at tydeliggjøringen av fagområdene i 2006-rammeplanen legitimerte arbeidet med læring på en ny måte. Å undersøke hvordan barnehagene tilnærmer seg fagområdene i rammeplanen fra 2017, gir mulighet til å følge opp spenninger mellom styring og autonomi og mellom læringsfokus og barn og foreldres medvirkning.

Hva innebærer det at rammeplanen oppfattes som et godt pedagogisk verktøy? I første runde av Barnehagestudien (2019–2020) fant vi at barnehageansatte oppfattet rammeplanen som tydelig, og at den ga retning for arbeidet. Samtidig ga rammeplanen ansatte rom for selv å omforme planen til praksis (Eide et al., 2020). Barnehageansatte vektla faglig autonomi som viktig for å kunne tilpasse arbeidet med rammeplanen til lokale forhold. Flere

av barnehagene i Barnehagestudien pekte også på at ansvarliggjøringen som kommer frem i rammeplanen, skapte økte forventninger i arbeidet både fra barnehageansatte selv og fra eiere og foreldre (Eide et al., 2020, s. 129). De opplevde også at det var krevende å innfri alle forventningene i planen, og barnehageansatte argumenterte derfor for at det var nødvendig å sortere ved å gi enkelte områder særlig oppmerksomhet. Barnehagene omtalte gjerne dette som satsingsområder eller fokusområder. Eksempler på satsingsområder var: lek, spesifikke fagområder, vennskap, mangfold, inkludering eller medvirkning. I dette kapitlet vil vi derfor se nærmere på hvordan barnehagene prioriterer fagområder. Arbeidet med fagområder kan forstås som omforming eller oversettelse (Ball et al., 2012) av rammeplanens ambisjoner og innhold, noe som er sentralt i det Winter (2003) omtaler som organisatorisk implementeringsatferd. Iverksettingen av fagområder er et godt utgangspunkt for å undersøke hvordan rammeplanens pedagogiske innhold oversettes til praksis.

2.2 Teoretisk grunnlag og kapitlets struktur

Når vi undersøker barnehagenes arbeid med fagområdene, ser vi på dette som en pågående prosess hvor innholdet kan endres kontinuerlig (jf. Ingraham, 1987). Det innebærer at barnehagene kan endre forståelsen av både fagområdenes pedagogiske innhold og arbeidsmåter når begreper og verdier fylles med et lokalt meningsinnhold og omsettes til praksis i den enkelte barnehage. Endringer skjer da både på bakgrunn av bevisst planlegging og ved at barnehageansatte forhandler frem en felles forståelse av verdiene i den lokale praksisen (Schneider & Ingram, 1997). I dette arbeidet har styrere og pedagogiske ledere et særlig ansvar, ifølge rammeplanen (Utdanningsdirektoratet, 2017). Styrer skal sikre at barnehagens pedagogiske arbeid er i tråd med rammeplanen og lovgivning, og pedagogisk leder har ansvar for å planlegge, gjennomføre, dokumentere, vurdere og utvikle arbeidet (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 15–16). Videre er rammeplanen tydelig på at barn har rett til å medvirke. Omsetting av rammeplanen til praksis er imidlertid ikke noe barnehagene gjør alene, men i relasjon til andre aktører, som for eksempel foreldre, eiere, lokale barnehagemyndigheter, myndigheter og andre interessenter.

En sentral ambisjon i evalueringsprosjektet er å utforske hva som skjer når rammeplanen settes ut i livet. Dette kapitlet bidrar til dette ved å gi innsikt i den organisatoriske implementeringsatferden i barnehagene (Winter, 2003). Kapitlet tar også i bruk Goodlads begrep om læreplanpraksiser for å forklare implementeringen av rammeplanen fra policydokument til praksis (Goodlad, 1979). Her er det interessant å undersøke iverksettingen av rammeplanen i lys av tre av Goodlads (1979) læreplanpraksiser: den oppfattede, den operasjonelle og den erfarte læreplan. Ifølge Winters (2003) perspektiv på implementering og Goodlads begreper om læreplanpraksiser vil det avgjørende være å undersøke hvordan rammeplanen blir tatt i bruk, og hvilken argumentasjon som benyttes i valg av virkemidler og tiltak (Homme et al., 2020, s. 14). Vi undersøker dette ved bruk av kvantitativt og kvalitativt datamateriale fra Styrerundersøkelsen, Kommuneundersøkelsen, Brukerundersøkelsen og Barnehagestudien (se appendiks A for nærmere omtale av datagrunnlag og metode).

Strukturen i resten av kapitlet er som følger: Først beskriver vi hvordan rammeplanen fremstiller de sju fagområdene. Videre er kapitlet delt inn i fire temaer. Først undersøker vi barnehagenes prioriteringer og vektlegging av fagområder med utgangspunkt i Styrerundersøkelsen. Her ser vi også på hvorvidt det er en sammenheng mellom kommunenes og barnehagenes prioritering av fagområder, og i hvilken grad barnehagenes prioriteringer virker inn på foreldrenes tilfredshet med barnehagene. I den andre delen ser vi på hvordan barnehagenes oversettelser og fortolkninger av rammeplanen kommer til uttrykk i årsplaner. Deretter undersøker vi hvordan barnehagene arbeider med fagområdene i hverdagen gjennom intervjuer med ansatte i barnehagene og i form av tre små «hverdagsfortellinger» basert på observasjoner fra ulike aktiviteter i barnehagene (se appendiks A1.6). Så undersøker vi hvordan barnehagene dokumenterer arbeidet med fagområdene til foreldre. Kapitlet avsluttes med en samlet diskusjon hvor hovedtendensene i analysene av barnehagenes arbeid med fagområdene oppsummeres, og vi peker på noen implikasjoner.

2.3 Fagområdene i rammeplanen

Når vi undersøker barnehagenes iverksetting av fagområdene, blir det interessant å se hvilke forventninger rammeplanen stiller til arbeidet. Å knytte barnehagens pedagogiske innhold til ulike fagområder er ikke nytt med

rammeplanen fra 2017. I 1982 ga det daværende Familie- og forbrukerdepartementet ut en håndbok for barnehagene, *Målrettet arbeid i barnehagen*, en håndbok, som kan forstås som den første offentlige skriftliggjøringen av barnehagens innhold og arbeidsmåter. Håndboken omtaler, på samme måte som gjeldende rammeplan, barnehagens formål, innhold og arbeidsmåter, og det pedagogiske innholdet i barnehagen knyttes her til barns lek, læring og omsorg. Videre skrives det frem en pedagogisk ambisjon om at barnehagen skal gi grunnlag for en allsidig personlighetsutvikling gjennom fem virksomhetsområder: omsorg, lek, naturopplevelser, skapende aktiviteter og arbeid (Familie- og forbrukerdepartementet, 1982, s. 73), i tråd med den nordiske barnehagemodellen (Urban et al., 2022). En ny barnehagelov trådte i kraft i 1996 og ga det daværende Barne- og familiedepartementet adgang til å fastsette rammeplan for barnehagen. Den første rammeplanen for barnehagen, som kom i 1996, inneholdt forpliktende mål for arbeidet i barnehagene og satte krav til det sosiale samspillet. Videre pekte rammeplanen mot samfunn, religion og etikk, estetiske fag, språk, tekst og kommunikasjon, natur, miljø og teknikk og fysisk aktivitet og helse som fem fagområder alle barn i barnehager skulle få erfaring med i løpet av barnehageåret (Barne- og familiedepartementet, 1996). Med rammeplanen som kom i 2006, ble fagområdene utvidet med et nytt fagområde, Antall, rom og form, og samtidig ble fagområdet Samfunn, religion og etikk delt i to: Etikk, religion og filosofi og Nærmiljø og samfunn (Kunnskapsdepartementet, 2006). Med rammeplanen fra 2006 ble det dermed fastsatt sju fagområder. Samtidig fastholdt man at barnehagens innhold skulle være basert på lek, omsorg og læring, slik vi også finner det i dagens rammeplan (Utdanningsdirektoratet, 2017). Fagområdene har på den måten aktualisert og opprettholdt spenningen mellom lek og læring i barnehagen (se for eksempel Dahle, 2020; Kyrkjebø, 2022).

Ifølge rammeplanen gjenspeiler de sju fagområdene «områder som har interesse og egenverdi for barn i barnehagealder» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 47). Samtidig minner fagområdene også om fag som inngår i grunnopplæringen. Videre sier rammeplanen at fagområdene skal inngå som en meningsfull og morsom del av barnas hverdag i barnehagen, og at barnehagen gjennom arbeidet med fagområdene skal bidra til å fremme trivsel, allsidig utvikling og helse (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 47). Rammeplanen understreker at ansatte i barnehagen «skal se fagområdene i sammenheng» med barnehagens verdigrunnlag (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 7–12),

barnehagens formål og innhold (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 19–26), barns medvirkning (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 27–28) og barnehagens arbeidsmåter (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 43–45). Rammeplanen understreker barnas lek som et viktig grunnlag for arbeidet med fagområdene (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 47). Samtidig knyttes arbeidet med fagområdene til læring ved at barna blant annet skal få oppleve, erfare, utforske, utvikle interesse og få forståelse for innholdet i dem. Rammeplanen sier ikke noe eksplisitt om forholdet mellom fagområdene, bortsett fra at barnehagen skal ha som formål å fremme kommunikasjon og språk, noe som indikerer at fagområdet Kommunikasjon, språk og tekst får en spesielt viktig posisjon.

Sammenhengene mellom de ulike fagområdene kommer til uttrykk blant annet gjennom at flere temaer går igjen. Et eksempel er mangfold og gjensidig respekt, som beskrives som et sentralt innhold i flere fagområder med formuleringer som at personalet skal «synliggjøre språklig og kulturelt mangfold, støtte barnas kulturelle uttrykk og identiteter og fremme mangfold i kommunikasjon, språk og andre uttrykksformer» (om fagområdet Kommunikasjon, språk og tekst, Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 48) og «bidra til at kulturelt mangfold blir en berikelse for hele barnegruppen» (om fagområdet Kunst, kultur og kreativitet, Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 52). Et annet eksempel er denne formuleringen: «Fagområdet retter særlig oppmerksomhet mot barnehagens samfunnsmandat og verdigrunnlag i et samfunn preget av livssynsmangfold [...] Barnehagen skal skape interesse for samfunnets mangfold og forståelse for andre menneskers livsverden og levesett» (om fagområdet Etikk, religion og filosofi, Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 54–55). Et tredje eksempel er at demokrati knyttes til fagområdet Nærmiljø og samfunn og kobles til barnas medvirkning gjennom formuleringen: «Barnas medvirkning i barnehagens hverdagsliv legger grunnlaget for videre innsikt i og erfaring med deltakelse i et demokratisk samfunn» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 56). Mangfold og gjensidig respekt er også fremhevet i beskrivelsen av barnehagens verdigrunnlag (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 9), noe som illustrerer sammenhenger mellom fagområdene og barnehagens verdigrunnlag. De ulike fagområdenes innhold tydeliggjøres gjennom oppføring av en rekke ulike kulepunkter, i likhet med kapitlene om barnehagens formål og innhold og barnehagens arbeidsmåter. På den ene siden beskriver kulepunktene hva barnehagens arbeid med det enkelte fagområde skal bidra til, og på den andre siden tydeliggjør de hvordan personalet i barnehagen skal arbeide for å oppnå

dette. Beskrivelsene av hva barnehagen skal bidra til, innledes med denne formuleringen: «Gjennom arbeid med [det enkelte fagområde] skal barnehagen bidra til at barna». Den innledende formuleringen etterfølges deretter med fem til sju kulepunkter, som for eksempel «oppmuntres til å medvirke i egen hverdag og utvikler tillit til deltakelse i samfunnet» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 56) og «utforsker og undrer seg over eksistensielle, etiske og filosofiske spørsmål» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 55). Videre tydeliggjøres forventninger til hele personalets arbeidsmåter og arbeid med progresjon gjennom innledningen «Personalet skal» etterfulgt av kulepunkter med formuleringer som «bruke bøker, spill, musikk, digitale verktøy, naturmaterialer, leker og utstyr for å inspirere barna til matematisk tenkning» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 54), «være aktive og tilstedeværende, støtte og utfordre barna til variert kroppslig lek og anerkjenne barnets mestring» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 50) og «gi barna tid og anledning til å stille spørsmål, reflektere og lage egne forklaringer på problemstillinger, og til å delta i samtaler om det de har erfart og opplevd» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 53). Disse formuleringene må også ses i sammenheng med styreres og pedagogiske ledes særlige ansvar for det pedagogiske arbeidet. I beskrivelsene av hva personalet skal gjøre, går ord som gi barna, bruke, bidra, styrke og støtte igjen på tvers av fagområdene. Slik tydeliggjøres forventninger om personalets aktive tilstedeværelse, tilrettelegging og støtte i barnas møte med de ulike fagområdene, samtidig som rammeplanens formuleringer åpner for en pedagogisk praksis som i stor utstrekning tar utgangspunkt i barnas aktive deltakelse, erfaringer, behov og interesser. Vi ser altså at rammeplanen gjennom fagområdene stiller store krav om et allsidig innhold, varierte arbeidsmåter som bidrar til progresjon, og en inkluderende praksis. Senere i kapitlet vil vi undersøke hvordan ansatte forstår disse kravene og oversetter dem til praksis i barnehagehverdagen.

2.4 Barnehagens prioritering og vektlegging av fagområdene

I dette delkapitlet ser vi på hvordan barnehagene prioriterer blant de ulike fagområdene, og videre hvorvidt barnehagens prioriteringer har sammenheng med kommunenes prioritering av fagområder. Avslutningsvis ser vi på hvorvidt barnehagens prioritering av fagområder virker inn på foreldretilfredshet.

Som nevnt innledningsvis kommer barnehagenes organisatoriske implementeringsatferd til uttrykk i prioriteringer de gjør, og i hvordan de arbeider med rammeplanens innhold (Winter, 2003).

I Styrerundersøkelsen har vi undersøkt barnehagenes prioriteringer av fagområdene. Styrerne har både i 2019 og 2022 besvart spørsmålet: I hvilken grad vektlegger du som barnehageleder de ulike delene av gjeldende rammeplan? Her var barnehagens fagområder et av alternativene. De ble også spurt: Hvilke fagområder har etter din mening blitt sterkere prioritert? Her kunne de krysse av på flere alternativ. Formuleringen i spørsmålet om hvilke fagområder som er sterkere prioritert, er noe endret fra 2019 til 2022. I 2019 ble styrerne spurt om hvilke fagområder som var blitt sterkere prioritert. I 2022 ble det spesifisert at prioriteringen skal ha skjedd i løpet av det siste året, og styrerne ble bedt om å begrense seg til tre fagområder. Endringene i spørsmålsformuleringen skyldes at styrerne i 2019 i stor grad krysset av for at de prioriterte tre eller færre fagområder. En annen endring i 2022 var at styrerne også kunne krysse av for at de ikke hadde prioritert noen fagområder spesielt. 11 prosent krysset av på dette alternativet. Det er dermed begrensninger i hva funnene kan si om endring over tid, men resultatene gir en pekepinn om hvilke fagområder som står sterkt i barnehagen på de to måletidspunktene.

Styrerundersøkelsen viser at norske barnehagestyrere legger stor vekt på fagområdene. På spørsmål om hvilke deler av gjeldende rammeplan som vektlegges, oppga 87 prosent av styrerne i 2019 og 90 prosent i 2022 at de i stor eller svært stor grad vektla fagområdene (Lotsberg et al., 2020, s. 155). Dette gir grunnlag for å hevde at barnehagestyrerne anser fagområdene som en viktig del av barnehagens pedagogiske innhold, og at arbeidet med fagområdene opprettholdes og vektlegges over tid. Det innebærer imidlertid ikke at alle fagområdene tillegges like stor vekt (Østrem et al., 2009; Ljunggren et al., 2017; Lotsberg et al., 2020).

Tabell 2.1 viser andelen styrere i 2019 og 2022 som rapporterer å ha prioritert rammeplanens ulike fagområder sterkere. I 2022 var det som nevnt spesifisert at endringen i prioritering skal ha skjedd i løpet av det siste året.

Tabell 2.1 Hvilke fagområder har blitt sterkere prioritert? (N2019 = 1645, N2022 = 1913)

	2019 (N = 1645)	2022 (N = 1913)
Kommunikasjon, språk og tekst	68 %	77 %
Kropp, bevegelse, mat og helse	67 %	62 %
Kunst, kultur og kreativitet	11 %	16 %
Natur, miljø og teknologi	39 %	37 %
Antall, rom og form	27 %	11 %
Etikk, religion og filosofi	18 %	10 %
Nærmiljø og samfunn	22 %	22 %

Her viser svarene fra barnehagestyrerne at de ikke prioriterer alle rammeplanens fagområder i like stor grad. En klar tendens er at fagområdene Kommunikasjon, språk og tekst og Kropp, bevegelse, mat og helse blir prioritert langt høyere enn andre fagområder. Dette resultatet sammenfaller med funn fra evalueringer av den foregående rammeplanen (Østrem et al., 2009; Antonsen, 2015; Ljunggren et al., 2017). Østrem et al. (2009) pekte i evalueringen av rammeplanen fra 2006 på at fagområdene som fremstår som mer skoleforberedende, den gang så ut til å få styrket oppmerksomhet i barnehagene. At barnehagene prioriterer fagområdet Språk, tekst og kommunikasjon kan forstås i lys av et slikt skoleforberedende argument. Et annet argument er at styrkingen av språkkompetanse for barn i barnehagen har hatt økt politisk oppmerksomhet over tid (jf. strategien «Språkløyper»¹), og at tidlig innsats var en sentral ambisjon med rammeplanen fra 2017. Tidlig innsats kan komme til uttrykk gjennom styrket generell, politisk og faglig oppmerksomhet rundt språkarbeidet i barnehagen.

Svarene i Styrerundersøkelsen indikerer også at det er noen fagområder som i liten grad prioriteres. Sett i sammenheng med tidligere undersøkelser

1 Kunnskapsdepartementet satte i 2016 i gang en nasjonal strategi for språk, lesing og skriving. Strategien foregikk frem til 2019, men det er etablert et nettsted med ressurser som er tilgjengelige og vedlikeholdes av lesesenteret ved Universitetet i Stavanger. Se <https://sprakloyper.uis.no>

av barnehagenes prioriteringer er lav prioritering av fagområder verdt oppmerksomhet fordi rammeplanen fremhever at barna skal møte alle områdene. Fagområdet Etikk, religion og filosofi ser over tid ut til å ha fått lav prioritet i barnehagene. Utdanningsdirektoratets årlige spørreundersøkelse til barnehagesektoren i 2015 viste også at fagområdet Etikk, religion og filosofi var det som ble lavest prioritert ved at 12 prosent av barnehagene oppga at de i liten grad arbeidet med dette fagområdet. Andre fagområder som i liten grad ble prioritert, var den gang Kunst, kultur og kreativitet (5 prosent) og Nærmiljø og samfunn (4 prosent) (Antonsen, 2015). Resultatene sammenfaller med flere av fagområdene med lavest prosentandel i Styrerundersøkelsene i 2019 og 2022. Lotsberg et al. (2020, s. 191) peker i likhet med Ljunggren et al. (2017) på at fagområder som det ikke er oppmerksomhet rundt, eller som kan kreve spesifikk kompetanse, også ser ut til å få mindre fokus i barnehagene. Dette er særlig relevant for fagområdet Etikk, religion og filosofi, som ifølge Ljunggren krever mye translatørkompetanse (Ljunggren et al., 2017, s. 91). De senere årene har kompetansen i barnehagene blitt styrket, noe som kan gi grunnlag for at også dette fagområdet skulle ha styrket seg mer enn vi finner det i Styrerundersøkelsen. Eide og Homme (2019) peker imidlertid på at den skjerpede pedagognormen ikke nødvendigvis innebærer at en får tilført didaktisk kompetanse innenfor spesifikke fagområder til barnehagene. Likeledes viser Forsbakk (2020) at en generell styrking av barnehagefaglig kompetanse ved at det tilsettes flere pedagoger i barnehagen, ikke trenger å innebære at den fagspesifikke kompetansen i det enkelte fagområdet øker. Forsbakk, som har gjennomgått bacheloroppgavene til 190 barnehagelærerstuderenter ved Nord universitet, fant at fagområdet Etikk, religion og filosofi, sammen med fagområdet Antall, rom og form, i liten grad var berørt i studentenes selvvalgte bacheloroppgaver. Forsbakk ser dette i sammenheng med at også barnehagene i liten grad vektlegger dette fagområdet. Dermed inspireres studentene i liten grad til å undersøke dette fagområdet nærmere i sine bacheloroppgaver. Med utgangspunkt i Forsbakks (2020) studie kan vi derfor stille spørsmål ved om barnehagene selv vil kunne snu vedvarende manglende prioritering av enkelte fagområder. Vi skal senere i kapitlet se at barnehagene i stor grad prioriterer fagområder uavhengig av kommunenes prioriteringer. Vi kan her, sammen med Forsbakk (2020), stille spørsmål ved hvilke aktører rundt barnehagene som kan forventes å endre barnehagenes prioriteringer blant fagområdene.

Sammenlignet med resultatene fra 2019 rapportert av Lotsberg et al. (2020, s. 157) viser Styrerundersøkelsen fra 2022 at barnehagene har endret noen av sine prioriteringer. Andelen styrere som sier de prioriterer Kommunikasjon, språk og tekst, har økt fra 68 til 77 prosent, og andelen styrere som prioriterer Kunst, kultur og kreativitet, har økt fra 11 til 16 prosent. Siden såpass få oppga fagområdet Kunst, kultur og kreativitet som prioritert i 2019, tilsvarer denne økningen på 5 prosentpoeng en relativ økning på 45 prosent. Tre fagområder – Kropp, bevegelse, mat og helse, Natur, miljø og teknologi og Nærmiljø og samfunn – virker å være noe svakere prioritert i 2022, mens andelen som prioriterer Antall, rom og form og Etikk, religion og filosofi er omtrent halvert: En nedgang på henholdsvis 16 og 8 prosentpoeng tilsvarer en relativ nedgang på henholdsvis 59 og 47 prosent. Nedgangen i antallet som prioriterer fagområdet Antall, rom og form, er med andre ord betydelig og peker på at det kan ha skjedd en markant endring i barnehagenes prioriteringer etter den nye rammeplanen sammenlignet med den foregående. I 2009 var det 36 prosent som la stor vekt på dette fagområdet, mens 45 prosent i noen grad anså det som viktig (se Østrem et al., 2009). Et viktig forbehold her er at sammenstillingen av resultater fra de to evalueringene må ses i lys av at spørsmålsformuleringen i de to undersøkelsene er ulike. Et annet forhold som kan forklare den markante nedgangen i barnehagenes prioritering av fagområdet Antall, rom og form, var at det i den foregående rammeplanen ble introdusert som et nytt fagområde og derfor fikk stor oppmerksomhet i barnehagene (Østrem et al., 2009).

Å se resultatene i lys av spørsmålsformuleringen er viktig for å tolke resultater fra de to måletidspunktene i Styrerundersøkelsen. Som nevnt var det noen endringer i spørsmålsformuleringen: i 2022 spurte vi etter prioritering av fagområdene de siste to årene, og antall svaralternativ ble utvidet. Endringene i spørsmålsformuleringen kan ha påvirket svarene til barnehagestyrerne, særlig til de 10 prosentene som i 2022 oppga at de ikke prioriterte noen av fagområdene spesielt, ettersom dette ikke var et alternativ i Styrerundersøkelsen i 2019. Vi kan anta at en del styrere heller ikke gjorde spesielle prioriteringer mellom fagområdene i 2019, men da var det ikke åpnet for at de kunne oppgi dette svaralternativet. Noe av nedgangen i prioriteringer mellom 2019 og 2022 kan dermed potensielt forklares med at styrere i runde 1 ble «tvunget» til å krysse av for noen prioriterte områder. Styrerundersøkelsen viser at det er stor grad av konsistens når det gjelder

hvilke fagområder som vurderes som viktige, og at dette sammenfaller med tidligere studier (Ljunggren et al., 2017). Ljunggren et al. (2017) har tidligere vist til at samtlige fagområder ser ut til å ha styrket seg siden Østrem og kollegaers evaluering ble publisert i 2009, og ser dette som et uttrykk for at fagområdene har styrket rammeplanen som styringsinstrument. Underveisrapporten fra denne evalueringen fant at rammeplanen var styrket som styringsinstrument, men pekte også på at prioriteringen av noen områder fremfor andre må ses i sammenheng med andre endringer enn den nye rammeplanen (Homme et al., 2020). Slike endringer kan være at barnehagene har fått styrket sin fagkompetanse gjennom skjerpet pedagognorm og økt andel fagarbeidere. Pågående satsinger og styringssignaler kan også ha betydning, som for eksempel Utdanningsdirektoratets verktøy for kvalitet og kompetanseutvikling i barnehage, skole, SFO, PP-tjenesten og fag- og yrkesopplæring (Utdanningsdirektoratet, 2022). Et viktig mål for statlige myndigheter med revidering av rammeplanen var at den skulle samsvare med loven, og at virkemidlene skulle støtte opp under lov og rammeplan (Ludvigsen & Homme, 2020). Kommunenes prioriteringer og vektlegging av barnehagens innhold kan også ha betydning for barnehagenes arbeid. I det neste delkapitlet ser vi derfor nærmere på om barnehagenes prioriteringer kan forstås i sammenheng med kommunenes prioriteringer.

2.5 Har barnehagenes prioriteringer sammenheng med kommunenes prioriteringer?

Barnehagenes prioriteringer kan forstås ut fra interne justeringer og forhandlinger, men også ut fra relasjonen barnehagene har til andre aktører i barnehagesektoren, som eiere og kommunale barnehagemyndigheter, eller det Winter (2003) forklarer som mellomorganisatorisk implementeringssatferd. Et interessant spørsmål blir da å undersøke hvorvidt og i hvilken grad barnehagenes prioritering av ulike fagområder har sammenheng med prioriteringene som gjøres av kommunene. I Kommuneundersøkelsen (se Børhaug & Nordø, 2020; appendiks A1.4) har vi i sendt ut spørreskjema til alle landets kommuner i 2020 og 2023. I 2023 inkluderte vi spørsmål om

hvilke fagområder kommunene har prioritert i oppfølgingen av barnehager i kommunen det siste året. I tabell 2.2 nedenfor ser vi hvordan kommunene har vektlagt de sju fagområdene når de har svart på følgende spørsmål i 2023: «Kva fagområde har kommunen prioritert i oppfølginga av alle barnehagar i kommunen det siste året? Kryss av for dei tre fagområda de har prioritert høgast.»

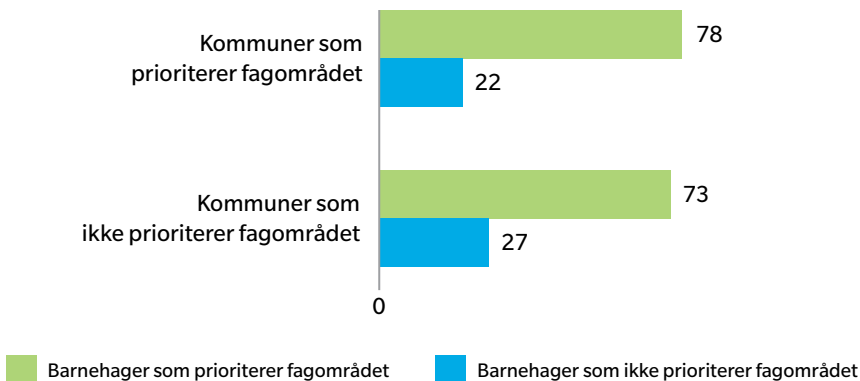
Tabell 2.2 Kommunenes prioriteringer av fagområder i oppfølgingen av barnehager i 2023 (N = 144)

Prioriterte fagområder	Andel kommuner
Kommunikasjon, språk og tekst	89
Kropp, bevegelse, mat og helse	50
Kunst, kultur og kreativitet	10
Natur, miljø og teknologi	27
Antall, rom og form	11
Etikk, religion og filosofi	7
Nærmiljø og samfunn	22

Vi ser at prioriteringene i stor grad følger samme mønster som for Styrerundersøkelsen: Fagområdet Kommunikasjon, språk og tekst er tyngst prioritert, 89 prosent har krysset av her, mens fagområdene Kropp, bevegelse, mat og helse og Natur, miljø og teknologi til en viss grad skiller seg ut, med avkrysninger hos henholdsvis 50 og 27 prosent av kommunene. De samme tendensene viser seg også i fagområdene som er lavest prioritert: Etikk, religion og filosofi er lavest her, sammen med Kunst, kultur og kreativitet og Antall, rom og form, slik vi også så for Styrerundersøkelsen i 2022.

Selv om nivået og fordelingen blant de prioriterte fagområdene er rimelig like for kommuner og barnehager, er det ikke gitt at barnehagene prioriterer de samme fagområdene som kommunene de tilhører. For å undersøke dette har vi koblet styrer- og kommuneundersøkelsene fra 2022/2023 og sett på sammenhengen mellom kommunenes og styrernes prioriteringer av de enkelte fagområdene. Ikke alle barnehagene fra Styrerundersøkelsen ligger i kommuner som deltar i Kommuneundersøkelsen, og ikke alle kommunene

fra Kommuneundersøkelsen er representert blant barnehagene i Styreundersøkelsen. Utvalget etter koblingen ble derfor redusert til 117 kommuner og 1048 barnehager.



Figur 2.1 Sammenhengen mellom kommunenes og styrernes prioritering av fagområdet Kommunikasjon, språk og tekst, angitt i prosent (N kommuner = 117, N barnehager = 1048)

I kommunene som oppgir å prioritere Kommunikasjon, språk og tekst, oppgir 78 prosent av barnehagestyrerne å prioritere dette området. I kommunene som *ikke* oppgir å prioritere Kommunikasjon, språk og tekst, rapporterer 73 prosent av barnehagestyrerne at de prioriterer dette fagområdet. Resultatene er vist i figur 2.1. Forskjellen er altså på bare 5 prosentpoeng. For de fleste fagområdene er mønsteret det samme. En rimelig slutning er dermed at barnehagene i stor grad gjør sine prioriteringer uavhengig av hvilke fagområder kommunene prioriterer. Ett unntak er fagområdet Antall, rom og form, hvor differansen mellom prioriterende og ikke-prioriterende kommuner er på 14 prosentpoeng (24 vs. 10 prosent) – altså ser barnehagene for dette fagområdet ut til å bli påvirket av kommunenes prioriteringer i større grad. Den manglende sammenhengen mellom kommuners og barnehagers prioriteringer av fagområder bekreftes også av en kjiqvadrattest ($\chi^2 = 1,4946$, $p = 0,222$).

At det ser ut til å være manglende sammenheng mellom kommunenes prioriteringer og barnehagenes, kan forstås ut fra flere forhold. Et spørsmål vi kan stille, er om det i det hele tatt er rimelig å forvente at det skal være en slik sammenheng. En indikasjon på at svaret på dette spørsmålet er nei,

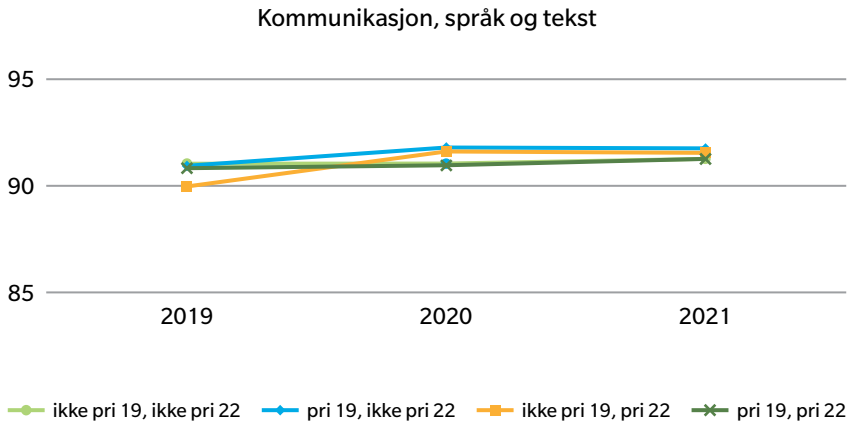
kan vi finne i Kommuneundersøkelsen i 2023, som viser at relativt få kommuner rapporterer å ha satt inn tiltak for å følge opp fagområdene (32 prosent kommuner oppgir å ha iverksatt tiltak for å følge opp fagområdene mot 68 prosent som oppgir tiltak for å følge opp læringsmiljø. Se appendiks A1.4 for nærmere omtale). Vi kan da anta at kommunene i stor grad prioriterer å sette inn tiltak på områder der de erfarer at barnehagene har utfordringer. Fagområdene ser da ut til å være et område kommunene vurderer at barnehagene mestrer. Et annet poeng er at eierrollen med revidert rammeplan er styrket og tildelt mer eksplisitt ansvar. Det kan innebære at prioriteringene barnehagene gjør, ikke avgjøres internt i organisasjonen, men av eiere med sterk styringskapasitet (Børhaug & Nordø, 2020). Barnehagens mellomorganisatoriske implementeringsatferd (jf. Winter, 2003) omhandler da ikke bare barnehagens egne relasjoner med andre aktører i barnehagesektoren, men også relasjonene mellom disse aktørene, som for eksempel relasjonen mellom eiere og kommuner. Et tredje poeng kan vi finne hos Ball et al. (2012), som forklarer at et kjennetegn ved utdanningsorganisasjoner som skoler er at det utvikles særegne profesjonelle kulturer, perspektiver, holdninger og samhandlingsatferd som danner et fortolkningsgrunnlag disse organisasjonene møter nye initiativ med. Dette kan forklare både den organisatoriske og den mellomorganisatoriske implementeringsatferden til barnehagene, hvor barnehagene både kan starte initiativ på egen hånd og koble seg på eventuelle kommunale initiativ dersom de finner at det sammenfaller med deres prioriteringer. Det kan også være slik at barnehager som tidligere har deltatt i kommunal oppfølging rundt et fagområde, velger å videreføre dette arbeidet uavhengig av om kommunene følger dette opp videre. Vi skal se et eksempel på dette senere i kapitlet.

Ovenfor har vi pekt på at kommuner og barnehager i stor grad ser ut til å prioritere de samme fagområdene: Kommunikasjon, språk og tekst og Kropp, bevegelse, mat og helse. Vi finner også de samme tendensene når det gjelder fagområdene som barnehagene ikke prioriterer sterkere: Etikk, religion og filosofi, Kunst, kultur og kreativitet og Antall, rom og form. Samtidig finner vi at barnehagens prioriteringer ikke ser ut til å styres av hva kommunene prioriterer. Et interessant spørsmål blir da om barnehagens prioriteringer virker inn på andre aktører. I neste avsnitt undersøker vi hvorvidt barnehagens prioritering av fagområder virker inn på foreldretilfredshet.

2.6 Er det sammenheng mellom barnehagens prioriteringer og foreldretilfredshet?

Relasjonen mellom barnehage og foreldre er en del av den mellomorganisatoriske implementeringsatferden i barnehagene. Vi har derfor vært interessert i å se barnehagens prioriteringer av fagområder i sammenheng med brukernes opplevelse av tilbudet, her forstått som foreldres tilfredshet uttrykt i Brukerundersøkelsen til foreldre (Rydland & Christensen, 2021). Brukerundersøkelsen gjennomføres hvert år i en rekke norske barnehager. Ved å koble Styrerundersøkelsen og Brukerundersøkelsen får vi et utvalg på 712 barnehager og 64 343 foreldre. Dette er barnehager som deltar i begge rundene av Styrerundersøkelsen i tillegg til Brukerundersøkelsen i årene 2019–2021. Vi har analysert hvert fagområde for seg og delt utvalget inn i fire grupper: 1) barnehagene som ikke prioriterer det enkelte fagområdet verken i 2019 eller 2022, 2) barnehager som prioriterer det enkelte fagområdet i 2019, men ikke i 2022, 3) barnehager som prioriterer det enkelte fagområdet i 2022, men ikke i 2019, og 4) barnehager som prioriterer det enkelte fagområdet både i 2019 og 2022. Brukerundersøkelsen har ikke spørsmål som undersøker foreldres tilfredshet relatert til hvert enkelt fagområde. Det nærmeste vi kommer, er et spørsmål om språkutvikling som vi kan koble til fagområdet Kommunikasjon, språk og tekst. Foreldrene blir bedt om å rangere følgende påstand: «Jeg har inntrykk av at barnehagen tilrettelegger for mitt barns språkutvikling». Det er fem svaralternativer, fra «Helt uenig», her representert med tallet 0, til «Helt enig», her representert med tallet 100. Foreldre som svarte «Vet ikke», er utelatt fra analysen. Vi kalkulerte den gjennomsnittlige tilfredsheten for de fire gruppene for hvert fagområde. Den gjennomsnittlige tilfredsheten for hele utvalget er på 91,1, med andre ord er foreldre i gjennomsnitt svært fornøyde med denne delen av barnehagens praksis. Resultatene er illustrert i figur 2.2.

Figur 2.2 viser at det er svært lite variasjon: For alle årene og alle gruppene ligger foreldretilfredsheten mellom 90 og 92. Foreldrene i disse barnehagene fremstår som svært tilfredse, og denne tilfredsheten ser ikke ut til å variere med barnehagens (endrede) prioriteringer av fagområdet Kommunikasjon, språk og tekst. Vi finner den samme tendensen for alle fagområdene. Nærmere analyser av Brukerundersøkelsen i rapporten *Foreldrevurderingar og ny rammeplan* (Rydland & Christensen, 2021) viste for øvrig at dette også gjaldt foreldres generelle tilfredshet med barnehagetilbudet; dette samvarierte i liten grad med kjennetegn ved barnehagene.



Figur 2.2 Barnehagers prioritering av fagområdet Kommunikasjon, språk og tekst og foreldres vurdering av tilbudet (N barnehager = 712, N foreldre = 64343). Svært fornøyd = 100

Videre i kapitlet undersøker vi den organisatoriske implementeringsatferden i barnehagene. I underveisrapporten viste både Styrerundersøkelsen og Barnehagestudien at det var stor variasjon blant barnehagene både med hensyn til i hvilken grad rammeplanen ble tatt i bruk, og hvordan de arbeidet med å involvere alle ansatte i implementeringen (Eide et al., 2020; Lotsberg et al., 2020). Her vil vi illustrere noe av denne variasjonen når vi presenterer analysene av barnehagenes arbeid med fagområdene i planer, i arbeidet med barna og i dokumentasjon til foreldre.

2.7 Hvordan kommer fagområdene til uttrykk i barnehagenes planer?

I de følgende avsnittene går vi dypere inn i hvordan fagområdene kommer til uttrykk i barnehagenes planer. Planarbeidet gir uttrykk for barnehagens fortolkning av rammeplanen og viser hvordan barnehagene vektlegger og organiserer ulike sider ved rammeplanen. I dette kapitlet er det interessant å undersøke hvordan barnehagene presenterer arbeidet med fagområdene. Tidligere har Barnehagestudien (Eide et al., 2020) vist at barnehagene bruker en rekke ulike planer i arbeidet i hverdagen og i planleggingen av fagområdene. Her fokuserer vi særlig på årsplanen fordi den har status som

en overbyggende plan for den enkelte barnehage, før vi kort kommenterer hvordan barnehagene også bruker andre planer. Barnehagene er gjennom rammeplanen forpliktet til å utarbeide en årsplan som skal gjelde for barnehagen som enhet. I rammeplanen omtales denne planen, sammen med dokumentasjon, både som et arbeidsverktøy internt i barnehagen og som viktig i barnehagens kommunikasjon med aktører rundt barnehagen (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 37–38). Rammeplanen fremmer videre krav om at barnehagenes årsplaner skal «vise hvordan barnehagen vil arbeide for å omsette rammeplanens formål og innhold og barnehageeierens lokale tilpasninger til pedagogisk praksis» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 38). Kravene til innhold i barnehagenes årsplaner er sammensatt og omfatter barnehagenes arbeid med omsorg, lek, danning, læring, progresjon, barn og foreldres medvirkning, barnehagens vurdering av pedagogisk arbeid, tilvenning av nye barn og samarbeid og sammenheng med skole (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 38). Samtidig stiller ikke rammeplanen eksplisitt krav om at fagområdene skal synliggjøres i barnehagenes årsplaner. Vi har tidligere vist at det er stor variasjon i hvorvidt årsplanene utformes i tråd med rammeplanens krav (Eide et al., 2020). Ettersom barnehagenes årsplaner er offentlige, har vi av anonymiseringshensyn valgt å ikke oppgi kode for barnehagene i presentasjonen.

Gjennomgangen av barnehagenes årsplaner for 2022/2023 viser at årsplanene i større grad enn tidligere år (2019–2021) omtaler de temaene som rammeplanen forventer. Gjennomgangen avdekket også at flere barnehager i undersøkelsen har inkludert fagområdene i årsplanen. Årsplanene har egne avsnitt for hvert av punktene som skisseres i rammeplanen, hvor barnehagens arbeid med for eksempel lek, læring, omsorg og barns medvirkning skrives frem. Barnehagene benytter i tillegg andre planer og dokumenter til å svare ut krav som rammeplanen har til årsplanen. Eksempler er treårsplaner, virksomhetsplaner, langsiktige årsplaner, langtidsperspektiv, visjon, fokusplan, pedagogisk årsplan og progresjonsplan for fagområdene. Et konkret eksempel er en av barnehagene som i 2020 brukte én mal som eier har utviklet, for å angi mål for læringsarbeidet og en annen mal for å synliggjøre arbeidet med fagområdene ut fra en didaktisk modell som også inkluderer andre vektlagte temaer i rammeplanen, som barns medvirkning og vurdering av arbeidet. Eier har senere valgt å samle disse dokumentene i en langsiktig strategiplan som barnehagen bruker sammen med årsplanen i en treårssyklus.

Selv om 79 prosent av de spurte i Styrerundersøkelsen (2022) rapporterer at de i stor eller i svært stor grad har nedfelt arbeidet med fagområder i skriftlige regler og rutiner (se figur 3.3 i kapittel 3), åpner det likevel for variasjon i hvilken grad og på hvilken måte fagområdene kommer til uttrykk i årsplanene til de ulike barnehagene. I gjennomgangen av årsplanene for barnehageåret 2022/2023 finner vi slik variasjon både med hensyn til omfanget av omtalen av hvert fagområde og med hensyn til hvilke måter fagområdene kommer til uttrykk på. Vi har her identifisert tre tendenser blant barnehagene som deltok i Barnehagestudien: 1) at fagområdene ses i sammenheng og omtales som innlemmet i barnehagens arbeid med verdigrunnlaget, lek og læring, 2) at enkelte fagområder trekkes frem som satsingsområder, og 3) at fagområdene knyttes til ulike temaer eller konkretiseres i delmål og arbeidsmåter tilpasset barnas alder, som et uttrykk for progresjon. Den første tendensen er mest utbredt blant barnehagene i vårt utvalg. Et eksempel på dette er formuleringer som denne: «Vi jobber tverrfaglig med alle fagområder og satsingsområder. Demokrati og dialog er verdier som er til stede i alt vi foretar oss» (årsplan, s. 17). Gjennom slike formuleringer vises det at en arbeider med fagområdene i sammenheng, og at arbeidet er bygd på verdigrunnlaget i rammeplanen. Dette er i tråd med Utdanningsdirektoratets forventninger til arbeidet med rammeplanen i barnehagene, og på Utdanningsdirektoratets nettsider er hvert kapittel i den digitale utgaven av rammeplanen supplert med refleksjonsspørsmål (Utdanningsdirektoratet, 2017). Kapitlet om fagområdene er supplert med blant annet disse refleksjonsspørsmålene: «Hvordan arbeider vi med å se barnehagens verdigrunnlag, formål og innhold i sammenheng med fagområdene?», «Hvordan kan vi sikre at leken er utgangspunkt for arbeidet med fagområdene?» og «Hvordan arbeider vi med planlegging og gjennomføring av det pedagogiske innholdet for å se alle barnehagens fagområder i sammenheng?».

Samtlige årsplaner omtaler barnehagenes arbeid med lek, læring, omsorg og danning. Flere av barnehagene beskriver her fagområdene som innlemmet i barnehagens arbeid med lek og læring, og de gir uttrykk for at de ser fagområdene i sammenheng. Et eksempel er en barnehage som skriver at

fagområdene er en naturlig del av utformingen av innhold, metode og mål. Vi evaluerer jevnlig vårt arbeid med barna, og reflekterer rundt hvilke fagområder vi ser i de ulike aktivitetene i hverdagen. Dette dokumenteres også gjennom Månedsbrev til foreldre. Vi er opptatt av barns medvirkning

og pedagogisk improvisasjon, og har derfor åpne planer med rom for å bygge videre på barns innspill, tanker, lek og interesser. (Treårsplan, s. 14)

I årsplanene finner vi samtidig at de tre mønstrene delvis overlapper i den enkelte barnehage. Eksempler er her fire barnehager som alle beskriver fagområdene i sammenheng og som en del av barnehagens arbeid med verdier, omsorg, lek og læring, samtidig som enkelte fagområder løftes frem som satsingsområder i barnehagene. Et annet eksempel er en barnehage som utover beskrivelsen av barnehagens arbeid med lek og læring løfter frem enkelte fagområder som tema i forberedelsene til overgangen mellom barnehage og skole:

I førskolegruppen tilrettelegger vi for aktiviteter som stimulerer for lek og læring, undring og refleksjon, språkstimulering og begrepsforståelse. Vi har fokus på temaene: Kommunikasjon, språk og tekst, Antall, rom og form, Kunst, kultur og kreativitet og Kropp, bevegelse og helse. Barna får erfaringer med faste rammer og struktur og vi øver på å vise toleranse for andres valg, meninger og ulikheter, vente på tur, følge regler i lek og spill, prøve å få ting til selv og å samarbeide med andre. (Årsplan, s. 13)

Blant barnehagene som skriver frem satsinger på enkelte fagområder, er det først og fremst fagområdet Kommunikasjon, språk og tekst som fremheves. I årsplanen til barnehagene som satser spesielt på dette fagområdet, vektlegges språk som basiskompetanse og grunnleggende for barnas utvikling og samspill med andre. Et eksempel er en barnehage som skriver følgende:

Språk som basiskompetanse er en av barnehagens viktige oppgaver og er helt essensielt for barns helhetlige utvikling. Språklig kompetanse er viktig for barns identitetsutvikling og for barns evne til å samhandle og bygge gode relasjoner med både barn og voksne. Gjennom språket kan barn uttrykke behov, tanker, meninger og følelser. (Årsplan, s. 16)

Et annet eksempel er en barnehage som tidligere har vært en del av den nasjonale strategien «Språkløyper». Her har kommunen tidligere hatt status som språkkommune, og barnehagen har valgt å videreføre arbeidet utover prosjektperioden. Målet med videreføringen er å sikre et helhetlig og enhetlig opplæringsløp hvor barna utvikler god språklig kompetanse gjennom at

en sikrer progresjon allerede i barnehagen. I årsplanen forklares arbeidet med språk i sammenheng med blant annet kultur og mangfold:

Språk og kultur heng tett saman. Det fleirspråklege mangfaldet vi har i vårt samfunn er naturleg å løfte fram både i det fysiske miljøet, i kommunikasjon og samspel, samt i aktivitetar i barnehagen. Norsk kultur og tradisjon vil ha eit naturleg rotfeste i vårt pedagogiske tilbod. I tillegg til andre kulturar vil samisk språk og kultur verte løfta fram årleg. (Årsplan, s. 5)

Som beskrevet ovenfor ses satsing på fagområdet Kommunikasjon, tekst og språk også i sammenheng med andre fagområder, lek og hverdagsaktiviteter i barnehagen. Eksempler på dette kan være at en arbeider med språk gjennom musikalske grunnelementer som rytme, bevegelse og lyd i samvær rundt tekster eller i samtaler med barna om opplevelser og aktiviteter. Arbeidet med språk forklares også som et virkemiddel for andre fagområder, slik som en av barnehagene forklarer i beskrivelsen av Antall, rom og form:

I barnehagen inngår arbeidet med matematisk kompetanse som en naturlig del av barnas lek og aktiviteter. Gjennom språket som brukes i hverdagen og i samspill med andre, utviklet barnet forståelse for og bruker selv matematiske sammenhenger og begrep. Vi teller når vi dekker bord, vi bruker rim og regler i samlingsstund, vi snakker om farger og former, vi måler og forklarer. (Årsplan, s. 17)

I barnehagene hvor arbeidet med fagområdene relateres til ulike temaer gjennom året, skrives det frem lite konkret innhold i det enkelte fagområdet. I stedet viser barnehagenes årsplaner her til øvrig dokumentasjon som periodeplan, månedsplan eller lignende. I årsplanen knyttes arbeidet med fagområdene til temaområder som for eksempel kroppen, årstidene eller vennskap. Årsplanen viser her sammenhengen mellom fagområder og tema som en figur eller en tabell, her illustrert med et utsnitt av årsplanen fra en av disse barnehagene (tabell 2.3).

Tabell 2.3 Utsnitt av en barnehages årsplan s. 5. Korleis barnehagen jobbar med fagområda frå rammeplan:

Månad	Fagområde	Tema	Mål for borna
September, Oktober, November	Mengd, rom og form	Mattemoro	<p>Haldningsmål: Oppdage og undre seg over matematiske samanhengar</p> <p>Kunnskapsmål: Barna skal undre seg, vise nysgjerrighet og motivasjon for problemløysing.</p> <p>Opplevelsesmål: Barna skal leike og eksperimentere med tal, mengde, teljing og få erfaring med ulike måtar å uttrykke dette på.</p> <p>Bruke kroppen og sansane for å utvikle rom for forståing.</p>
Desember	Kommunikasjon, språk og tekst Etikk, religion og filosofi	Jul og tradisjonar	<p>Haldningsmål: Lære om ulike juletradisjonar som er representert på avdelinga.</p> <p>Kunnskapsmål: Få kjennskap til tradisjonar kring julehøgtida.</p> <p>Opplevelsesmål: Oppleve spenning og glede ved høgtlesing, fortelling, song og samtale.</p>
Januar, Februar, Mars	Natur, miljø og teknologi	Vinter, snø og leik	<p>Haldningsmål: Barna skal utvikle respekt for naturen, været og dyra som lever ute om vinteren.</p> <p>Kunnskapsmål: Barna skal få kunnskap om dyra som lever i naturen.</p> <p>Opplevelsesmål: Barna skal få gode opplevinger i naturen om vinteren.</p>
April, Mai, Juni	Kunst, kultur og kreativitet	Skaparglede	<p>Haldningsmål: Få utforske og bli kjend med si eiga kreativitet og kultur i saman med andre.</p> <p>Kunnskapsmål: Møte eit mangfald av kunstnariske og kulturelle uttrykksformer.</p> <p>Opplevelsesmål: Oppleve glede og stoltheit over eigen kulturell tilhøring i fellesskapet.</p>

I denne barnehagen arbeides det ut fra en toårssyklus, hvor hvert av fagområdene tematiseres og utgjør et fokusområde i en tremånedersperiode. De to årene ses da i sammenheng, slik at alle fagområdene blir representert med et tema i løpet av syklusen. For hvert av temaene har barnehagen utformet holdningsmål, kunnskapsmål og opplevelsesmål. Disse formuleringene ligger tett opp til rammeplanens formuleringer for de aktuelle fagområdene, her illustrert med formuleringen av opplevelsesmålet: «Barna skal leike og eksperimentere med tal, mengde, teljing og få erfaring med ulike måter å uttrykke dette på.» I tilsvarende tekst i rammeplanen står det at barnehagen skal bidra til at «barna leker og eksperimenterer med tall, mengde og telling og får erfaring med ulike måter å uttrykke dette på» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 54). Analysen viser også et eksempel på at tekstnærhet til rammeplanen er et gjennomgående trekk ved årsplanene. Vi skal senere se at dette også gjelder når barnehagene dokumenterer arbeidet sitt til foreldre.

Bare én av barnehagene i utvalget konkretiserer sitt eget arbeid med fagområdene i delmål og arbeidsmåter tilpasset barnas alder og skriver dette frem som en progresjonsplan i årsplanen for 2022 (arbeidet med progresjon omtales nærmere i kapittel 3). Beskrivelsen av arbeidet med fagområdene utgjør hele 15 av 30 sider i dokumentet. Her beskrives hvert av fagområdene i en overbyggende innledning, før det konkretiseres hva og hvordan fagområdet skal inngå i arbeidet med barn i ulik alder. Noe tilsvarende finner vi i skolenes læreplanverk i konkretiseringen av kompetansemålene.² Figur 2.3 viser et utsnitt av barnehagens årsplan, med introduksjonen og konkretiseringen av fagområdet Etikk, religion og filosofi i arbeidet med ett- og toåringene:

2 Læreplaner og støttmateriell finnes på <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/>.

Etikk, religion og filosofi

Etikk, religion og filosofi er med på å forme korleis vi forstår verda og menneska. Det pregar verdiar, normer og holdningar. Religion og livssyn legg grunnlaget for etiske normer. Norge er i dag eit fleirkulturelt samfunn med ulike religionar. Barnehagen skal respektere det mangfaldet som er representert i barnegruppa. Samstundes skal den ta med seg verdiar og tradisjonar frå den kristne kulturarven. Alle handlingar og avgjerder som gjeld barnet skal ha barnet sitt beste som grunnleggande omsyn jfr. Grunnlova §104 og Barnekonvensjonen art.3 nr.1

Alder	MÅL	AKTIVITET
1 – 2 år	<p>Få gryande kjennskap til julahøgtida og tradisjonar knyta til den kristne kulturarven.</p> <p>Respekt, nyskjerrighet og undring (filosofere/ fantasere)</p> <p>Utvikle interesse og respekt for kvarandre, sjå verdien av likskapar og ulikskapar.</p> <p>Gryande kjennskap til ulike påsketradisjonar og grunnleggande normer og verdiar</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Lage gåver, pynt, julebakst, syngje, lese • Bruke sansane: lukte, smake, lytte, kjenne på • Erfare glede av forventning og spenning i forjulstida • Sjå på endringar i nærmiljøet, barnehagen, heime • Øve på å dele og å syne omsyn til kvarandre. • Gje barnet opplevingar og erfaringar med ulike tradisjonar • Bruke her og no situasjonar til samtale og læring • Samarbeide og lære av kvarandre • Øve på å seie «dei», «ha-det», «kan eg få»... • Barna skal erfare at det finnst ulike måtar å feire påskehogtida på. • La barna ta del i gjeremål og ulike tradisjonar knytt til høgtider som td påska: lage påskepynt, syngje songar om påska, lese bøker, påskehare/ påskeegg

Figur 2.3 Utsnitt av en barnehages årsplan s. 26

Flere av de ansatte i barnehagene trekker frem at arbeidet med fagområdene også er synlig i planverk og dokumentasjon utover årsplanen, slik som en fagarbeider i en av barnehagene:

Det er mange fagområder en skal innom. Det blir litt full fart. Jeg synes det er godt med månedsplaner satt opp av pedagogene. Der setter de opp fagområdene og målene. Jeg har jo ansvar for forming, og når jeg leser månedsplanene, vet jeg hva jeg kan gå ut ifra. Det er veldig greit at pedagogene setter opp målene. Det er et veldig godt verktøy. (Fagarbeider³)

I denne barnehagen skriver de pedagogiske lederne periodiske planer (det varierer mellom én eller flere måneder) til foreldrene, hvor de først skisserer aktivitetene i måneden som kommer, og så legger inn en beskrivelse av det tematiske fokuset som gjelder. Planen gis også til fagarbeidere og assistenter, som deltar i utviklingen på avdelingsmøter ved at de kommer med forslag til aktiviteter, slik at man kan nå målene som er skissert. I periodeplanen er prosessmålene fra rammeplanen operasjonalisert ned til kunnskapsmål,

3 Barnehagennummer oppgis ikke av anonymiseringshensyn.

holdningsmål og ferdighetsmål for måneden(e), som for eksempel: få kjennskap til naturen og bærekraftig utvikling, lære om insekter og hvorfor de er viktige for oss, og få oppleve tilhørighet til nærmiljøet og naturen og mulighet til å bruke naturen som en arena for lek og undring, utforskning og læring (månedspan⁴).

Gjennomgangen av de periodiske planene som utarbeides i barnehagene, viser at de fleste utformer planer som kan fungere som arbeidsdokumenter i avdelingene, slik fagarbeideren sitert ovenfor skisserer. Planene er ofte utformet som en kalenderoversikt med datoer og angir da en aktivitet for hver dag, som for eksempel å gå tur eller male, eller de beskriver aktiviteter for bestemte aldersgrupper, som skolestartere. Gjennomgangen av barnehagens periodiske planer viser videre at det varierer noe hvorvidt barnehagene reformulerer eller parafraiserer rammeplanens beskrivelser av fagområdene eller bare bruker rene sitater til å underbygge målsettingene for perioden. Hovedinntrykket vårt er likevel at tekstene som er reformulert, ligger svært tett opp til rammeplanens formuleringer for arbeidet med fagområdene.

Årsplanene og de periodiske planene synliggjør arbeidet med fagområdene i barnehagene. Her har vi identifisert noen gjennomgående trender, hvor barnehagene skriver frem fagområdene i sammenheng med og i relasjon til barnehagens verdigrunnlag, lek, læring og medvirkning på ulike måter. Et gjennomgående trekk ved årsplanene er at de nyere planene er mer i tråd med forventningene i rammeplanen enn de planene som ble analysert til Barnehagestudien i 2020 (se Eide et al., 2020, s. 213–214). Denne utviklingen innebærer at årsplanene nå, i større grad enn tidligere, beskriver barnehagens arbeid med barns medvirkning, undring og erfaringer som grunnlag for arbeidet i tillegg til å omtale barnehagens verdigrunnlag, lek, læring og omsorg. De nyere årsplanene viser at innholdet i stor grad skrives frem med begrepene som fremgår i rammeplanen. Denne endringen gir imidlertid ikke et fullstendig bilde av den operasjonaliserte og den iverksatte rammeplanen (jf. Goodlad, 1979). For å undersøke hvordan barnehagene iverksetter rammeplanen, trenger vi å se nærmere på hvordan ansatte forstår og arbeider med fagområdene i hverdagen.

4 Barnehage nummer oppgis ikke av anonymiseringshensyn.

2.8 Barnehagens fortolkning av fagområdene

I Barnehagestudiens to runder med datainnsamling finner vi gjennomgående at de ansatte er positive til rammeplanen, og de gir uttrykk for eierskap til den. Dette gjelder også for rammeplanens formuleringer om det pedagogiske innholdet og fagområdene. Rammeplanens tilgjengelige språk, og det at den finnes i papirformat trekkes frem som positivt av flere deltakere i studien (Eide et al., 2020).

I Barnehagestudien i 2020 (Eide et al., 2020) pekte vi på at ansatte i barnehagene oppfattet fagområdene som videreført fra den forrige rammeplanen. Østrem et al. (2009) viser til at også den foregående rammeplanens føringer relatert til fagområdene i liten grad ble forstått som korrigerende eller fornyende for arbeidet med pedagogisk innhold. Barnehageansatte oppfattet i stedet at mange av fagområdene i rammeplanen fra 2006 bekreftet det de allerede arbeidet med, eller det den enkelte var interessert i (Østrem et al., 2009). Barnehagestudien bekrefter gjennomgående dette bildet og viser at barnehageansattes oppfatning er at fagområdene er videreført. Derfor videreføres også etablerte praksiser.

Et gjennomgående trekk i barnehagens arbeid med fagområdene er at ansatte ser fagområdene i sammenheng, slik vi så eksempler på i barnehagens planer. Ansatte i barnehagen forklarer også arbeidet med fagområdene i sammenheng med annet innhold, som for eksempel barnehagens verdigrunnlag, barns medvirkning, lek, læring, dannelse og omsorg. I underveisrapporten viser vi til en styrer som sa det slik: «Vi opplever at uansett hva du jobber med, uansett hvilket fagområde, så kan du knytte det opp mot rammeplanen, hvis du bare har hodet med deg. For alt henger så veldig sammen» (styrer, barnehage 15) (Eide et al., 2020, s. 207). Den samme tendensen ble også påpekt av Østrem et al. (2009), som hevdet at arbeidet med fagområdene dermed sto i fare for å bli tilfeldig og lite intendert. Samtidig kan det også være slik at arbeidet med fagområdene forstås mer som ulike sider av barns liv og verden enn som spesifikke fagområder i små barns liv (Sandvik, 2006; Drugli, 2017). Å skape sammenheng i fagområdene blir da en måte å skape sammenheng i barns liv på. Da vi intervjuet ansatte i 2022, ble dette inntrykket videreført. Barnehageansatte forklarte at arbeidet med fagområdene ofte var temabasert, og at ett tema rommet flere fagområder. En fagarbeider forklarte det slik:

Hvordan vi bevisst kan vite at vi jobber med rammeplanen i det hverdagslige er jo fagområdene ... Jeg føler at innholdet er så innarbeidet. Når vi går på tur da, så finner vi insekt. Da har vi hele rammeplanen i forhold til fagområder inni det insektet. Du kan trekke inn alt. Hvis du skal ha noe spesifikt så er det et greit eksempel på det. Det å få til å synliggjøre det utad også. Ikke bare for oss. Hvis jeg og «Synne» går på tur og så finner vi et insekt, da ser vi interessen for det. Hvordan kan vi ta det videre i måten vi jobber på? Hvordan kan vi ta rammeplanen videre? Det tar vi med på møter, og da snakker vi om det. Det er måten vi jobber på. (Fagarbeider 1, barnehage 12)

I sitatet ser vi hvordan fagarbeideren forklarer arbeidet med fagområdene som sammensatt og relatert til tema. Hen eksemplifiserer det med at de går på tur og observerer barna, og så trekker de inn ulike fagområder i det videre arbeidet. Her løfter hen frem også andre elementer som barnas interesse og samarbeid i personalgruppen som viktige elementer når hen beskriver arbeidsprosessen. Samtidig peker hen på at arbeidet med fagområdene er med på å gi alle ansatte trygghet på at de arbeider i tråd med rammeplanen. En av styrerne pekte her på at fagområdene er godt innarbeidet gjennom den foregående rammeplanen, og at de ansatte dermed er godt kjent med dem. Dette underbygges også av pedagoger og styrere i intervjuene. Et eksempel er en styrer som sier følgende:

På møteagendaen kan det stå setninger fra rammeplanen som vi da får i gang diskusjoner på. Har det vært type fagområder, da handler det mer om hvordan de forskjellige gjør det, og hvordan vi kan gjøre det sammen. For fagområdene er mer tydelig og enkle enn det som står om omsorg og likeverd. Der trenger vi å diskutere litt mer. Det står jo tydelig under mange fagområder at «personalet skal legge til rette for ...». (Styrer, barnehage 2)

I likhet med styreren i sitatet ovenfor peker flere av pedagogene og styrerne vi har snakket med, på at arbeidet med fagområdene er tydelig også for fagarbeidere og assistenter. Dette knyttes til måten de arbeider med å få rammeplanen ut i avdelingene i den enkelte barnehage på, hvor utforming av innhold i de

periodiske planene gjerne gjøres med utgangspunkt i temaer og fagområder. Arbeidet med fagområdene fremstår mer konkret og kan kobles til ulike aktiviteter personalet skal legge til rette for. Her har pedagogene et spesielt ansvar ut fra rammeplanen, men fagarbeidere og assistenter er også med på å fastsette innholdet i planen gjennom forslag til aktiviteter, som for eksempel forming, turer o.l. Gjennom intervjuene får vi inntrykk av at barnehageansatte har en omforent forståelse av innholdet i fagområdene, uavhengig av stillingskategori. Det varierer imidlertid blant barnehagene i utvalget hvorvidt sammenhengen mellom fagområder i rammeplanen og aktiviteter synliggjøres i skriftlige planer til fagarbeidere og assistenter, eller om det kun snakkes om dette i møter. Denne praksisen åpner for at alle er involvert i arbeidet med å sette fagområdene i rammeplanen ut i livet. Samtidig varierer det hvorvidt alle ansatte relaterer eget arbeid til fagområdene i rammeplanen.

Flere av barnehagene bruker ulike verktøy i fortolkningen av fagområdene og viser her til inspirasjonskilder som sosiale medier, håndbok utarbeidet av eier eller idé-permer utviklet internt i barnehagen, slik vi skal se et eksempel på senere i dette delkapitlet. I tillegg trekker enkelte frem heftene som Utdanningsdirektoratet utarbeidet som støttmateriell til det enkelte fagområdet i 2006-rammeplanen. Ettersom fagområdene forstås som en videreføring av foregående plan, er det flere som fremdeles bruker heftene som ble utviklet til rammeplanen fra 2006 når de legger til rette for aktiviteter innenfor fagområdene. Ressursene er imidlertid ikke lenger tilgjengelige digitalt fordi Utdanningsdirektoratet har fornyet veiledningsressursene etter ny rammeplan. I intervjuene med barnehageansatte viser flere til at også de nye veiledningsressursene er tatt i bruk og har vært viktige i arbeidet med å implementere rammeplanen som helhet.

Arbeidet med å synliggjøre fagområdene og sammenhengene mellom dem og de andre delene av rammeplanen, som omsorg, lek, danning og læring, avhenger av at pedagoger sammen med styrere arbeider systematisk. Et slikt systematisk arbeid innebærer mer enn at assistenter og fagarbeidere tas med når konkrete aktiviteter planlegges.

I neste delkapittel presenterer vi vår analyse av hvordan sammenhenger mellom fagområdene og de andre delene av rammeplanen kommer til uttrykk og erfares av barna. Analysen er basert på observasjon av ulike aktiviteter i hverdagspraksisen i barnehagene.

2.9 Operasjonalisering av fagområdene i barnehagene

Gjennom observasjon av ulike aktiviteter i barnehagene får vi tilgang til det Goodlad (1979) omtaler som den operasjonaliserte læreplanen. Ved å delta i aktiviteter sammen med barna kan vi også få indirekte tilgang til den erfarte læreplanen. Observasjonene i Barnehagestudien fra 2022 avdekker på samme måte som intervjuene en helhetlig tilnærming til arbeidet med fagområdene, hvor fagområdene inngår som en del av en barnesentrert tilnærming til rammeplanens innhold (jf. Kunnskapsdepartementet, 2018). Ifølge Håberg (2017) innebærer en slik tilnærming at barnet løftes frem som subjekt, og at barnets erfaringer og interesser fremheves før innhold og personale. Vi finner denne tilnærmingen til arbeidet i alle barnehagene vi har gjennomført observasjoner i, og det gjenspeiles også i feltnotater vi har fått fra pedagoger i barnehagene. Som illustrasjon på barnehagenes didaktiske tilnæringsmåte velger vi her å trekke frem tre eksempler gjennom utdrag fra deltakende observasjoner og feltstudier, presentert som små hverdagsfortellinger. Utdragene er hentet fra ulike barnehager, men av hensyn til anonymisering, særlig av involverte barn, oppgir vi ikke barnehagekode.

Vogna med det rare i

Sju barn (ett–tre år) og fire voksne er på tur til et lite skogholt om lag 50 meter fra barnehagen. Vi har tre tvillingvogner og en vogn til ett barn. Den ene tvillingvogna er fylt opp med utstyr til turen: ei huske, lupebokser, matbokser, drikkeflasker, førstehjelpsutstyr, gapahuk, smokker, kosedyr, hyssing, spader, bøtter m.m. I skogen starter barna med å leike sisten. To voksne henger opp huska mellom to trær. Den er selvlaget og består av en stokk og to tau som festes mellom trærne. En assistent tar frem lupebokser og gir til tre av barna. En gutt fyller lupeboksen med grannåler og pinner. Det blir vanskelig å få på lokket med store pinner i boksen, så han får hjelp til å ta ut noe av innholdet slik at han kan kikke på det som er i boksen gjennom lokket. Den yngste av barna sitter med en assistent. Hun klemmer assistenten. Så synger de en sang sammen. Jenta er med og danser litt. Et av de andre barna finner en av pinnene som ble tatt ut av lupeboksen, og vil gjerne fiske. Pedagogen tar frem hyssingen og knytter hyssing i enden av pinnen slik at han får en fiskestang. En assistent setter seg like ved gutten som «kaster ut» snøret. Hun knytter på ei konge. Han har fått fisk!

Bruken av naturen og nærmiljøet, slik det fremgår av observasjonen ovenfor, er utbredt og kan relateres til fagområdene Nærmiljø og samfunn og Natur,

miljø og teknologi. I observasjonen ovenfor er vi med en barnegruppe til et lite skogholt i nærheten av barnehagen. Her har barna tilgang på trær, knauser, stein, kongler m.m., samtidig som pedagogen har planlagt og forberedt turen i forkant og tar med ulikt utstyr til dette i vogna. Pedagogen er opptatt av at assistentene skal delta aktivt sammen med barna når de er på turen. Hen fordele derfor noen konkrete oppgaver mellom dem før de går, som for eksempel ansvar for lupeboksene eller for å gi ett av barna litt støtte når hen går rundt på området. I samtalen med pedagogen underveis på turen forklarer hen:

Du får dekket mange fagområder på en sånn tur. Du kan bare ta med deg det du trenger. Her får alle mulighet til å bevege seg ut fra sine forutsetninger, for eksempel. Noen av dem er kommet litt lenger med språket, da kan vi stimulere dem ved å snakke om det de ser eller leker.

Det barnesentrerte kommer her til uttrykk ved at pedagogen orienterer seg ut fra barnas perspektiv og tilpasser innholdet til deres interesser, behov og ferdigheter.

Østrem et al. (2009) har pekt på at organisering av rom og materiell kan ha stor betydning for barns erfaringer også innenfor fagområdene. I observasjonen referert ovenfor ser vi hvordan pedagogen legger til rette for variasjon i barnas erfaringer gjennom materialet hen bringer med på turen. Samtidig setter utvalg av utstyr noen begrensninger for hva barna får erfaringer med, og materialet kan virke styrende for barnas valg av aktiviteter. I flere av barnehagene som deltar i utvalget, finner vi at de har rom som kommuniserer en indirekte eller direkte retning for aktivitetene som skal foregå der. Eksempler på slike rom er puterom, dramarom eller formingsrom. En del barnehager deler også inn flerbruksrom i ulike soner som indikerer en bestemt type aktivitet som for eksempel lesestol, dukkestol o.l. Østrem et al. peker her på at slik organisering av det fysiske miljøet kan fremstille fagområdene som mer avgrenset fra hverandre enn rammeplanen legger opp til (2009, s. 169). I våre observasjoner finner vi at det fysiske miljøet ikke ser ut til å skape slike avgrensninger relatert til fagområdene. I stedet finner vi derimot at det ikke ble satt begrensninger for barnas selvvalgte aktiviteter ut fra hensynet til den fysiske utformingen av rommene, og at aktiviteter som var planlagt og tilrettelagt av personalet, foregikk både i rom som var utstyrt ut fra spesifikke fagområder,

og i rom som ikke hadde en slik utforming. Fysiske og materielle rammer legger premisser og skaper samtidig muligheter for barns medvirkning. Dette er i tråd med observasjonene Østrem et al. (2009) gjorde i evalueringen av den foregående rammeplanen. Til tross for stor tilgang på lekemateriell kan en utfordring være at barnehagene ofte lagrer dette utenfor barnas rekkevidde (Alvestad et al., 2019). I travle hverdager er det da en fare for at barns tilgang på et variert materiell og organisering vektlegges i langt mindre utstrekning enn tilfellet var i observasjonen referert ovenfor.

En smak av påske

Fire ettåringer, en pedagog og en observatør går inn på et grupperom som ligger inne på arealet til avdelingen for de yngste barna. Grupperommet kan avgrensnes med en dør. Døren har vindu i seg. Pedagogen inviterer observatøren til aktiv deltagelse: «Det er fint hvis du er med, for nå er vi så mange. Vanligvis pleier jeg å ha med meg bare to på sånne aktiviteter.» Observatøren deltar deretter i aktiviteten sammen med pedagogen og de fire barna.

Barna sitter ved et lite bord med fire stoler rundt. De to voksne sitter på hver sin krakk bak barna på hver sin side av bordet. Pedagogen deler ut hvert sitt utklippede egg i kartong og hver sin limstift til barna. Så setter hun frem små plasticskåler som er fylt med papirklipp, pomponger og små skumfigurer. Barna blir oppfordret til å bruke limstiften og prøve å få lim på egget. Pedagogen holder hånden frem som om hun holder en limstift og gjør sirkelbevegelser med hånden. «Sånn», sier hun. To av barna mestrer å få lim på kartongen ved å stryke limstiften over den, mens to av barna ikke mestrer det. Pedagogen tar da frem vannbasert flytende lim (skolelim) og spruter litt lim på hvert av de fire eggene. Barna tar på kartongen og limet og kjenner at det klistrer seg til fingrene. Pedagogen setter ord på det barna gjør: «Kjenner du at det klistrer? Ja, limet henger fast i fingrene dine.» Hun oppfordrer barna til å kjenne på de ulike tingene som ligger i skålene, og til å prøve å feste det på kartongeggene de har fått utdelt. Alle fire barna mestrer å feste papirbiter og skumfigurer til kartongene sine. To av barna fester også pomponger. Barna kjenner på de ulike materialene de har foran seg, tømmer innholdet i skålene ut på det lille bordet og deler figurklipp og papirbiter med hverandre. Et av barna smaker på limet og rynker på nesa. Limet smaker ikke godt.

I eksemplet ovenfor har pedagogen som har planlagt og tilrettelagt aktivitetene, et uttalt mål om at barna skal få ulike sanseerfaringer, og at de skal få gjøre seg kjent med ulike materialer. Målet med aktiviteten er altså ikke at barna skal lage et produkt, men at barna skal få erfaring med ulike materialer, og at de skal bruke sansene når de limer papirklipp, pomponger og skumfigurer på kartongeggene. Aktiviteten kan knyttes til fagområdet Kunst, kultur og

kreativitet, men pedagogen bruker også språket aktivt til å sette ord på det barna gjør, og det de erfarer. På den måten arbeides det også innenfor fagområdet Kommunikasjon, språk og tekst. For pedagogen er det også et mål å vise de andre ansatte at det går an å legge til rette for formingsaktiviteter sammen med de yngste i barnehagen. Hen har lang erfaring med formingsaktiviteter og har som mål å styrke dette arbeidet i barnehagen. Hen bruker derfor tid på å forklare de andre på avdelingen hvordan hen tenker i tilrettelegging av aktivitetene, og påpeker at det er viktig at aktiviteten knyttes til barnas alder, behov og forutsetninger. I aktiviteten «oppmuntres barna til å medvirke i egen hverdag» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 56). Medvirkning skjer her i form av at barna får velge om de vil bli med på aktiviteten, hva de vil ta på kartongegget sitt, og hvor lenge de vil holde på. På den måten får barna innflytelse på egen hverdag (Bae, 2012). Når barna tømmer innholdet ut av skålene, oppfordrer pedagogen dem til å kjenne på innholdet mens de tømmer det ut, og til å kjenne på limet som er strøket på kartongegget. I aktiviteten blir stimulering av de motoriske ferdighetene som pinsettgrep o.l. fremhevet av pedagogen samt at barna skal få bruke sansene. Samtidig arbeides det med språk og tegn til tale når pedagogen samtaler med barna og setter ord på det de gjør. Rammeplanen vektlegger arbeidet med språkstimulering og fremhever at «barnehagen skal anerkjenne og verdsette barnas ulike kommunikasjonsuttrykk og språk, herunder tegnspråk» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 23). Arbeidet med språk løftes også frem som en sentral del av fagområdet Kommunikasjon, språk og tekst gjennom formuleringer som at «barna skal uttrykke sine følelser, tanker, meninger og erfaringer på ulike måter» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 48). I denne situasjonen er pedagogens møte med barnas uttrykk for følelser, meninger og erfaringer synlig når hen benevner dem med ord og tegn. I etterkant av situasjonen forklarer hen observatøren dette med at arbeidet med dette fagområdet med de minste barna handler mye om at voksne bruker verbalspråket til å gi uttrykk for det de erfarer at barna uttrykker gjennom kroppen, som smil, gråt, gledeshyl, at de kan bite når de er sinna, osv. Pedagogen forklarer her arbeidet med fagområdet mer som et uttrykk for at voksne setter ord på barnas liv, følelser og erfaringer enn et systematisk arbeid med rammeplanens ambisjoner for fagområdet Kunst, kultur og kreativitet. Denne forklaringen finner vi også igjen hos Sandvik (2006) og Drugli (2017), som peker på at arbeidet med fagområdene blant de yngste barna mer betegner sider av barns liv og verden enn spesifikke fagområder.

Mens vi venter på et kjøttbein

Observasjonen er gjennomført på en avdeling med barn over tre år. 18 barn, en pedagog og en fagarbeider deltar i en samlingsstund. Observatøren er til stede, men deltar ikke aktivt i samlingsstunden. Barna sitter i hestekoformasjon i garderoben. En fagarbeider er ansvarlig for samlingen. Barna sitter ved sine merkede plasser. Fagarbeideren starter en sang og spiller den av fra telefonen sin. «God morgen alle sammen» strømmer ut av høyttaleren hen har tatt med inn i garderoben.

God morgen, alle sammen. God morgen, far og mor.

God morgen, lille søster. God morgen, store bror.

God morgen trær og blomster. God morgen, fugler små.

God morgen, kjære, lyse sol, på himlen klar og blå.

Mens sangen spilles av, viser fagarbeideren tegn til teksten. Når verset er sunget, starter et mellomspill, og 12 av 18 barn reiser seg fra plassene sine og begynner å danse. Etter mellomspillet stanser fagarbeideren musikken, reiser seg fra krakken hen sitter på, og holder håndflatene frem mot barna og beveger dem nedover mens hun sier: «Hva betyr det når jeg tar hendene ned sånn?» Barna danser fremdeles, nå uten musikk. «Det betyr at dere skal sette dere ned på plassene igjen.» Alle setter seg på plassene sine igjen. Fagarbeideren setter seg på krakken og starter med å synge verset uten bakgrunnsmusikk. Hen synger verset sammen med barna mens de gjør tegn til tale gjennom verset. De fleste barna synger med, og alle barna deltar i å gjøre tegn. Deretter synger de enda en sang: «En liten kylling».

Barna og fagarbeideren gjør bevegelser til dette verset også, men ikke tegn til tale. Et sted i verset later de som de banker på en dør til verselinjen «banket og banket og banket på», og «hakk, hakke, hakk». Når barna har sunget verset én gang, henter fagarbeideren en fargeblyant og introduserer en felles lek: «Lille hund». I leken sitter barna på plassene med hendene på ryggen. Et av barna blir valgt til å være hund. Barnet som er hund, kryper ut i grovgarderoben slik at barnet ikke kan se de andre som sitter igjen. Fagarbeideren skal så gi fargeblyanten til et av barna, som skal gjemme blyanten i hendene bak på ryggen. Flere av barna ønsker å bli valgt til å gjemme blyanten. Fagarbeideren velger et treårig barn som først tar blyanten i hendene bak på ryggen, men som så gir den videre til barnet som sitter like til venstre. Barnet som mottar blyanten, gjemmer blyanten i hendene bak på sin rygg. Fagarbeideren ser ikke at barnet hen har gitt fargeblyanten til, sender den videre.

Utdraget viser starten av en samlingsstund som gjennomføres mellom to aktiviteter denne dagen. Som i eksemplet vist ovenfor ivaretas det også i denne situasjonen flere fagområder. I samlingsstunden finner vi uttrykk for flere av elementene som omtales i rammeplanens fagområder, som for eksempel «at barna har tilgang til ting, rom og materialer som støtter opp under deres lekende og estetiske uttrykksformer» (om fagområdet Kunst, kultur og kreativitet, Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 51), når de synger «God

morgen»-sangen. «God morgen»-sangen markerer starten på samlingsstunden og brukes fast. Barna starter med å lytte til sangen som spilles av, og flere begynner å danse. Videre bruker fagarbeideren både verbalspråk og tegn «til å skape relasjoner, delta i lek og som redskap til å løse konflikter» (om fagområdet Kommunikasjon, språk og tekst, Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 48). Fagarbeideren bruker tegn til tale og viser med tegn at alle skal sette seg igjen. Hen forklarer med ord hva det tegnet betyr. Også til sangen om den lille kyllingen brukes bevegelser som understøtter verselinjene. Et tredje eksempel er at «barna leker, improviserer og eksperimenterer med rim, rytme, lyder og ord» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 48) gjennom sangene som synges, og i leken «Lille hund». Her leder fagarbeideren leken ved at hen velger ut hvem som er hund, og hvem som skal få gjemme kjøttbeinet. Når barnet som er hund, skal komme for å lete etter kjøttbeinet, roper de andre i kor: «Lille hund, lille hund, kan du finne kjøttbeinet ditt?» Fagarbeideren har funnet inspirasjon til leken i en perm med ulike forslag til sanger og aktiviteter til samlingsstunder som de har utarbeidet på avdelingen. I permene er noen av eksemplene forklart og begrunnet med referanse til rammeplanen, mens andre bare forklarer selve aktiviteten.

Samlingsstunden synliggjør også ulike måter barna medvirker i barnehagehverdagen på. I leken er alle barna aktivt med og holder hendene bak på ryggen når barnet som er hund, kommer for å lete. I dette tilfellet medvirker også barna på en utilsiktet måte ved at et av barna sender fargeblyanten videre uten at fagarbeideren ser det. Fagarbeideren forteller i etterkant av samlingsstunden at dette er noe som kjennetegner arbeidet, at det er uforutsigbart, men at alle ansatte må være åpne for at barna kan medvirke på måter en ikke har tenkt på forhånd. «Det er noe jeg jobber med, og jeg har som et personlig mål at jeg ikke skal ha kontroll hele tiden.» Både Bae (2012) og Håberg (2017) trekker frem at barns medvirkning utfordrer ansattes kontroll og definisjonsmakt i barnehagen og krever at ansatte kan møte barns innspill med åpenhet, interesse og toleranse. I dette konkrete tilfellet ble fagarbeideren utfordret når barnet som fikk fargeblyanten, sendte det videre til barnet ved siden av. I samtale med observatøren i etterkant av samlingsstunden viser fagarbeideren at hen er bevisst på de utfordringene som ligger i å balansere hensynet til barnas medvirkning opp mot egen opplevelse av kontroll og mestring av situasjonen når hen leder samlingsstunden. Utfordringene med å balansere rammeplanens krav om barns medvirkning og krav om planlagt aktivitet

innenfor de ulike fagområdene kom også frem i intervjuene i 2019/2020 (Eide et al., 2020, s. 224–225) og har også vært løftet frem i evalueringen av den foregående rammeplanen (Ljunggren et al., 2017). Observasjonene og felt-samtalene i 2022 viser at disse hensynene fremdeles må balanseres av ansatte i barnehagene. Et inntrykk fra observasjonene er at ansatte i barnehagene i større grad orienterer sin tilrettelegging etter barnas interesser og behov enn at de bestemmer hva barna skal gjøre i tilrettelagte aktiviteter. Slik sett kan det se ut som om rammeplanens begreper for personalets tilrettelegging for fagområdene, som at personalet skal invitere, synliggjøre, oppmuntre og støtte, forstås som tilstrekkelig åpne til at personalet også kan gi rom for barnas medvirkning, både den intenderte og den uforutsette.

2.10 Arbeidet med fagområdene og dokumentasjon

Barnehagene er gjennom rammeplanen forpliktet til å evaluere og dokumentere sitt pedagogiske arbeid (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 38–39). Her fremgår det at «det pedagogiske arbeidet skal beskrives, analyseres og fortolkes ut fra barnehagens planer, barnehageloven og rammeplanen», og at «felles refleksjoner kan gi personalet et utgangspunkt for videre planlegging og gjennomføring» av det pedagogiske arbeidet. I årsplanene beskriver barnehagene sine rutiner for evaluering og dokumentasjon og knytter dem til utvikling av den pedagogiske virksomheten. Barnehagestudiens runde 1 (Eide et al., 2020) viste her at barnehagene hadde ulike rutiner for evaluering, og at det var variasjon i hvilken grad arbeidet var systematisert. Dette inntrykket opprettholdes også i intervjuene og feltstudiene gjennomført i 2022 (runde 2). En av pedagogene forklarer hvordan de bruker rammeplanen i arbeidet med evaluering og dokumentasjon, slik:

Det er jo det vi skal gjøre hele tiden, men jeg vil ikke si at vi er like gode på det hver gang, for å være helt ærlig. Man glemmer det jo litt noen ganger, dessverre, men det er et verktøy vi skal bruke, det er en del av lovverket vårt. Vi snakker om at vi må vite at vi holder oss innenfor, og gjør det vi skal gjøre, selvfølgelig. (Pedagog, barnehage 2)

Sitatet viser hvordan pedagogen ser at rammeplanen har en viktig funksjon som verktøy i barnehagens evalueringsarbeid, men at de i den daglige praksisen ikke alltid tar den med i dette arbeidet. Flere av barnehagene benytter i tillegg til rammeplanen andre verktøy i evalueringen. Enkelte verktøy er utviklet av eiere, ideelle eller kommersielle aktører, mens andre er utviklet internt i barnehagene (Kvilhaugsvik et al., under vurdering). I tillegg skrives det frem andre former for evalueringer i barnehagene. Et eksempel er en halvårsevaluering fra en av barnehagene:

I september jobbet vi mye med nærmiljø og samfunn, hadde barnesamtaler og foreldremøte. Rammeplanen sier at «barna skal jevnlig få mulighet til aktiv deltakelse i planleggingen og vurderingen av barnehagens virksomhet. Alle barn skal få erfare å få innflytelse på det som skjer i barnehagen». Vi bruker opplysningene vi får av barna, til å utvikle barnehagens pedagogiske praksis. Vi synes dette fungerer godt, men vi kan alltid bli bedre og ta fortere tak i barnas ønsker. Herunder handler det også om å kunne ha rom for å være spontan i hverdagen og tørre å gjøre noe annet enn hva som står på månedsplanen. (Sitat fra halvårsevaluering)

I sitatet ovenfor ser vi at aktivitetene som er gjennomført, knyttes til rammeplanens fremstilling av barns medvirkning. Et fremtredende trekk ved barnehagenes evalueringspraksis og dokumentasjon er det Ljunggren et al. (2017) forklarer som *ettersrasjonalisering*, hvor aktiviteter og planer evalueres og relateres til rammeplanen i etterkant. Vi har i begge rundene med datainnsamling til Barnehagestudien funnet at dokumentasjon av barnehagenes arbeid med rammeplanen preges av en slik form for ettersrasjonalisering. Dette er også i tråd med funn fra evalueringen av den foregående rammeplanen, som fant at dette var en utbredt evalueringspraksis i barnehagene (Østrem et al., 2009). I Barnehagestudien har vi identifisert at ettersrasjonaliseringer særlig er fremtredende i dokumentasjonsskriv til foreldre. Denne formen for dokumentasjon har gjerne form av et handlingsreferat som evaluerer og/eller oppsummerer aktivitetene i barnehagen den siste perioden. Tidsintervallene i denne formen for dokumentasjon varierer fra daglige, ukentlige eller månedlige skriv. Et gjennomgående trekk ved dokumentasjon som rettes mot foreldrene, er at innholdet illustreres med mange bilder som viser barna i ulike aktiviteter gjennom dagen, uken eller en lengre periode. Til bildene

er det gjerne knyttet en billedtekst som inneholder sitater fra rammeplanen, i tillegg til at målsettinger for arbeidet som er hentet fra rammeplanen, løftes frem i den øvrige teksten for å begrunne valg av aktiviteter.

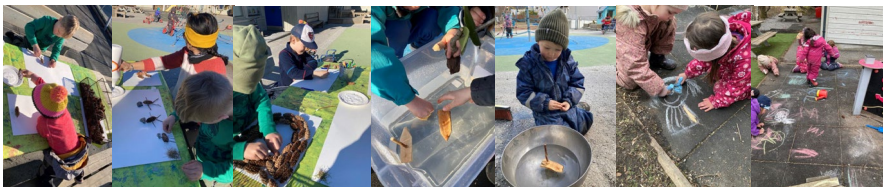
Enkelte barnehager dokumenterer arbeidet daglig. Et eksempel er en av barnehagene, som bruker en digital plattform og skjermer som er montert i garderobene, til å legge ut bilder som illustrerer aktivitetene den dagen. I tillegg skrives en kort oppsummering av dagen på hver avdeling på en tavle som henger i garderoben, slik at foreldrene kan lese den når de henter barna mot slutten av dagen. Denne barnehagen har startet et utviklingsarbeid rundt pedagogisk dokumentasjon og har arbeidet mer systematisk med å dokumentere aktiviteter for barna selv. En av fagarbeiderne har her hatt et særlig ansvar for å lage små filmer av for eksempel lek ute, en tur eller andre aktiviteter som barna så får se, gjerne i forbindelse med samlingsstunder eller i overgangssituasjoner (for eksempel at barna sitter i garderoben og venter på å gå ut). I tillegg er det hengt opp bilder på veggene som er tatt i ulike aktiviteter. Bildene henger så lavt at barna enkelt har tilgang til dem og kan bruke dem i samtaler. Sammen med bildene er det også hengt opp spørsmål som barna kan undre seg over. Ved bildet av en humle henger for eksempel spørsmålet: «Hvordan kan humlen fly med så små vinger?» I dette eksemplet er det samme bildet og spørsmålet også brukt som en del av dokumentasjonen som er sendt til foreldrene, og det er begrunnet med at barn og voksne i denne perioden «opplever og utforsker naturen og naturens mangfold» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 52) sammen.

Et annet eksempel er den månedlige rapporten, kalt nyhetsbrev, til foreldre fra to av avdelingene i en av de andre barnehagene i utvalget. Her skriver to pedagoger en felles rapport fra de to avdelingene som de sender ut til alle foreldrene. I dette eksemplet omhandler brevet arbeidet som er gjort med de eldste barna i barnehagen (tre- til femåringene). Nyhetsbrevet strekker seg over 20 sider og har form som en collage hvor små tekster forklarer en rekke bilder av barna i ulike aktiviteter i barnehagen i løpet av den siste måneden. Innledningsvis knyttes det an til fagområdet Natur, miljø og teknologi, og dette forklares med referanse til rammeplanen: «Opplevelser og erfaringer fra naturen kan fremme forståelse for naturens egenart og barnas vilje til å verne om naturressursene, bevare biologisk mangfold og bidra til bærekraftig utvikling. Barnehagen skal bidra til at barna blir glade i naturen og får erfaringer med naturen som fremmer evnen til å orientere seg og oppholde seg i naturen

til ulike årstider» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 52). Med referanse til rammeplanen viser brevet videre hvordan barnehagen har nærmet seg dette fagområdet gjennom en rekke ulike aktiviteter som turer i nærområdet, kil-desortering, panting av flasker, gjennom å samle inn eller ta bilder av vårtegn, egen fuglekasse på barnehagens område, osv. På den måten synliggjøres en stor bredde i aktiviteter, samtidig som det skrives frem en tydelig kobling til akti-vitetene, fagområdene og barns undring. Et eksempel er sammenhengen mellom turer i nærområdet og fagområdet Natur, miljø og teknologi: «Like sikkert som at våren kommer er at småkrypene våkner til live, og barna begynner å løfte på stubber og steiner for å finne de frem. Tenk at meitemar-ken kan bli mye lengre enn den egentlig er sa en av guttene på turen en dag» (utdrag fra månedlig nyhetsbrev, s. 4). Til teksten er det knyttet en rekke bilder av barna som holder eller ser på ulike småkryp og insekter. Selv om dette eksemplet tar utgangspunkt i et konkret fagområde, skrives det også frem arbeid med andre fagområder, som Nærmiljø og samfunn eller Kunst, kultur og kreativitet, slik som i illustrasjonen nedenfor.

Uteaktiviteter.

Med litt mer stabilt vær og lengre dager ute, må vi også finne på forskjellige aktiviteter ute. Barna er kreative kommer med mange gøyе ting vi kan gjøre eller lage. Vi voksne må legge til rette for dette og gi de tilgang på ulike materiale som de trenger for å sette ideene sine ut i livet.



Figur 2.4 Dokumentasjon på arbeidet med fagområder

Som figur 2.4 viser, dokumenteres arbeidet med fagområdene i sammenheng og gjerne mer som uttrykk for ulike sider ved barnas liv og erfaringer (Sandvik, 2006; Drugli, 2017). Dokumentasjonsarbeidet i barnehagen synliggjør

dermed en praksis som ekspertgruppen om barnehagelærerrollen (Kunnskapsdepartementet, 2018) karakteriserer som en *helhetlig tilnærming* i det pedagogiske arbeidet.

2.11 Diskusjon og konklusjon

Et gjennomgående funn er at barnehagene viderefører etablerte praksiser i møte med ny rammeplan. Barnehagens dokumentasjon av eget arbeid tyder på at fagområdene i høy grad blir prioritert gjennom en helhetlig tilnærming, hvor fagområdene ses i sammenheng med hverandre og med barnehagens formål, verdigrunnlag og barns medvirkning. Den helhetlige tilnærmingen fremstår også som svært sentral i observasjoner og i intervjuer med barnehageansatte. Den helhetlige tilnærmingen er fremhevet som et sentralt kjennetegn ved barnehagedidaktikken (Havnes, 2021; Kunnskapsdepartementet, 2018) og er dermed også et uttrykk for barnehagenes organisatoriske implementeringsatferd (Winter, 2003). Noen utfordringer med barnehagens helhetlige tilnærming kan være å kombinere denne med intensjoner om lineær utvikling (se kapittel 3 om progresjon) og systematisk tilrettelegging for læring (Bae, 2012; Håberg, 2017). En annen utfordring er at dersom alt henger sammen med alt, kan vi da si at fagområdene er styrket? Denne evalueringen indikerer at barnehagene i stor grad har funnet og definert en balanse mellom det fagspesifikke og den helhetlige pedagogiske tilnærmingen, og at denne videreføres på tvers av rammeplaner. I arbeidet med fagområdene bygger ansatte i stor grad på egen erfaring og forståelse. Denne er gjerne basert på tidligere rammeplaner, som da får betydning for hva fagområdene er, og hvordan barnehagene arbeider med dem. Den operasjonaliserte rammeplanen (Goodlad, 1979) forstås og praktiseres dermed i sammenheng med tidligere rammeplaner. Undersøkelsene våre tyder på at det er behov for ytterligere kvalitetssikret støttmateriell når det gjelder fagområdene. Rammeplanens krav til dokumentasjon synes likevel å bidra til både bevisstgjøring og legitimering av arbeidet (Eide et al., 2020).

Videreføringen kommer også til uttrykk i vektleggingen av fagområdet Kommunikasjon, språk og tekst og bekreftes i både Styrerundersøkelsen (runde 1 og 2) og Kommuneundersøkelsen (runde 2). Dette kan ses som uttrykk for at formålet om å styrke barns språkferdigheter ved skolestart

har stor aksept i sektoren og anses som grunnleggende for barnas trivsel og livsmestring, og at det er lite kontroversielt i feltet. Samtidig er vektleggingen av dette fagområdet med på å skape et bindeledd mellom barnehage og skole.

Er det fare for at enkelte fagområder ikke ivaretas? Det er vanskelig å si at Barnehagestudien gir grunnlag for en slik påstand. Den helhetlige tilnærmingen til fagområdene som kommer frem i både observasjoner og i dokumentasjon fra barnehagene, tyder på at så ikke er tilfelle. Et eksempel er fagområdet Kunst, kultur og kreativitet som liten grad er prioritert i Styrerundersøkelsen og Kommuneundersøkelsen. I det daglige arbeidet i barnehagen vises imidlertid dette fagområdet igjen i svært mange aktiviteter, både aktiviteter som er tilrettelagt av ansatte, og aktiviteter som barna initierer selv. Et annet hensyn er den tette koblingen mellom fagområdene. At barnehagene prioriterer å arbeide med ett fagområde, kan også bety at en arbeider med et annet.

I hvilken grad har barnehagens arbeid med fagområdene betydning for foreldrenes tilfredshet? Barnehagens prioriteringer av fagområder virker i liten grad inn på foreldretilfredshet. Brukerundersøkelsen viser at foreldre er svært tilfredse, og denne tilfredsheten ser ikke ut til å variere med barnehagens (endrede) prioriteringer av fagområder. Foreldre synes å ha stor tillit til barnehagens arbeid med fagområdene. Observasjonene og det øvrige materialet fra Barnehagestudien synliggjør også en sterk barnesentrering i det pedagogiske arbeidet. Barnehageansatte vektlegger barns aktive deltakelse og medvirkning i barnehagehverdagen. Denne arbeidsmåten stiller krav til at barnehageansatte gir rom for barns innspill og møter barns initiativ med åpenhet og interesse (Bae, 2012; Håberg, 2017). Utfordringen med en slik tilnærming kan, i likhet med en helhetlig tilnærming til fagområdene, være at det svekker arbeidet med systematisk tilrettelegging for læring og progresjon. Vi skal se nærmere på dette i kapittel 3, hvor vi undersøkessøker barnehagens arbeid med progresjon.

Barnehagens arbeid med fagområdene aktualiserer også spenningen mellom styring og autonomi på utdanningsfeltet, som nevnt i innledningskapitlet. På den ene siden kan den nye rammeplanen og fremstillingen av fagområdene forstås som et eksempel på tydeligere styring, med sine forpliktende og store krav til aktører på ulike nivåer. I kapitlet om fagområdene er det som nevnt omfattende formuleringer om hva barnehagen skal arbeide for, og det står tydelig at barn «skal utvikle kunnskaper og ferdigheter innenfor alle fagområder» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 47). Bare for fagområdet

Kommunikasjon, språk og tekst er det 19 formuleringer om hva «barnehagen skal bidra til», og hva «personalet skal» gjøre. I dette kapitlet har vi også sett at barnehagene arbeider med krav til dokumentasjon av det pedagogiske arbeidet for å synliggjøre hvordan de oppfyller kravene i rammeplanen og barnehageloven. Krav til dokumentasjon tydeliggjør forpliktelsene i rammeplanen om arbeid med fagområdene og andre temaer. På den andre siden har vi sett at det er et relativt stort rom for autonomi og faglig skjønn i arbeidet med fagområdene og med rammeplanen generelt.

Selv om rammeplanen har mange og store målsettinger og krav for arbeidet, kan den korte og tilgjengelige formen til rammeplanen også skape behov for ytterligere fortolkning og operasjonalisering lokalt. Dette kan også forstås som at rammeplanen gir rom for faglig autonomi. Mange av formuleringene i rammeplanen er også såpass brede at det er nødvendig med bruk av faglig skjønn. Dette stiller store krav til faglig fortolkning og implementeringsarbeid, særlig for styreere og pedagogiske ledere i barnehagene.

En viktig funn fra undersøkelsene av barnehagenes implementering av fagområdene er at rammeplanens fagområder hovedsakelig er videreført fra foregående rammeplaner. Ansatte i barnehagene opplever at de arbeider godt med fagområdene ut fra en helhetlig didaktikk hvor fagområdene ses i sammenheng og som overlappende. Det vektlegges at arbeidet med fagområdene og sammenhengen mellom dem inngår som en naturlig del i hverdagsaktivitetene i barnehagen. Disse funnene er ikke overraskende, men de viser viktige kjennetegn ved barnehagenes implementeringsatferd. En rimelig konklusjon er at videreføring av arbeidet med fagområdene er et kjennetegn også ved den mellomorganisatoriske implementeringsatferden med hensyn til relasjonen mellom lokal barnehagemyndighet og barnehage. Fagområdene er på ulike måter synlige i barnehagenes planer, og de er særlig fremtredende i årsplan, progresjonsplan og dokumentasjon til foreldre.

Referanser

- Alvestad, M., Gjems, L., Myrvang, E., Storli, J.B., Tunglund, I.B.E., Velde, K.L. & Bjørnstad, E. (2019). *Kvalitet i barnehagen* (Rapport nr. 85). Universitetet i Stavanger. <http://hdl.handle.net/11250/2630132>
- Antonsen, F. (2015, 5. februar). *Slik prioriterer barnehagene fagområdene i rammeplanen*. Barnehage.no. <https://www.barnehage.no/pedagogikk-rammeplan-udir/slik-prioriterer-barnehagene-fagomradene-i-rammeplanen/113959>
- Bae, B. (2012). *Medvirkning i barnehagen. Potensialer i det uforutsette*. Fagbokforlaget
- Ball, S.J., Maguire, M. & Braun, A. (2012). *How schools do policy. Policy enactment in secondary schools*. Routledge.
- Barne- og familiedepartementet. (1996). *Rammeplan for barnehagen*. (FOR-1995-12-01-948). <https://www.nb.no/nbsok/nb/eb2b9a82f02fd128ffdc37f04fac0449?index=1#9>
- Børhaug, K. & Nordø, Å.D. (2020). Kommunen som barnehagestyresmakt i implementeringa av den nye rammeplanen. I A. Homme, H. Danielsen & K. Ludvigsen (Red.), *Implementeringen av rammeplan for barnehagen. Underveisrapport frå prosjektet Evaluering av implementering av rammeplan for barnehagen* (s. 59–106) (Rapport nr. 37/2020). NORCE Samfunn.
- Dahle, H.F. (2020). Barns rett til lek og utdanning i barnehagen. *Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk*, 6. <https://doi.org/10.23865/ntpk.v6.2055>
- Drugli, M.B. (2017). *Liten i barnehagen*. Cappelen Damm Akademisk.
- Eide, H.M.K. og Homme, A. (2019). *Jo flere vi er sammen. En undersøkelse av arbeidsdeling og organisering i åtte barnehager med økt andel pedagoger* (Rapport 15-2019). NORCE <http://hdl.handle.net/11250/2621220>
- Eide, H.M.K., Danielsen, H., Sataøen, S.O. & Olsen, T.A. (2020). Barnehagestudien. I A. Homme, H. Danielsen & K. Ludvigsen (Red.), *Implementeringen av rammeplan for barnehagen* (s. 203–265) (Rapport nr. 37/2020). NORCE Samfunn.
- Familie- og forbrukerdepartementet. (1982). *Målrettet arbeid i barnehagen. En håndbok*. Universitetsforlaget. <https://www.nb.no/items/c1e4531e921a118596162941bafcaa00>
- Forsbakk, B. (2020). En studie av temavalg i barnehagelærerstudentenes bacheloroppgave i lys av barnehagens samfunnsmandat. *Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk*, 6. <https://doi.org/10.23865/ntpk.v6.1863>
- Goodlad, J.I. (1979). *Curriculum Inquiry. The study of Curriculum Practice*. McGraw-Hill Inc.
- Havnes, A. (2021). Kunnskapsområdene i barnehagelærerutdanningen – en umulig modell? Utfordringer ved faglig integrasjon og profesjonsretting. *Nordic Studies in Education*, 41(2), 111–129. <https://doi.org/10.23865/nse.v41.2356>
- Homme, A., Danielsen, H. & Ludvigsen, K. (Red.) (2020). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen. Underveisrapport fra prosjektet Evaluering av implementering av rammeplan for barnehagen* (Rapport nr. 37/2020). NORCE Samfunn. <http://hdl.handle.net/11250/2736721>
- Håberg, L.I.A. (2017). Barnesentrert pedagogikk i barnehagen. *Prismet forskning*, 68(3), 305–318. <https://doi.org/10.5617/pri.5861>
- Ingraham, P.W. (1987). Toward more systematic consideration of policy design. *Policy Studies Journal*, 15(4), 611–628. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1987.tb00750.x>

- Kunnskapsdepartementet. (2018). *Barnehagelærrollen i et profesjonsperspektiv – et kunnskapsgrunnlag*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f78959abbdc54b0497a8716ab2cbbb63/barnehagelarerrollen-i-et-profesjonsperspektiv.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2006). *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. (FOR-2006-03-01-266). <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/kd/reg/2006/0001/ddd/pdfv/282023-rammeplanen.pdf>
- Kyrkjebø, T. (2022). Hva så med den frie lekens vilkår? Et kritisk blikk på digitale praksiser i barnehagen. *BUKS-Tidsskrift for Børne- & Ungdomskultur*, 38(66), 169–182. <https://tidsskrift.dk/buks/article/view/133782>
- Ljunggren, B., Leirset, E., Moen, K.H., Naper, L. Fagerholt, R.A., Seland, M. & Gotvassli, K.-Å. (2017). *Barnehagens rammeplan mellom styring og skjønn – en kunnskapsstatus om implementering og gjennomføring med videre anbefalinger* (DMMH-rapport 2017:02). Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning. <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/barnehagens-rammeplan-mellom-styring-og-skjonn.pdf>
- Lotsberg, D., Ludvigsen, K., Nordø, Å.D. & Homme, A. (2020). Barnehagestyrernes erfaring og arbeid med implementering av rammeplanen. I A. Homme, H. Danielsen & K. Ludvigsen (Red.), *Implementeringen av rammeplan for barnehagen. Underveistrapport fra prosjektet Evaluering av implementering av rammeplan for barnehagen* (s. 147–202) (Rapport nr. 37/2020). NORCE Samfunn.
- Rydland, H.T. & Christensen, D.A. (2021). *Foreldrevurderingar og ny rammeplan. Brukarundersøkingar før og etter implementeringa av ny rammeplan for barnehagen* (Rapport 5-2021). NORCE Samfunn. <https://hdl.handle.net/11250/2760737>
- Sandvik, N. (2006). *Temahefte om de minste barna i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet.
- Schneider, A.L. & Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. University Press of Kansas.
- Utdanningsdirektoratet. (2017). *Rammeplan for barnehagen*. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/contentassets/5d0f4d947b244cfe90be8e6d475ba1b4/rammeplan-for-barnehagen---bokmal-pdf.pdf>
- Utdanningsdirektoratet. (2022, 7. januar). *Kompetansepakker*. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kompetansepakker/>
- Winter, S. (2003). Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. I Peters, B.G. & Pierre, J. (red.), *Handbook of Public Administration* (s. 212–221). Sage Publications.
- Østrem, S., Bjar, H., Føster, L.R., Hogsnes, H.D., Jansen, T.T., Nordtømme, S. & Tholin, K.T. (2009) *Alle teller mer. En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart* (Rapport 1/2009). Tønsberg, Høgskolen i Vestfold. <http://hdl.handle.net/11250/149122>

Danielsen, H., Kvilhaugsvik, H., Kjærgård Eide, H.M. & Rydland, H.T. (2023). Progresjon – mellom barnesentrering og utvikling? I Homme, A., Danielsen, H. & Ludvigsen, K. (red.), *Fra «bør» til «skal»*. Rammepplan for barnehagen i et implementeringsperspektiv (s. 101–142). Fagbokforlaget.
Doi: <https://doi.org/10.55669/oa301003>

Kapittel 3

Progresjon – mellom barnesentrering og utvikling?

Hilde Danielsen, Hanne Kvilhaugsvik, Helene Marie Kjærgård Eide og Håvard Thorsen Rydland

Progresjon i barnehagen innebærer at alle barna skal utvikle seg, lære og oppleve fremgang. Alle barna skal kunne oppleve progresjon i barnehagens innhold, og barnehagen skal legge til rette for at barn i alle aldersgrupper får varierte leke-, aktivitets- og læringsmuligheter. (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 44)

3.1 Innledning

Sitatet ovenfor, fra rammeplanen fra 2017, gir en definisjon av hva progresjon i barnehagen skal handle om. Progresjon kobles til både lek og læring og fremstilles som et gjennomgripende prinsipp som skal sikre at alle barn

i barnehagen får oppleve utvikling. En av hensiktene med den nye rammeplanen fra 2017 var nettopp at begrepet progresjon skulle få en mer fremtredende plass enn i tidligere rammeplaner (Meld. St. 19 (2015–2016); Kunnskapsdepartementet, 2016). I dette kapitlet skal vi se at progresjon fikk en mer betydningsfull plass i rammeplanen fra 2017 sammenlignet med rammeplanen fra 1996. Dette har blitt fortolket som en ytterligere vektlegging av læring og skoleforberedelse i barnehagen (Lekhal et al., 2019, s. 17; Meland, 2023), men progresjon viser seg å være et flertydig begrep i rammeplanen og barnehagefeltet.

Rammeplanen som ble innført i 2017, har bred oppslutning i barnehagefeltet, samtidig som det varierer hvordan rammeplanen blir fortolket og brukt (Homme et al., 2020). Dette kapitlet gir et dypdykk i denne variasjonen ved å gå nærmere inn på ett eksempel, forståelsen og bruken av begrepet progresjon, som er et sentralt faguttrykk i rammeplanen. Bakgrunnen for at vi har valgt å vie oppmerksomhet til nettopp progresjon, er at vi i underveisrapporten for denne evalueringen (Homme et al., 2020) fant store variasjoner mellom barnehagene når det gjaldt hvordan de forsto og brukte begrepet. Bruken av progresjonsbegrepet kan slik illustrere utfordringer med kvalitetsutjevning og standardisering og forholdet mellom styring gjennom rammeplanen og faglig autonomi. Problemstillingen for kapitlet er: Hvordan forstås og brukes rammeplanens begrep om progresjon av ulike aktører på barnehagefeltet? For å svare på dette ser vi også på fremstillingen av begrepet i rammeplanen og blant aktører i barnehagefeltet. Kapitlet tar opp hvordan progresjonsbegrepet plasserer seg midt i sentrale spenninger i barnehagefeltet, som i forholdet mellom lek og læring, mellom barns medvirkning og planlegging og mellom barnesentrering og fokus på utvikling.

I planleggingen av ny rammeplan ble det lagt vekt på at kravet til progresjon i barnehagens innhold skulle bli tydeligere (Meld. St. 19 (2015–2016)). I selve rammeplanen blir det streket under at barnehagene er pålagt å dokumentere at de arbeider med progresjon i planarbeidet sitt: «Årsplanen skal blant annet vise hvordan barnehagen arbeider med omsorg, lek, danning og læring. Her må også progresjon tydeliggjøres» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 38). Som vi skal se, er denne presiseringen på noen måter en videreføring av tidligere rammeplaner, men progresjon oppfattes likevel å ha fått en mer fremtredende plass i den nye rammeplanen. Rammeplanen fra 2017 legger videre vekt på at barnehagene skal arbeide helhetlig med progresjon, ved at

det er fastsatt at barnehagene skal legge til rette for progresjon ved valg av pedagogisk innhold, arbeidsmåter, leker, materialer og utforming av det fysiske miljøet (jf. Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 44).

Rammeplanen fra 2017 har et eget kapittel om arbeidsmåter i barnehager som legger særlig vekt på to temaer: progresjon og barnehagens digitale praksiser. Sistnevnte tema har fått en del oppmerksomhet i samfunnsdebatten og av forskere de siste årene (Jæger et al., 2019), og det er igangsatt flere store forskningsprosjekter om temaet, som PUST-prosjektet (Universitetet i Stavanger, 2023) og prosjekter ved forskningssenteret BARNkunne (Høgskulen på Vestlandet, 2022). I forskningen har tilgrensende begreper og temaer som utvikling og skoleforberedelse fått en del oppmerksomhet, mens det i liten grad har vært forsket på forståelsen og bruken av begrepet progresjon i norske eller nordiske barnehager (Böhler, 2023; Meland, 2023; Nilssen, 2018).

I kapitlet tar vi i bruk det teoretiske rammeverket som evalueringen bygger på, med Winters integrerte implementeringsmodell (Winter, 2012a).⁵ Winter skiller mellom sentrale variabler for å undersøke implementering i følgende hovedkategorier: policyformulering, policydesign og implementeringsprosess (Winter, 2012a). Når det gjelder policyformulering, vil det ofte være flertydighet eller spenninger ved målsettinger i en reform (Winter, 2012b). I dette kapitlet ser vi på progresjon som et eksempel på en slik flertydig målsetting. Den neste hovedkategorien, policydesign, vil som regel bestå av flere ulike virkemidler. For progresjon vil dette omfatte definisjoner og krav i rammeplanen samt fremstillinger i støttemateriell. Videre ser vi også på variabler ved implementeringsprosessen. Her inngår både mellomorganisatorisk atferd – relasjonen mellom barnehage og aktører på andre nivåer, som eiere og myndigheter – og organisatorisk atferd (Winter, 2012a), som viser til de interne relasjonene i barnehagen. Vi forventer derfor at forståelsen av og arbeidet med progresjon vil påvirkes av relasjoner mellom nivåer og internt i barnehagene. Disse aspektene undersøker vi gjennom å se på hvordan progresjon forstås av kommuner, eiere, ansatte og styrere. Innenfor forskning på implementering er det også blitt vanlig å forstå implementering som en prosess som går over tid (Ingraham, 1987; Winter, 2012a), hvor flere ulike aktører er involvert og

5 Det overordnede teoretiske rammeverket for evalueringen presenteres også i kapittel 1 og i underveissrapporten (Homme et al., 2020).

fortolker mål og virkemidler underveis. Denne forståelsen ligger til grunn for analysen også i dette kapitlet.

I tillegg til denne forståelsen av implementering bygger vi på Goodlads skille mellom fem typer læreplaner, nærmere bestemt den ideelle, den formelle, den oppfattede, den operasjonelle og den erfarte læreplanen (Goodlad, 1979), som sameksisterer. Disse typene vil vi bruke for å belyse at begreper og innhold i styringsdokumenter utformes og fortolkes av aktører på ulike nivåer. Det kan for eksempel være forskjell på hvordan et begrep eller tema presenteres i den formelle rammeplanen, og hvordan dette fortolkes og kommer til uttrykk i den enkelte barnehage som den operasjonelle rammeplanen. Lokal fortolkning og oppfølging kan være ønskelig i utdanningsreformer, samtidig som dette vil kunne føre til variasjon i barns tilbud og resultater.

Datagrunnlaget for kapitlet kommer fra ulike delstudier som inngår i evalueringen. Vi benytter offentlige policydokumenter. Fra Barnehagestudien (Eide et al., 2020) benytter vi kvalitative intervjuer med barnehageeiere og -ansatte samt dokumentmateriale fra barnehagene. I Barnehagestudiens runde 2 deltok 14 barnehager. Videre bruker vi surveyer, som er besvart av barnehagestyrere og kommuner, fra henholdsvis Styrerundersøkelsen og Kommuneundersøkelsen (se appendiks A, kapittel A1.3 og A1.4).

I første del av kapitlet undersøker vi progresjonsbegrepets utvikling og posisjon i den nordiske barnehagetradisjonen og i rammeplanen fra 2017. Videre gjør vi en kort historisk analyse av progresjonsbegrepet i tidligere rammeplaner og andre offentlige policydokumenter knyttet til utformingen av rammeplanen fra 2017. I denne første delen av kapitlet er det dermed den ideelle og formelle rammeplanen fra Goodlads læreplanteori som er i fokus, i tillegg til policyformulering og design fra Winters implementeringsrammeverk. I neste del av kapitlet undersøker vi den oppfattede og operasjonelle rammeplanen gjennom å se på mellomorganisatorisk og organisatorisk implementeringsatferd. Her presenterer og analyserer vi både kvalitativt og kvantitativt materiale fra evalueringen. Kvalitative intervjuer med barnehageeiere og -ansatte og skriftlig materiale i form av planverk fra barnehager kombineres med funn fra de to surveyene som inngår i evalueringen, rettet mot henholdsvis barnehagestyrere og kommuner.

3.2 Progresjon i rammeplanen fra 2017: utvikling, lek og læring

Progresjon blir i rammeplanen fra 2017 knyttet til at alle barn i barnehagen skal få oppleve å «utvikle seg, lære og oppleve fremgang» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 44). Innenfor barnehagefeltet kan det hevdes at progresjon tidligere har blitt forstått som å omhandle læring, men i rammeplanen fra 2017 ble også lek inkludert i forståelsen av progresjon. Progresjonsbegrepet aktualiserer spenninger mellom lek og læring og mellom barns medvirkning og voksnes planlegging i rammeplanen og i barnehagefeltet.

Selve ordet *progresjon* stammer fra det latinske ordet «*progressio*», som handler om å skride frem, og ordet forbindes med fremgang, utvikling eller økning (Progresjon, 2019). Progresjon har en egen betydning innenfor pedagogikk (Meland, 2023), samtidig som progresjon også er et begrep i dagligtalen som kan brukes uten en tydelig faglig forankring. Begrepet progresjon har utløst noe debatt i barnehagefeltet, ettersom progresjon av enkelte har blitt forstått som «skolsk» og et begrep som kommer inn i barnehagen fra skolen eller fra politisk hold (Pettersen, 2018). Det har også blitt stilt kritiske spørsmål ved om vekten på progresjon forstått som utvikling står i motstrid til det nordiske barnesynets premiss om barns medvirkning og deltakelse (Pettersen, 2018).

I rammeplanen fra 2017 ligger det en spenning i forståelsen av progresjon mellom to ulike betydninger av utvikling, noe som blir beskrevet i støttematerialet til rammeplanen (Utdanningsdirektoratet, 2018). På den ene siden blir utvikling forstått som noe forutbestemt som skjer i bestemte stadier: «Ofte blir progresjon knyttet til lineær tenkning» (Utdanningsdirektoratet, 2018, s. 8). På den andre siden presenteres en annen forståelse av begrepet, der utvikling blir forstått som barnesentrert med utgangspunkt i barnets undring og utforskning: «Progresjon bærer også preg av kompleksitet» (Utdanningsdirektoratet, 2018, s. 8). Ved å presisere at progresjon kan handle om to ulike typer utvikling, kan det se ut til at man vil ivareta den nordiske barnehagemodellens vektlegging av barns selvstendighet og medvirkning samtidig som man vil sikre at barna utvikler seg. Omtalen av progresjon kan tolkes som en kompromissløsning ved at den åpner for at personalet kan arbeide med ulike typer utvikling. Det presiseres for eksempel at «personalet skal oppdage, følge opp og utvide det barna allerede er opptatt av» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 44), samtidig som de skal «introdusere nye perspektiver og tilrettelegge for nye opplevelser og erfaringer» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 44).

Personalet blir ansvarlige for å sørge for barnets utvikling basert på kjennskap til det enkelte barnet.

De to forståelsene av utvikling kan forstås i lys av ulike pedagogiske perspektiver og læringsteorier. En lineær tenkning om progresjon kan knyttes til konstruktivisme og Jean Piagets stadieteori (Danielsen, 2020). Her forstås utvikling eller progresjon som modning og kognitiv utvikling, som blant annet kommer av at barnet blir eldre (Danielsen, 2020). Barn forstås også som nysgjerrige aktører som ønsker å lære, og som konstruerer ny kunnskap (Danielsen, 2020). Voksne, i vårt tilfelle vil det si de barnehageansatte, kan stimulere denne utviklingen noe, men Piaget var kritisk til skolens forsøk på å fremskynde barns utvikling (Danielsen, 2020, s. 51). Denne forståelsen har vært sentral i den nordiske barnehagetradisjonen. En noe annerledes lineær tenkning om progresjon finner vi også i teorier innenfor psykologi, spesialpedagogikk og helsefag, hvor man fremhever stadier og normal utvikling, for eksempel knyttet til språkutvikling. Politiske målsettinger om forbedrede resultater og læringsutbytte i utdanningsløpet kan også forstås som en lineær tenkning om progresjon (Gunnarsdottir, 2014; Lillejord, 2018), hvor læring i barnehagen kan forstås som forberedelse til skole og arbeid (Einarsdottir et al., 2015; Jahreie, 2022). Den komplekse forståelsen av progresjon kan derimot ses som en del av sosiokulturell læringsteori, hvor utvikling og læring forstås som sosiale prosesser som er kontekstuelle betingede (Ness og Danielsen, 2020). Barn lærer gjennom å delta i samspill og fellesskap og særlig med støtte fra en kapabel partner (Ness og Danielsen, 2020), som en barnehageansatt. Barns nysgjerrighet og lek er sentralt, men progresjon kan her forstås som noe som krever voksenstøtte og samspill.

Støttematerialet til rammeplanen vektlegger altså at progresjon kan handle om to ulike typer utvikling, noe som kan fortolkes som at man vil ivareta den nordiske barnehagemodellens vektlegging av barns selvstendighet og medvirkning, samtidig som man vil sikre at ansatte i barnehagen tilrettelegger for at barna skal få varierte muligheter til å utvikle seg. Omtalen av progresjon i rammeplanen kan tolkes som en kompromissløsning ved at den åpner for at personalet kan arbeide med ulike typer utvikling. I rammeplanen presiseres det for eksempel at «personalet skal oppdage, følge opp og utvide det barna allerede er opptatt av» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 44), samtidig som de skal «introdusere nye perspektiver og tilrettelegge for nye opplevelser og erfaringer» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 44). Personalet blir dermed

tillagt ansvar for progresjonen og for å oversette faguttrykk til praksis i barnehagen. Dette kan også ses som et eksempel på spenningen mellom styring og standardisering på den ene siden og faglig autonomi og lokale fortolkninger på den andre siden.

Rammeplanen fra 2017 omtaler, som vist ovenfor, progresjon mest i kapitlet om barnehagens arbeidsmåter. Rammeplanens formulering om at «alle barn skal kunne oppleve progresjon i barnehagens innhold» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 44), innebærer at arbeidet med progresjon blir gjort til en oppgave personalet ikke kan velge vekk. Personalet blir oppfordret til å sørge for variasjon, mestring og utfordringer for å bidra til barnas utvikling. Barnehagen skal videre «legge til rette for progresjon gjennom valg av pedagogisk innhold, arbeidsmåter, leker, materialer og utforming av fysisk miljø» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 44). Samtidig som progresjon gis en mer fremtredende rolle i rammeplanen fra 2017 sammenlignet med tidligere rammeplaner, får begrepet et delvis nytt innhold ved at det nå kobles til både læring og lek. Progresjon knyttes til både lek, aktivitet og læring i rammeplanen fra 2017, og dermed kobles lek og progresjon sammen på en måte som ikke har vært gjort i tidligere rammeplaner. Som vi videre skal se, kan det knyttes en spenning til at progresjon nå også blir koblet til lek og ikke bare til utvikling og læring.

Utdanningsdirektoratets støttmateriell, som er publisert på deres nettsider, er ment å gi innspill og veiledning til fortolkning av rammeplanen. Støttmateriellet tar opp progresjon på litt ulike måter, både i materiellet som omfatter progresjon som arbeidsmåte i barnehagen, og i stoffet om pedagogisk dokumentasjon. Der gjentas de to utviklingsforståelsene som rammeplanen presenterer, og progresjon forklares både som en lineær og en kompleks prosess (Utdanningsdirektoratet, 2018). Det er også inkludert mange spørsmål om progresjon i støttmateriellet, flere enn det er for en del andre temaer og delkapitler. Dette kan fortolkes som at progresjon er et sentralt tema, eller at det er ønskelig at barnehager lokalt arbeider med begrepsforståelse. Materiellet om pedagogisk dokumentasjon i barnehagen tar opp hvordan utviklingsarbeid kan bli til pedagogisk dokumentasjon (Utdanningsdirektoratet, 2018). Her forstås progresjon som noe som gjelder både ansatte og barn, og som handler om planlegging og dokumentasjon. Progresjon kobles her til barns læringsstrategier:

Pedagogisk dokumentasjon handler om sammen å tolke observasjoner, slik at det blir mulig å forstå det som skjer på flere måter, og gjennom det

forstå mangfoldet av strategier som finnes. Målet er å oppdage potensialet for mulige progresjoner i det barna allerede er opptatt av. (Utdanningsdirektoratet, 2018, s. 7)

Sitatet viser en tett kobling mellom dokumentasjon og progresjon. Her fremheves det at dokumentasjon i barnehagen kan bidra til progresjon, og at dette er noe som skapes i fellesskap av hele personalet. Gjennom observasjon og refleksjon over praksis kan ansatte skape muligheter for å bidra til det enkelte barns utvikling. Progresjon er i sitatet omtalt i flertall, noe som åpner for ulike forståelser eller muligheter for videre utvikling. Både barns medvirkning og voksnes ansvar for å legge til rette for denne, blir også vektlagt her, i tråd med tanken om å kombinere ulike strategier for å bidra til barns mestring. Vi skal se at progresjon i tidligere rammeplaner har vært forbundet med læring og utvikling. Enkelte innenfor barnehagefeltet har uttrykt bekymring for at dersom progresjon knyttes til lek, kan leken miste sin egenverdi (Nilssen, 2018; Sommer, 2015).

FNs definisjon av lek er en av de dominerende forståelsene av hva lek er: «Barns lek er enhver oppførsel, aktivitet eller prosess satt i gang, styrt og strukturert av barna selv; den finner sted når og hvor mulighetene oppstår» (FN, 2013, s. 5). Her vektlegges det at leken har egenverdi og er spontan på barns premisser, noe som gjør den uavhengig av læringsutbytte. Andre definisjoner av lek drar inn nytteaspekter (Lillejord et al., 2018). En forskningsgjennomgang som undersøker litteratur om læring for de yngste barna i skolen (Lillejord et al., 2018), og som også er relevant for barnehagen, fremhever to ytterpunkter i forskningslitteraturen: på den ene siden forskere som fremhever betydningen av barns frie lek, og på den andre siden forskere som trekker frem voksen- eller lærerstyrt lek (Lillejord et al., 2018, s. 2). Samtidig kan skillet mellom lek og læring være uklart i praksis, med veiledet lek som en vanlig mellomposisjon. Forskningsgjennomgangen viser at bidrag fra begge sidene av litteraturen fremhever fordeler for læring (Lillejord et al., 2018).

Lek og læring er en sentral spenning i den nordiske barnehagemodellen og kan også ses i de andre nordiske landenes læreplaner og fremstillinger av læring og utvikling. I Danmark ble «Den styrkede pædagogiske læreplan» (Børne- og undervisningsministeriet) innført i 2018. Her ble det lagt vekt på at barnehager skal være «pædagogiske læringsmiljøer, hvor legen er grunnleggende, og hvor der tages utgangspunkt i et børneperspektiv» (Børne- og undervisningsministeriet, 2018, s. 17). Danske forskere peker på en spenning

mellom lekens og det sosiales rolle på den ene siden og økende krav til læring, testing og «parathet» på den andre siden, og hevder at lekens fremtredende rolle i læreplanen samtidig gjør leken til et redskap for læring (Bach et al., 2020, s. 241). I Sverige kom det en ny læreplan for barnehager i 2018 som også omtaler spenningen mellom lek og læring. Den svenske læreplanen gir mest oppmerksomhet til læring og utvikling, men understreker også at «[l]ek är grunden för utveckling, lärande och välbefinnande» (Skolverket, 2018, s. 8). Det poengteres videre at leken i seg selv er viktig for barn, men leken knyttes tydelig, som i det foregående sitatet, til barns muligheter for utvikling og læring. Island har en læreplan fra 2012 med felles temaer som omfatter hele utdanningsløpet (Ministry of Education, Science and Culture, 2011). Delen som dreier seg om barnehagen, bygger på det etablerte synet på lek som fundamental for barns utvikling, men det har vært diskutert om planen fører til at den lekebaserte og helhetlig baserte pedagogikken må vike for «skolifisering» av barnehagen (Gunnarsdottir, 2014). Den nye finske læreplanen, som ble satt i verk i 2022, legger i tråd med den nordiske barnehagemodellen stor vekt på lekens betydning og slår fast barns rett til lek, læring og deltakelse og barndommens egenverdi (Utbildningsstyrelsen, 2022). Samtidig som læring knyttes til lyst, knyttes lek til læring i denne læreplanen. Slik sett blir forståelsen av lek og læring flytende, uten klare grenser mot hverandre. De nordiske landene deler altså et helhetlig syn på barns utvikling der lek står sentralt, men med en gradvis økende oppmerksomhet mot læring (Jahreie, 2022, s. 663). Dette har betydning for forståelsen av progresjon og utvikling, der kompleksiteten i begrepets betydning kan sies å speile et økt fokus på læring.

Barnehagene er pålagt å inkludere arbeid med progresjon i planer, progresjon blir fremstilt som en grunnleggende arbeidsmåte, og progresjon gis flere betydninger i rammeplanen. Progresjonens rolle innenfor barnehagefeltet har likevel vært omdiskutert. Det er derfor spennende å følge begrepets vei inn i barnehagefeltet og se hvordan eiere og ansatte i barnehagefeltet bruker progresjon i dag.

3.3 Progresjonsbegrepets utvikling i barnehagefeltet

Progresjon blir, som vist, fremhevet som et prinsipp som er blitt styrket med rammeplanen fra 2017. Men hva innebærer denne styrkingen, og hvordan

har progresjonsbegrepet utviklet seg i barnehagefeltet? I denne delen gjør vi en kort analyse av begrepets plass i rammeplanene fra 1996 og 2006 og i policydokumenter som utgjør bakgrunnen for den nye rammeplanen fra 2017. På denne måten vil vi kontekstualisere begrepets posisjon og betydning i dagens rammeplan og policydesign. Gjennomgangen viser at progresjon er et begrep som har vært i bruk i alle rammeplanene. Begrepet finnes dessuten i den første håndboken for barnehager fra 1980-årene (Meland, 2023), og det har vært en del av barnehagefeltet siden den gang. Hvilken betydning har begrepet blitt gitt, og hvilket innhold har det blitt knyttet til?

3.3.1 Progresjon i rammeplanene fra 1996 og 2006

I den aller første rammeplanen for barnehager, som kom i 1996, er progresjon nevnt 18 ganger. Begrepet omtales særlig i forbindelse med innhold, planlegging og arbeidsmåter (Barne- og familiedepartementet, 1996). Den første rammeplanen var betydelig lengre enn dagens versjon og kan leses både som læreplan og styringsverktøy. Det pedagogiske personalet i barnehagen var likevel den viktigste målgruppen (Barne- og familiedepartementet, 1996, s. 7), noe som betyr at rammeplanen kan fortolkes som et verktøy for å utvikle profesjon og faguttrykk – og kanskje nærmest som en operasjonell læreplan etter Goodlads kategorier (1979). Progresjon er særlig omtalt i kapitlet «Rammeplanen – helhet og tolkninger», med et eget delkapittel om sammenheng og progresjon. Her blir begrepet definert i forlengelsen av sammenheng og kontinuitet:

Like viktig som kontinuitet er *progresjon*. Progresjon betyr utvikling og framskritt. Barna må ha noe å strekke seg etter, lære noe nytt og erfare at dette bygger på kunnskaper, innsikt, ferdigheter og holdninger som de har tilegnet seg tidligere. (Barne- og familiedepartementet, 1996, s. 38)

Progresjon kobles her til utvikling og læring, samtidig som fremhevingen av sammenheng tyder på et helhetlig læringssyn. Definisjonen kan også fortolkes i lys av den komplekse forståelsen av progresjon som ble introdusert tidligere. Videre knyttes progresjon til arbeid med ulike aldersgrupper:

Mange barn går i barnehage fra de er 1–2 år gamle og til skolestart. En av barnehagens største utfordringer i planleggingen blir derfor å skape progresjon og utvikling i barnas møte med fagområdene. (Barne- og familiedepartementet, 1996, s. 62)

I dette sitatet knyttes progresjon altså til planlegging og arbeid med fagområdene. Progresjon nevnes også som et prinsipp for langtidsplanlegging (Barne- og familiedepartementet, 1996, s. 110). Rammeplanen trekker frem *spiralprinsippet* som en arbeidsmåte eller et ideal, det vil si at man gjentar temaer «med ny vektlegging og forskjellige innfallsvinkler hver gang. Når dette gjøres på en bevisst måte, kan en få sammenheng og progresjon i bearbeiding av fagstoffet» (Barne- og familiedepartementet, 1996, s. 38). Begrepet knyttes her til variasjon og utvikling. For de eldste barna trekkes også voksen-ledede aktiviteter knyttet til kunnskap og fagområder frem i forbindelse med progresjon (Barne- og familiedepartementet, 1996, s. 38). Progresjon kan dermed forstås som et prinsipp for hvordan en skal arbeide, i rammeplanen fra 1996, hvor begrepet kobles til barns utvikling, planlegging og fagområdene. Definisjonen er flertydig ved at både aldersbestemt utvikling og barnehageansattes rolle som tilretteleggere er nevnt. Det gis imidlertid ikke føringer på hvordan progresjon skiller seg fra begrepet utvikling, eller hvilken type utviklingsbegrep progresjon viser til.

Rammeplanen fra 2006 er langt mer kortfattet enn rammeplanen fra 1996, og progresjon er her nevnt to ganger. Begrepet er ikke lenger å finne i overskrifter eller innholdsliste, men nevnes i kapitlet om fagområdene og kapitlet om planlegging (Kunnskapsdepartementet 2006). Samtidig kan progresjon leses frem som et implisitt prinsipp, for eksempel i omtaler av barns utvikling: «Alle skal få like muligheter til å møte utfordringer som svarer til deres utviklingsnivå» (Kunnskapsdepartementet, 2006, s. 33). Utviklingsnivå kan her fortolkes som en lineær forståelse av progresjon. Samtidig påpeker rammeplanen også at arbeid med fagområdene og tilhørende prosessmål må tilpasses barnas interesser og behov. Her blir progresjon altså tydelig knyttet til et komplekst, barnesentrert syn på utvikling.

Selv om progresjon fikk mindre plass enn i forrige rammeplan, kan begrepet likevel sies å være styrket og formalisert i rammeplanen fra 2006 etter som det brukes i forbindelse med planlegging og arbeid med fagområdene. Progresjon omtales da som en del av langtidsplanleggingen: «Barnehagen kan også ha behov for en langtidsplan for å sikre progresjon og sammenheng

i barns læring og opplevelser gjennom hele barnehageoppholdet» (Kunnskapsdepartementet, 2006, s. 47). Dette kan forstås som en videreføring av begrepsparet kontinuitet og progresjon i rammeplanen fra 1996. I kapitlet om fagområdene stilles det også et tydelig krav om at progresjon må inkluderes i den obligatoriske årsplanen:

Hvordan fagområdene blir tilpasset det enkelte barns og gruppens interesser og det lokale samfunnet, skal avgjøres i den enkelte barnehage og nedfelles i barnehagens årsplan. Her må også progresjon tydeliggjøres. (Kunnskapsdepartementet, 2006, s. 33)

Denne gjentatte koblingen mellom progresjon og fagområde kan være med på å forklare hvorfor mange barnehager siden da har utarbeidet progresjonsplaner organisert etter nettopp fagområdene og tilhørende prosessmål. Et alternativ kunne ha vært å operasjonalisere progresjon for temaer som lek eller sosial kompetanse. Men rammeplanen fra 2006 inneholder, som Brenna-utvalget påpekte i sin utredning om et systematisk pedagogisk tilbud til førskolebarn (NOU 2010: 8, s. 128), ikke prosessmål for arbeid med lek eller sosial kompetanse.

Sammenlignet med rammeplanen fra 1996 kan progresjon i rammeplanen fra 2006 forstås som styrket som prinsipp for planlegging og vurdering, noe som kan være et eksempel på standardisering gjennom rammeplanen. Koblingen mellom progresjon og fagområdene, med deres prosessmål, kan også fortolkes i lys av en mer skoleliggende tilnærming ettersom læring kategoriseres etter distinkte fag og årstrinn fremfor en helhetlig forståelse. Samtidig fremhevet rammeplanen fra 2006 også prinsipper om barns medvirkning og læring som utforskning (Utdanningsdirektoratet, 2018, s. 4), og definisjonene av progresjon har islett av både en lineær og en kompleks forståelse. Forskjeller i utformingen av rammeplanene fra 1996 og 2006, særlig med tanke på lengde, kan også ha betydning for presentasjonen av begreper og faguttrykk som progresjon.

3.3.2 Progresjon og forberedelser til ny rammeplan i 2017

Tydeliggjøring av krav til progresjon har vært et sentralt tema i utredninger og andre offentlige dokumenter som utgjør bakgrunnen for ny rammeplan fra 2017. Brenna-utvalgets utredning om et systematisk pedagogisk tilbud til førskolebarn i 2010 pekte på mangel på føringer og kriterier i rammeplanen fra 2006 og anbefalte tydeliggjøring, blant annet om progresjon (NOU 2010: 8, s. 34) og årsplan (s. 128). Utredningen beskrev progresjon som et prinsipp «når det gjelder tid, innhold, arbeidsmåter, barnegruppe og det enkelte barn», og som et trekk ved et systematisk pedagogisk tilbud (NOU 2010: 8, s. 25–26). Utvalget fremhevet at det skal være progresjon

i barns læring og utvikling gjennom hele barnehagetiden og innenfor alle barnehagens områder, slik at alle barn får et godt tilpasset tilbud ut fra sin alder og sine forutsetninger. (NOU 2010: 8, s. 137)

Denne definisjonen av progresjon kobles tydelig til læring og stiller store krav til barnehagen, hvor alle barn skal oppleve progresjon på alle områder. Videre drøftet utvalget om barnehagen burde ha flere mål for arbeidet, og foreslo tydeligere krav til innhold i «de skoleforberedende aktivitetene» (NOU 2010: 8, s. 138). Dette kan tyde på en kobling mellom progresjon, måloppnåing og skoleforberedelse. Definisjonen av progresjon i utredningen stiller store krav til personalets oppfølging av barna (NOU 2010: 8, s. 49) og til kompetanseutvikling, noe som også ble nevnt i utredningen fra 2012 om ny lovgivning for barnehagene (NOU 2012: 1, s. 84).

Stortingsmeldingen Framtidens barnehage (Meld. St. 24 (2012–2013)) fulgte opp flere av forslagene fra Brenna-utvalget. Ett av tiltakene var oppnevning av en arbeidsgruppe som skulle foreslå en revidert rammeplan. Denne gruppen skulle vurdere tydeliggjøring av progresjon og utforming av prosessmålene knyttet til fagområdene og krav til barnehagens arbeid (Meld. St. 24 (2012–2013), s. 73). Stortingsmeldingen tok også opp flere kritiske høringsinnspill til Brenna-utvalget, hvor nettopp tydeliggjøring av krav til progresjon, basiskompetanse som begrep og resultatmål på individnivå ble kritisert (Meld. St. 24 (2012–2013), s. 71). I denne kritikken blir progresjonsbegrepet forstått som en del av en skoleforberedende og resultatfokustert retning

for barnehagene, noe som ifølge kritikerne står i kontrast til det rådende barnesynet i barnehagene.

Kritikk mot forståelser knyttet til barns utvikling finner vi også i et annet dokument som fremheves som en del av bakgrunnen for rammeplanen fra 2017, nemlig OECDs rapport fra 2015 om norsk barnehagepolitikk. Rapporten påpeker at det i Norge ikke finnes nasjonale standarder eller obligatoriske verktøy for å vurdere barns utvikling (Engel et al., 2015, s. 85). Videre fremheves det at eiere og barnehager selv velger verktøy, og at disse ofte benyttes for å vurdere språkutvikling i et helhetlig læringsyn (Engel et al., 2015, s. 85). I denne kritikken er det en smalere forståelse av utvikling som trer frem, hvor oppfølgingen av barns utvikling forstås som noe som krever systematikk, økt standardisering og oppfølging utover språkutvikling.

I 2013 fikk en arbeidsgruppe mandat til å foreslå revidert del 1 og 2 av rammeplanen (Ødegaard et al., 2014). Tydeliggjøring av progresjon var, som nevnt, en del av mandatet deres. I et utkast foreslo denne arbeidsgruppen at et delkapittel om variasjon og progresjon skulle inngå som en del av kapittel 2 om barnehagen som pedagogisk virksomhet (Ødegaard et al., 2014). Forslaget til arbeidsgruppen la også vekt på betydningen av personalets kunnskap, arbeidsmåter og pedagogiske miljø (Ødegaard et al., 2014, s. 20). Utvikling og fremgang er mindre synlig. Dette kan forstås som en fremheving av profesjonen og barnehageansattes kunnskapsgrunnlag for å sikre progresjon. Utkastet trekker også frem betydningen av fellesskap og deltakelse for progresjon, noe som kan forstås som en mer kompleks, sosiokulturell forståelse av progresjon.

Stortingsmeldingen *Tid for lek og læring* (Meld. St. 19 (2015–2016)) presenterer tiltak som gjelder utarbeidelsen av ny rammeplan og tar opp forslag fra arbeidsgruppen. Stortingsmeldingen kan sies å representere et læreplanfokus for barnehagen. Stortingsmeldingen nevner progresjon som et av målene med ny rammeplan for barnehagen (Meld. St. 19 (2015–2016), s. 10). Meldingen fremhever også at skoleforberedelsen for de eldste barna bør bli mer tydelig (Meld. St. 19 (2015–2016), s. 10; s. 58–59), samtidig som dette ikke skal skje gjennom resultat- eller kompetansemål for barn (Meld. St. 19 (2015–2016), s. 61–62). Stortingsmeldingen understreker personalets rolle i å sikre progresjon, i tråd med forslaget fra arbeidsgruppen:

Progresjon innebærer variasjoner i hva slags innhold barna møter, arbeidsmåter og et tilrettelagt omsorgs- og læringsmiljø. Nye kunnskaper og erfaringer må bygge på barnas tidligere kunnskaper og erfaringer. Rammeplangruppen vektla i sitt forslag at det er personalets kunnskap, observasjon og tilrettelegging for utvidelse av barns erfaringer som er vilkåret for å sikre progresjon. (Meld. St. 19 (2015–2016), s. 44)

Personalets arbeid med sammenheng og planlegging sammen med variasjon fremheves altså som viktig for progresjon og knyttes til læring tilpasset det enkelte barn. Stortingsmeldingen understreker videre betydningen av det integrerte, helhetlige perspektivet på barndom i nordisk barnehagetradisjon, samtidig som den fremholder at progresjon må tydeliggjøres:

I et integrert pedagogisk tilbud er det samtidig viktig at hvert enkelt barn vies oppmerksomhet og gis alders- og utviklingsrelevante utfordringer. Regjeringen vil derfor at kravet til progresjon i barnehagens innhold skal fremkomme tydeligere i ny rammeplan. (Meld. St. 19 (2015–2016), s. 44)

Det ble altså vist til et politisk ønske om å vektlegge progresjon tydeligere. Det ble videre vist til aldersspennet blant barna i barnehagen og barnas utvikling: «Innholdet i barnehagen må derfor være tilpasset barnets evner, interesser og behov og disse vil naturlig nok variere i løpet av barnehageårene. Dette skal fremgå i rammeplanen» (Meld. St. 19 (2015–2016), s. 44). Denne fremstillingen av progresjon kan minne om sitatene fra rammeplanen fra 1996.

Ettersom stortingsmeldingen fremhevet variasjon og tilpasninger til det enkelte barn lokalt fremfor resultatmål, kan man si at progresjon gis et barne-sentrert innhold og må defineres og følges opp lokalt. Barnehageeiere, -ledere og -ansatte må dermed ha rutiner og kunnskap for å kunne sikre progresjon i innhold. Stortingsmeldingen førte til omfattende diskusjoner og innspill fra barnehagefeltet og andre interesserte, også gjennom Barnehageopprøret. Mye av kritikken rettet seg mot aspekter som gjelder nettopp progresjon, som målformuleringer og språknorm (Innst. 348 S (2015–2016)). Kritikken berørte dermed også spenningen mellom styring gjennom standardisering og fastsatte mål og lokal og faglig autonomi.

I høringsbrevet om ny rammeplan fra 2017 ble tydeligere krav til progresjon i innhold presentert som en av de større endringene (Regjeringen, 2016).

Progresjon vekket mye engasjement i høringen (jf. Homme et al., 2020). Flere av de kritiske innspillene handlet om forståelsen av progresjon, som av noen av høringsinstansene ble kritisert for å være for instrumentelt utviklingsorientert (Regjeringen, 2016). En lineær tenkning om progresjon er ikke fremmed for barnehagefeltet, som vi har sett tidligere, men derimot kan det være mer omstridt om barns utvikling skjer «naturlig», eller om eller i hvilken grad den bør fremskyndes av ansatte.

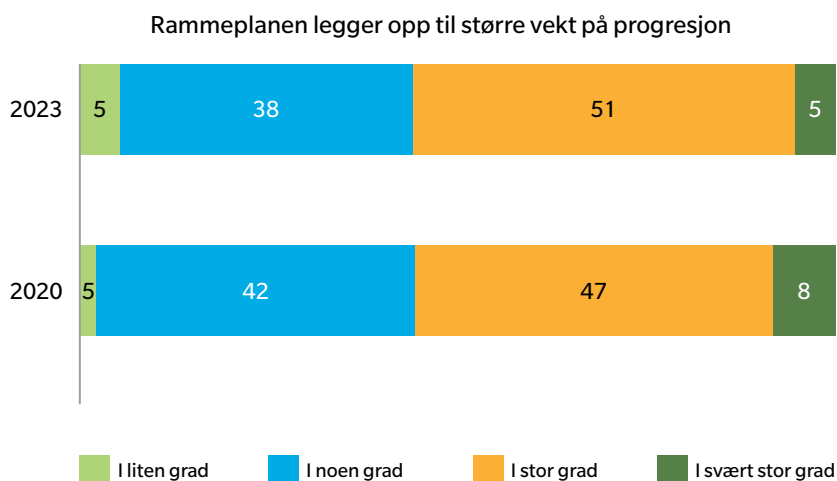
Denne gjennomgangen har vist at progresjon er et begrep som har en lang historie i barnehagefeltet, og at det i størst grad har vært knyttet til utvikling og læring i rammeplanene. Men begrepet er flertydig, det kan forstås som bærer av ulike ideer og teorier om læring. Den nye rammeplanen fra 2017 har gitt begrepet en mer fremtredende rolle enn det hadde i rammeplanen fra 2006, som en vesentlig del av kapitlet om arbeidsmåter og planlegging. Samtidig kan denne rollen spores tilbake til rammeplanen fra 1996, der progresjon også var vesentlig i flere kapitler. Progresjon er ifølge rammeplanen fra 2017, men også ifølge rammeplanen fra 2006, et nødvendig innslag i planlegging og planarbeid og er dermed gjenstand for barnehagers og eieres arbeid med dokumentasjon. Videre i kapitlet skal vi derfor se nærmere på hvordan kommuner, eiere og barnehageansatte forstår og bruker progresjon.

3.4 Kommuners arbeid med progresjon

Hvordan arbeider kommunene med progresjon i sin oppfølging av barnehagene? Kommunene har ansvar for barnehagene ved at de skal føre tilsyn og slik kontrollere at barnehagene følger opp gjeldende lovverk og forskrifter. Kommunene har også en dobbeltrolle ettersom de både er tilsynsmyndighet og eiere av kommunale barnehager. Denne delen av kapitlet bygger på Kommuneundersøkelsen, den landsdekkende surveyen til kommunene, i egenskap av lokal barnehagemyndighet, som ble utført i 2020 og 2023 (se også appendiks A1.4 for utfyllende informasjon). Respondentene er ansatte med ansvar for barnehager i kommunen. Dobbeltrollen som kommunene har, gjør at noen av de som svarte på undersøkelsen på vegne av kommunene, også kan ha hatt rollen som eiere med seg i sine svar.

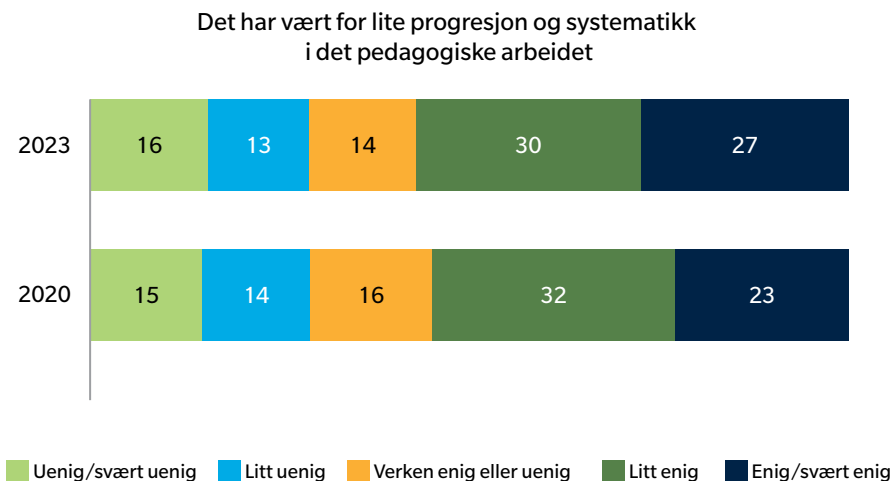
For å forstå kommunenes arbeid med progresjon er det relevant først å se hvorvidt kommunene oppfatter progresjon som en sentral del av den nye

rammeplanen. I den nasjonale Kommuneundersøkelsen ble det både i 2020 og 2023 stilt spørsmål om i hvilken grad rammeplanen har krevd endringer ved å legge større vekt på progresjon. Respondentene mener at rammeplanen fra 2017 legger større vekt på progresjon enn tidligere planer, slik det kommer frem av figur 3.1. Det er svært små forskjeller mellom 2020 og 2023 i denne vurderingen. Begge årene mener omtrent halvparten av de spurte at påstanden om at rammeplanen legger større vekt på progresjon, gjelder i stor eller svært stor grad. Dette stadfester fremstillingen av progresjon som styrket, som vi har sett tidligere i kapitlet. Svært få, henholdsvis 2 og 5 prosent, mener at rammeplanen i liten grad har krevd endringer knyttet til progresjon (ingen respondenter valgte alternativet «I svært liten grad»). En regresjonsanalyse (rapportert i appendiks B, tabell B.2) viser også at forskjellene mellom 2020 og 2023 ikke er statistisk signifikante.



Figur 3.1 Kommuners vurdering av progresjon i rammeplanen, angitt i prosent (N 2020 = 178, N 2023 = 164)

I Kommuneundersøkelsen i 2020 og 2023 ble kommunene også bedt om å ta stilling til ulike problemer i sektoren, deriblant å vurdere en påstand om at det har vært for lite progresjon og systematikk i det pedagogiske arbeidet i barnehagene (figur 3.2).



Figur 3.2 Vurdering av progresjon og systematikk i det pedagogiske arbeidet, angitt i prosent (N 2020 = 162, N 2023 = 135)

Omtrent halvparten av de spurte sier seg litt enig, enig eller svært enig i påstanden om at det har vært for lite vekt på progresjon og systematikk i det pedagogiske arbeidet i barnehagene. Vurderingen av progresjon og systematikk ligner i 2020 og 2023, som figur 3.2 viser, og dette er også bekreftet av en regresjonsanalyse (se appendiks B, tabell B.2). Når det gjelder synet på progresjon, må vi her ta forbehold om at noen kan ha tolket spørsmålet til primært å handle om systematikk, mens andre kan ha tolket det til å handle om progresjon. Likevel kan tallene i figuren tolkes som en kritikk av barnehagenes arbeid med systematikk og progresjon.

I Kommuneundersøkelsen har vi også spurt om hvilke saksfelt kommunene har prioritert for å følge opp rammeplanen, blant annet om progresjon. Kommunene rapporterer begge årene at de i størst grad har satt inn tiltak for læringsmiljø og inkludering og mangfold, mens progresjon er blant saksfeltene færrest har rapportert om. Dette kan tolkes som et uttrykk for kommunenes prioriteringer, det vil si hvilke saksfelt som oppfattes som viktigst. En annen fortolkning er at svarene gir uttrykk for hvilke saksfelt kommunene oppfatter at barnehagene har god kontroll på, eller saksfelt hvor barnehagene bør ha høy faglig autonomi. Tiltak rettet mot progresjon er i relativt liten grad satt inn begge år, og det er også en liten nedgang i andelen fra 2020 til 2023 (se appendiks B, figur B.1).

Kommunene formidler altså at de oppfatter at den nye rammeplanen legger større vekt på progresjon, og funnene våre kan tyde på at mangel på progresjon i det pedagogiske arbeidet forstås som en utfordring i barnehagesektoren.

3.5 Eieres forståelse av progresjon

Et av de nye aspektene ved rammeplanen fra 2017 er at den fremhever barnehageeierens ansvar for at barnehagene oppfyller rammeplanens krav. Dette vil da også gjelde arbeidet med progresjon. Samtidig stiller rammeplanen krav om at barnehageeier skal legge vekt på barnehageansattes faglige vurderinger (Utdanningsdirektoratet, 2017). Eierne har altså ansvar for å sørge for at barnehagene arbeider med progresjon, og at arbeidet og faglige vurderinger blir dokumentert i planverket til barnehagene. I denne delen av kapitlet skal vi derfor se nærmere på hvordan eiere forstår og arbeider med progresjon. Dette delkapitlet bygger på Eierstudien i evalueringen av rammeplanen, hvor det ble utført kvalitative intervjuer med representanter for 14 kommunale og private eiere i 2020 (se også Børhaug et al., 2020). Her vender vi altså blikket mot den mellomorganisatoriske implementeringen (Winter, 2012a) og forholdet mellom eier og barnehage.

3.5.1 Ansvar for å følge opp progresjon

Det varierer i hvor stor grad kommunale og private eiere er opptatt av å følge opp kravet om at progresjon skal inngå i planarbeidet til barnehagene de har ansvar for. Kun enkelte av eierne tok opp progresjon som et tema de arbeidet med på eget initiativ. Når de ble spurt om progresjon, svarte eierne likevel stort sett fyldig og ga da tydelig uttrykk for at det var et tema de opplevde ansvar for. Én eier som ble spurt om de var opptatt av progresjon, svarte slik: «Akkurat det er ikke noe jeg har tenkt veldig over» (liten, privat eier, P6). Samtidig var det flere som pekte på at fokuset på progresjon hadde blitt forsterket med innføringen av ny rammeplan. En kommunal eier fortalte at arbeidet med progresjon hadde fått et løft:

Det er ikke sånn at vi ikke har hatt progresjon i den gamle rammeplanen, men når du får tydeliggjort noe i en ny plan, så

blir liksom begreper løftet sånn at man får reflektert: Ja, hva er egentlig progresjon, hva betyr det? Hvordan skal man synliggjøre i årsplanen at man jobber med progresjon? Skal man ha progresjonsplaner for alle fagområdene, osv.? Det har fremmet masse gode faglige diskusjoner og samtaler, det at progresjon er fremme, for det er det, den forventningen om progresjon er mer tydelig i den nye rammeplanen i forhold til den gamle. Jeg tenker at det har vært positivt. Du kan ikke snu og starte året på nytt hvert eneste år og gjøre de samme tingene, men man må ha det fokuset på at det skal være progresjon og utvikling. En femåring skal ikke måtte gjøre det samme som en treåring, det skal være noe mer utviklende. (K3 kommunal eier, stor bykommune)

Intervjuene med eierne viser at noen, som den kommunale eieren ovenfor med ansvar for mange barnehager, formidler at de har ansvar for å sørge for at barnehagene arbeider med progresjon, og at de forstår det som å arbeide for utvikling og variasjon i det pedagogiske tilbudet. Samtidig er det noen eierrepresentanter som forteller at det har vært vanskelig å følge opp og å forstå begrepet:

Vi må ha progresjon, for det er det krav om i rammeplan, og noe som sikrer at vi har progresjon, og det var kjempediskusjon i vår kommune å klare å få til det – samtidig som vi skal jobbe med årsplan, skal vi ha progresjon med oss. Det har vært en stor utfordring å få til, og ikke minst en utfordring å få barnehagen til å forstå det perspektivet. Vi hadde med oss en foreleser [...] Hun snakket om progresjon. Og da plutselig, klarte vi å knekke en kode så de skulle skjønne helheten, og da tror jeg at det med rammeplanen og progresjonskravet ble litt lettere å forstå. For det er vel kanskje det som har utfordret styrerne våre mest, det med progresjon. (K1, kommunal eier, stor bykommune)

Denne eierrepresentanten forteller videre at kommunen har arrangert kurs for å hjelpe barnehagene til å innfri det de omtaler som et progresjonskrav, et krav de opplever at det har vært vanskelig å innfri for styrerne. Eierintervjuene tyder på at eierne involverer seg lite i hvordan progresjon skal defineres,

eller hvordan arbeidet med progresjon skjer i praksis, men er mer opptatt av at det gjøres.

3.5.2 Progresjon og barns medvirkning

Noen eiere forteller om hvordan de selv oppfatter progresjon. En representant for en kommunal eier planlegger å følge opp barnehagestyrerne i kommunen når det gjelder å inkludere progresjon i planarbeidet, og forteller hvilken betydning de gir progresjon:

Ut ifra aldersnivå og ikke bare aldersnivå, men hva du er interessert i. Det er litt sånn å prøve å være mer på hvert barn og se hvert enkelt barn, og ikke bare barnegruppen. Se hva Jonas på fire år er interessert i, og dra veien videre derifra. Og samtidig ha et progresjonsløp da ifra du starter i barnehagen til du går ut av barnehagen. (K2, kommunal eier, liten kommune)

Her kombineres en tanke om et progresjonsløp i barnehagen med ideen om at man vil ta utgangspunkt i hvert enkelt barns interesser og slik sørge for barns medvirkning. Denne forståelsen fant vi hos flere som formidlet at de var opptatt av både planlegging, utvikling og barns medvirkning når de snakket om progresjon. Her ser vi trekk av både en lineær og en kompleks forståelse av progresjon. Mens noen så på forholdet mellom progresjon og barns medvirkning som en spenning, var det andre som mente at det ikke eksisterte en slik spenning eller motsetning. Her ser vi et eksempel på det siste:

Intervjuer: Når det blir mer vekt på progresjon, hva skjer da med sånne element som barnesentrering og læring gjennom fri lek? Er det noen spenninger der? Hvordan oppfatter dere det?

Kommunal eier: Det blir jo veldig min pedagogiske tenkemåte, men jeg tenker at det ikke er noen motsetninger der med å ta utgangspunkt i de interessene som ligger i barnegruppen, at man kan bruke det selv om man har progresjon. Hvis du er på og ser hva barnet er interessert i, så vil man jo plukke opp hva som rører seg i femårsgruppen på en måte, og legger til rette for det,

istedenfor at du bare har de faste planene på at dette skal alle gjøre. Jeg tenker ikke at det er en motsetning. Og jeg syns ikke den nye rammeplanen hemmer dette med frilek og den type ting. Vi har kanskje fått mer bevissthet rundt didaktikk og planlegging, men ikke på bekostning av barns frihet og egenutvikling, tvert imot. Barns medvirkning er jo et sterkt løft i den nye rammeplanen, og det har vært et område som vi har hatt fokus på. (K3, kommunal eier, stor bykommune)

Denne eierrepresentanten fokuserer altså på å koble vektleggingen av progresjon med det å ta utgangspunkt i barns interesser og selvbestemmelse, i tråd med rammeplanens forståelse om å legge vekt på barns medvirkning. Eierrepresentanten viser til egen utdanningsbakgrunn og gir inntrykk av å ha tenkt gjennom forholdet mellom progresjon og barns medvirkning og poengterer at barns medvirkning har fått et løft med denne rammeplanen. Samtidig tar eierrepresentanten opp at de har fått et større fokus på planlegging, men at det ikke nødvendigvis dreier seg om at alle skal gjøre det samme.

3.5.3 Progresjon og dokumentasjon

Et annet tema som eiere tok opp i forbindelse med spørsmål om progresjon, var arbeid med dokumentasjon. Hovedinntrykket fra eierintervjuene er at eierne forventer at barnehagene skal ha enten en årsplan og progresjonsplan, eller at progresjon skal inngå i årsplanen. Dokumentasjon og progresjon ble koblet sammen i rammeplanen og i mange av barnehagene. En representant for en liten, privat eier forteller om deres arbeid med progresjon i årsplanmaler:

I årsplanmalene våre så må vi ha med progresjon og har krav om det, i de forskjellige aldersgruppene starter vi med tema, hva du tenker barna i aldersgruppene skal gjøre innenfor tema. Så det er ikke en ukjent tankegang å tenke progresjon, men hovedsakelig en del av årsplanarbeidet, nå må man tenke progresjon mer også for enkelte barn og opplegg. Det er ikke noe som vi bevisst noterer ned, men noe vi har i bakhodet dette med at barna skal få oppleve progresjon og vi skal, vi må følge med på barns utvikling og se

om vi må gjøre tiltak eller ha intervensjon i barnegruppen eller for enkelte barn, og da er det med å tenke progresjon. Faren er å sette noen i bås, og det skal vi ikke gjøre, de utvikler seg ulikt. Men progresjon for det enkelte barn, da, og hva vi tenker ville vært naturlig der. (P5, privat, ideell eier, liten)

Intervjuene med eiere viser spor av både den lineære tenkningen om utvikling og den komplekse barnesentrerte tenkningen som blir forklart i rammeplanens støttemateriell. Slik sett fremstår eiernes fortolkninger av progresjon tett på den formelle rammeplanen. Samtidig fremstilles arbeidet med å inkludere progresjon i barnehagens planer også som noe utfordrende, både for eiere og for styrerne de skal bistå.

3.6 Ansattes forståelse og bruk av progresjonsbegrepet

Hvordan arbeides det med progresjon i barnehagene, og hvilke forståelser av progresjon formidler de ansatte? Internt i barnehagene er det styrer og de som omtales som pedagogiske ledere, som har ansvaret for arbeid med pedagogisk innhold og dermed for arbeid med progresjon i det daglige. Ifølge rammeplanen har styrer, som nevnt i kapittel 3, det overordnede ansvaret for det pedagogiske arbeidet og for at de ansatte har en felles forståelse av oppgaver og ansvar i tråd med rammeplanen og barnehageloven (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 16). Videre har de som omtales som pedagogiske ledere i rammeplanen, et særskilt ansvar for å sette i gang, lede og gjennomføre arbeid og for å veilede og sikre at rammeplanen blir fulgt opp (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 16). I tråd med endringer i kvalifikasjonene til bemanningen i barnehagene vil det være flere ansatte som har pedagogutdanning, men som ikke er ledere (Eide & Homme, 2019). Samtidig er alle ansatte ansvarlige for å arbeide i tråd med rammeplanen og dermed for aktivt å forholde seg til innholdet i denne. I denne delen av kapitlet dreier det seg dermed om den organisatoriske implementeringsatferden (Winter, 2012a), om arbeidet og forståelsen hos aktører internt i den enkelte barnehage og om den oppfattede og operasjonelle rammeplanen (Goodlad, 1979).

Denne delen bygger på den nasjonale Styrerundersøkelsen og på kvalitative intervjuer fra de 14 barnehagene som deltok i Barnehagestudiens runde 2. Her intervjuet vi både styrere, pedagoger og fagarbeidere/assistenter, og vi samlet inn skriftlig materiale fra barnehagene i form av planverk (se appendiks A, kapittel A1.6 for utfyllende informasjon). Her vil vi først ta opp hvordan progresjon forstås som et dagligdags begrep i barnehagen, deretter hvordan det forstås i lys av både lineære og komplekse utviklingsforståelser og i relasjon til barns medvirkning, og til sist hvordan progresjon knyttes til dokumentasjon og planarbeid.

3.6.1 Dagligdags forståelse av progresjon

Intervjuene med ansatte i barnehager viser et skille mellom de som har et forhold til progresjon som et fagbegrep i barnehagen, og de som forholder seg til progresjon som et hverdagsbegrep som ikke har blitt diskutert faglig i barnehagen.

Svært få blant de ansatte tok i bruk ordet progresjon før de ble spurt direkte om hvordan de arbeidet med progresjon. I motsetning til andre begreper, som lek og læring, eller temaer ansatte fremhevet som utfordrende, som små barns medvirkning og digitalisering (Eide et al., 2020), var begrepet progresjon lite brukt. De ansatte svarte også gjennomgående kort på spørsmålene knyttet til progresjon sammenlignet med hvordan de svarte når de ble spurt om andre temaer, som for eksempel temaet overgang.

Mange av de ansatte forklarte at de hadde et nært forhold til rammeplanen, at de delte verdiene den formidler, og brukte den aktivt i planlegging og dokumentasjon (Eide et al., 2020). Samtidig ble en del ansatte, både styrere, pedagoger og fagarbeidere/assistenter, usikre, spørrende eller vage når temaet progresjon kom opp. De kunne stille spørsmålet tilbake til intervjueren, som denne pedagogen: «Hva tenker du da i forhold til, med progresjon?» (pedagog, barnehage 2). Flere var usikre på om barnehagen hadde noen planer på området, som denne fagarbeideren, som nølte litt: «Det vet jeg ikke. Det kan hende det ligger noe på Teams, men ingen har vist meg» (fagarbeider, barnehage 4). Fagarbeideren tok forbehold om at det kunne være noe vedkommende ikke kjente til i barnehagen. Men også blant styrere, som er ansvarlige for planarbeid i barnehagen, var det noen som ble usikre da de ble spurt om progresjon: «Ja, jeg har hørt ordet, men jeg må tenke litt. Jeg har ikke noe vi

kaller en progresjonsplan på en måte, men ... Nei, jeg klarer ikke å si det» (styrer, barnehage 12). Noen lurte også på hvem sin progresjon det var snakk om: «Progresjon ja, nå tenker du progresjon – tenker du barnet sin utvikling eller tenker du oss eller?» (styrer, barnehage 12). Noen, som denne pedagogiske lederen, fortalte at begrepet progresjon ikke ble brukt i barnehagehverdagen, og pratet i generelle vendinger da de ble spurt videre om progresjon inngikk i barnehagens planer: «Om de planene som vi har hatt, om det ble sånn vi tenkte, er det noe som må gjøres annerledes. Ser jeg for meg» (pedagog, barnehage 5). Progresjon fremstår her som et dagligdags begrep som sier noe om utvikling, det være seg barnas utvikling eller de voksnes utvikling, og denne variasjonen fant vi også i underveistrapporten (Eide et al., 2020).

Noen av de ansatte som ikke hadde et forhold til progresjonsbegrepet, arbeidet i barnehager som ikke hadde integrert progresjon i planarbeidet, mens andre arbeidet i barnehager der man hadde egne progresjonsplaner, uten at alle ansatte hadde kjennskap til disse planene. Enkelte fagarbeidere viste til at progresjon var noe de pedagogiske lederne arbeidet med, og forklarte videre: «Vi får bare beskjed fra ped-lederen hvordan skal vi gjøre det» (fagarbeider, barnehage 8). Progresjon fremsto på den måten som et tema de selv ikke hadde ansvar for eller trengte å sette seg inn i. Enkelte fagarbeidere fremhevet at de generelt jobbet mer konkret med barna enn med planlegging og pedagogisk utvikling, og brukte dette som en forklaring på at de ikke hadde arbeidet med progresjon. Disse funnene kan forstås i lys av at ansvaret for det pedagogiske arbeidet ligger til eier, styrer og pedagogisk leder i rammeplanens kapittel 2 (Utdanningsdirektoratet, 2017). Samtidig er rammeplanen tydelig på at det er personalet, altså alle de ansatte, som skal planlegge og sørge for at barna kan oppleve progresjon (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 44).

Selv om progresjon ikke ble brukt som et fagbegrep i enkelte barnehager der vi gjorde intervjuer, arbeidet disse barnehagene tydelig med spenninger som vi har sett på i dette kapitlet, som barnesentrering versus fokus på lineær utvikling, spenningen mellom lek og læring og spenningen mellom barns medvirkning og utvikling. En liten privat barnehage (barnehage 15) i intervju materialet hadde ikke inkludert arbeid med progresjon i planarbeidet, men kan samtidig sies å ha et fokus på de prinsippene progresjonsbegrepet viser til. Styreren fortalte: «Vi har ikke en godt utviklet progresjonsplan, synes jeg» (styrer, barnehage 15), og styreren ble da utfordret til å gi eksempler på hvordan de jobber med progresjon i barnehagen:

Styrer: Det synes jeg var et vanskelig spørsmål egentlig, hva skal man si ... Vi jobber jo med progresjon i form av alle evalueringene vi gjør, og vi kartlegger jo barnegruppen med jevne og ujevne mellomrom. Da bruker vi observasjonsskjemaer for å se litt sånn ... For eksempel når vi har jobbet med inkludering, så har vi som mål at alle barna skal være inkludert i positive samspill med barn og voksne. Da er jo det en av de tingene vi rett og slett observerer. Har jeg observert dette barnet i det som jeg tolker som et positivt samspill, check, check, check. Det er jo en slags progresjon, et ønske om å jobbe for å oppnå de målene, da.

Intervjuer: Men dere har ikke brukt begrepet noe særlig?

Styrer: Nei, men det er det vi gjør. (Styrer, barnehage 15)

Som dette utdraget fra en barnehage viser, så kan barnehagene arbeide med utvikling selv om de ikke har skriftliggjort ordet progresjon i planarbeidet eller bruker progresjon som et faguttrykk. Barnehagene arbeider også med de temaene som progresjon knyttes til i rammeplanen og støttemateriell. De arbeider med barns utvikling, og de arbeider med å observere, dokumentere og evaluere for å sikre at barna oppnår visse mål, i dette tilfellet koblet til sosialt samspill og inkludering. Sitatet er også interessant fordi det tyder på at barnehagen arbeider med progresjon også *utover* fagområder og årsplan, selv om de ikke bruker progresjon som faguttrykk.

3.6.2 Lineær og kompleks utvikling og barns medvirkning

Den mest utbredte måten å snakke om progresjon på blant de ansatte som hadde et forhold til begrepet, var å koble det til læring og utvikling. I dette sitatet ser vi et eksempel på dette:

Styrer: Vi har egne sjekklister for hvert trinn. Det høres kanskje litt følt ut med sjekklister, men det er bare vi som ser dem. Der har vi mål for hvert kull. Vi har normalt tre barnegrupper, tre-, fire- og femåringer. Vi har egne planer for de med sjekklister der

det det står for eksempel bruk av saks, farger og begreper. Det gjør det jo litt enklere når en skal ha foreldresamtaler når vi har fylt ut den listen. Uten de listene må jeg gjerne sjekke med andre ansatte fordi jeg ikke har detaljene, så de listene har hjulpet oss.

Intervjuer: Er det noe dere har kommet på selv?

*Styrer: Ja. Vi har og noe om sosial kompetanse på den listen.
(Styrer, barnehage 2)*

Det var flere barnehager som arbeidet med dokumentasjon av progresjon ved å lage sjekklister som ansatte fylte ut for hvert enkelt barn, og som slik kan sies å bygge på en lineær oppfatning om utvikling etter alder. Samtidig var det flere som kommenterte at sosial kompetanse inngikk i slike sjekklister.

Én barnehage arbeidet med progresjon både som en del av det generelle årsplanarbeidet og periodeplanen. Styreren fremhevet ideer om progresjon som ligger tett opp til det som defineres som kompleks forståelse av progresjon i Utdanningsdirektoratets støttemateriell:

I planene våre står det for eksempel «barnet opplever» istedenfor at barnet «får oppleve». Opplevelser er ikke noe vi gir til barn, vi tilrettelegger et miljø, vi er på en spesiell måte i relasjonen, sant, men det er barnet som eier opplevelsen. De er en del av det som skjer, og ikke en passiv mottaker. De påvirker seg selv og dem rundt seg, vi er et felles miljø. Så det er liksom våre tanker om progresjon, sånn som vi forstår læring og medvirkning. Vi går alltid den runden, når vi har laget en periodeplan for eksempel ... Hvordan ser vi progresjon her? Har vi skrevet det sånn vi tenker at vi gjør? Vi har en litt sånn analytisk tilnærming til prosessene der. (Styrer, barnehage 7)

Styreren formidler et barnesentrert syn på progresjon der barna fremstår som det skapende subjektet i læringsprosesser og med sterk betoning av barns medvirkning. I stedet for å fremstille vektleggingen av progresjon som en motsetning til barns medvirkning, blir barns medvirkning gjort til et premiss for læring og for progresjon. Utdanningsdirektoratet har utviklet støttemateriell

til rammeplanen som fremmer denne forståelsen av progresjon. Her fremgår det at personalet må «iscenesette for utforskning, fordypninger og forståelser» (Utdanningsdirektoratet, 2018, s. 8) for å ivareta rammeplanens ambisjon om at barna skal utvikle seg, lære og oppleve fremgang (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 44). Videre peker Utdanningsdirektoratet på at slik utvikling ikke trenger å være lineær, men mer kan utvikles ut fra forutsetningene til det enkelte barn: «Ved å skape egne teorier om fenomener i verden, bidrar barn til progresjon i sine egne tankerekker på veien mot å forstå mer» (Utdanningsdirektoratet, 2018, s. 9). Denne argumentasjonen vil være i tråd med en kognitivistisk forståelse av læring, som nevnt tidligere i kapitlet, hvor barn forstås som motiverte og læring som konstruksjon hos den enkelte (Danielsen, 2020).

Barns medvirkning er et sentralt tema i rammeplanen, og i kapitlet om medvirkning heter det: «Alle barn skal få erfare å få innflytelse på det som skjer i barnehagen» (Utdanningsdirektoratet, 2018, s. 27). Medvirkning er også et tema som lenge har vært høyt på dagsordenen i barnehagene (Ljunggren, 2018, s. 93; Ree & Emilson, 2020) og kan forstås som en kontrast til progresjon. Enkelte ansatte påpeker at det kan være en motsetning mellom å lage progresjonsplan og å arbeide for barns medvirkning. I en barnehage der de ikke hadde progresjonsplan, men vurderte å lage en, hadde de orientert seg om hvordan andre barnehager lager slike planer:

Noen av de progresjonsplanene som vi har sett, har vært så detaljerte, så jeg kan se at det går på bekostning av barnas medvirkning, men jeg ønsket meg ikke en sånn detaljert plan, men at vi drar med noe av det som du kan si at dere jobber med på småbarnsavdelingen: OK. Hvordan skal vi dra det videre opp for å få en progresjon, og viser at vi planlegger for en progresjon, men som gir det rommet for barnas innspill. (Pedagog, barnehage 8)

Pedagogen tar opp et ønske om å balansere vekten på en bestemt utvikling med fokus på barns medvirkning. En pedagog i en annen barnehage forteller også hvordan hen forholder seg til progresjon i spenningen mellom barns medvirkning og voksnes ansvar for barnas utvikling:

Nei, ikke spesielt opptatt (av progresjon), men det er jo sånn at hvis jeg skal se at vi er på den linjen som vi bør være på, så er det en ting.

Intervjuer: Men har du en sånn progresjonsplan?

Nei, det er vel kanskje mest i mitt hode. Hvordan jeg ser ungene utvikler seg gang på gang for eksempel på tur, så kan de utfordre seg selv.

Intervjuer: Du ser at de utfordrer seg selv. Men bestemmer barna på en måte tempoet i sin egen progresjon da?

Ja.

Intervjuer: Tenker du at det handler om medvirkninger eller?

På en måte. Det er det samme som når vi er ute i skogen eller oppe i skogen. Jeg er litt opptatt av at ungene skal klare det selv. At de ikke skal få hjelp av voksne. Altså hvis de er for små til å klare det, så ja, da er det og må vente til de blir litt større og prøve igjen. Hvis det var for eksempel å klatre opp en liten skrent. (Pedagog, barnehage 10)

Her tar pedagogen opp temaet barns medvirkning med en gang hen får spørsmål om hvordan hen arbeider med progresjon, og målbærer et ønske om at voksne skal la barn få utvikle seg i fred, i sitt eget tempo. Samtidig følger pedagogen nøye med på barnas utvikling og setter rammer for sin egen inn- gripen i barnas aktiviteter nettopp for å fremme barnas utvikling. Mange ansatte formidler at de balanserer mellom disse to hensynene. Dette er i tråd med Ljunggren et al. (2017), som også fant at ansatte i barnehagen noen ganger strever med å balansere rammeplanens krav om barns medvirkning og krav om planlagt aktivitet, for eksempel innenfor fagområdene. Dette er et eksempel på arbeid med rammeplanen som stiller høye krav til bruk av faglig skjønn. Særlig de pedagogiske lederne har ansvar for at ansatte utøver dette på en faglig fundert måte.

3.6.3 Planverk, dokumentasjon og samarbeid med foreldre

Mange ansatte tok opp at de knyttet arbeidet med progresjon til dokumentasjon, til arbeid med planverk og til samarbeid med foreldre. Én barnehage har laget en, etter deres egen mening, veldig detaljert årsplan som redskap for de ansatte, for å sikre arbeidet med dokumentasjon:

Det var også for å sikre progresjon i fagområdene i rammeplanen. Da kan vi få beskjed på tvers av avdelingene ved overføringsamtaler dersom det er noe som mangler, for eksempel dersom de skal lære seg primærfargene, og et barn ikke har nådd det målet enda. Da kan en jobbe videre med det. Det er et veldig godt verktøy vi har laget for å sikre innholdet i rammeplanen. (Pedagogiske ledere, fokusgruppeintervju, barnehage 1)

Flere barnehager kobler arbeidet med progresjon til fagområdene og til å jobbe for å skape oversikt over ferdighetene til det enkelte barn, slik at ansatte får oversikt over hva barnet trenger å utfordres på. Samtidig er det flere som trekker frem at slike oversikter er nyttige i samarbeidet med foreldre, slik at barnehage og hjem sammen kan bidra til barnets utvikling: «Turglede, ting som påkledning, hvem som klarer hva, er ting vi snakker om, fordi dette er ting som foreldrene er interessert i å vite. Hvordan barnet klarer seg i barnehagen?» (pedagogisk leder, barnehage 2).

Flere er opptatt av ikke bare å formidle informasjon om det enkelte barnets utvikling til foreldrene, men også at det skjer en progresjon i aktivitetene i barnehagen etter hvert som barnet blir eldre:

Det er jo ulike aldersgrupper. Der òg er vi opptatt av at det skal være en progresjon mellom disse overgangene, at det er tydelige og klare rammer for hva de små, mellomste og store holder på med. Det tror jeg også vi er gode på å synliggjøre for foreldrene, at det er en progresjon. Vi sier det at det første året er ikke det året det skjer mest i barnehagen, det er ikke der vi tar de største utflyktene. Det handler om nærhet, trygghet, skape gode relasjoner, samspill. Ja da, vi prøver oss på noen turer der òg, men da er det i nærområdet. Der òg er det en utvikling som er helt naturlig, og som jeg

tror alle barn har, men jeg tror vi er gode på å synliggjøre hvorfor vi gjør det som vi gjør. Og det at de største utflyktene og turene ikke skjer hos oss når de er ett år betyr ikke at det aldri kommer til å skje, fordi det vil de merke allerede når de går over til neste team. Foreldrene er veldig klar på at et barnehageliv fra ett til seks år som regel inneholder en naturlig progresjon som gjør at de skal få delta i samme opplevelser som alle barn, men på ulikt tidspunkt. (Pedagoger, fokusgruppeintervju, barnehage 15)

I materialet fra Barnehagestudien (se appendiks A, kapittel A1.6) er det variasjon. Flere barnehager har egne progresjonsplaner, noen har utviklingsplan for satsinger og for personalets arbeid, andre baker progresjon inn i årsplan og langtidsplan, mens enkelte barnehager ikke nevner progresjon i planverket. Koblingen til fagområdene finner vi også i dette materialet, og flere barnehager har progresjonsplaner som er delt inn etter fagområde og eventuelt alder eller trinn. Her ser vi noen korte utdrag fra ett fagområde i progresjonsplanen til én barnehage:

Kommunikasjon, språk og tekst

Trinn 1. Aktive voksne som arbeider bevisst med å sette ord på det de gjør, f.eks. påkledning, matbordet, stellesituasjonen.

Delta i sanger, bevegelsessanger, rim, regler og korte fortellinger.

Trinn 2. Aktive voksne som vurderer når det er nødvendig med å hjelpe barna i konflikter.

Lytte til lyder, rytme i språket.

Trinn 3. Bruker språket til å løse konflikter og skape positive relasjoner.

Leke med rim, regler og sang. (Sitat fra progresjonsplan, barnehage)

I disse utdragene ser vi et eksempel på at progresjonsplaner som oftest rommer prosessmål for både voksne og barn. Barnehagen hvor utdragene er hentet fra, gjengir også formuleringer og prosessmål fra rammeplanen og nevner i tillegg flere konkrete verktøy som brukes for å arbeide med fagområder og progresjon.

Noen av barnehagene som tar opp progresjon i årsplanene, fremhever tiltak, standarder eller arbeidsmåter fremfor utfyllende prosessmål knyttet til fagområde. Én barnehage har overordnede formuleringer om hvordan de arbeider med progresjon i leke- og læringsmiljø i ulike aldersgrupper. Andre gir brede eksempler på deres pedagogiske tenkning om progresjon:

Progresjon handler også om å følge opp og utvide det enkelte barns eller gruppens opplevelser i det daglige. Eksempler på dette kan være at vi stopper opp og undrer oss over noe vi ser på tur i skogen, at vi alltid er åpne for spørsmål og samtale underveis i en bok, fortelling eller samlingsstund.
(Sitat fra årsplan, barnehage)

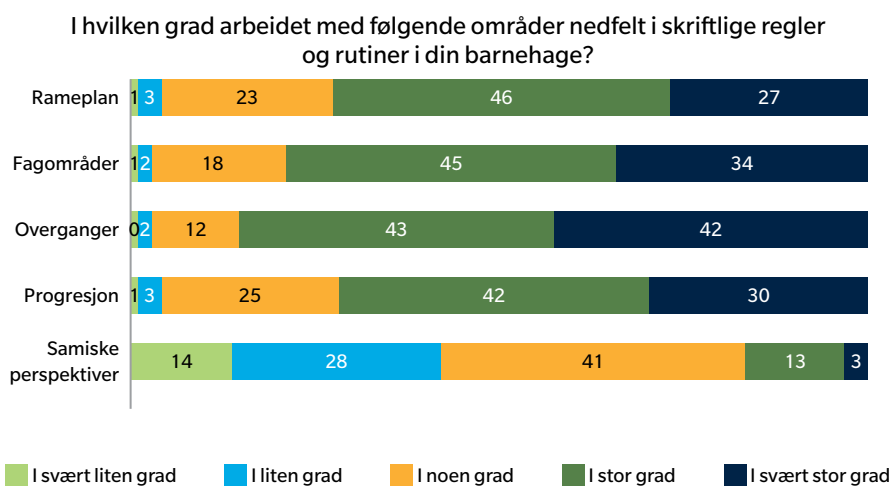
Her legger barnehagen vekt på barns deltakelse når de beskriver progresjon. Dette kan forstås i lys av den komplekse forståelsen av progresjon som er beskrevet i Utdanningsdirektoratets støttemateriell om progresjon (Utdanningsdirektoratet, 2018).

Bøhler (2023) har utforsket hvordan barnehager arbeider med progresjon via en analyse av årsplaner, der hun ser spesielt på hvordan progresjon uttrykkes i arbeid med fagområdet Antall, rom og form. Analysene hennes indikerer en overgang fra orientering mot barns egne handlinger i arbeidet med de yngste barna, til en tydeligere orientering mot resultater, kunnskap og innlæring av begreper etter som barna blir eldre (Bøhler, 2023). Vi finner eksempler på begge disse tendensene i arbeidet med progresjon i vårt materiale.

Planverk og dokumentasjon er også tematisert i Styrerundersøkelsen som vi bygger på. Et av spørsmålene her var i hvilken grad styrerne mente at ulike temaer ble nedfelt i skriftlige planer og rutiner i barnehagene.

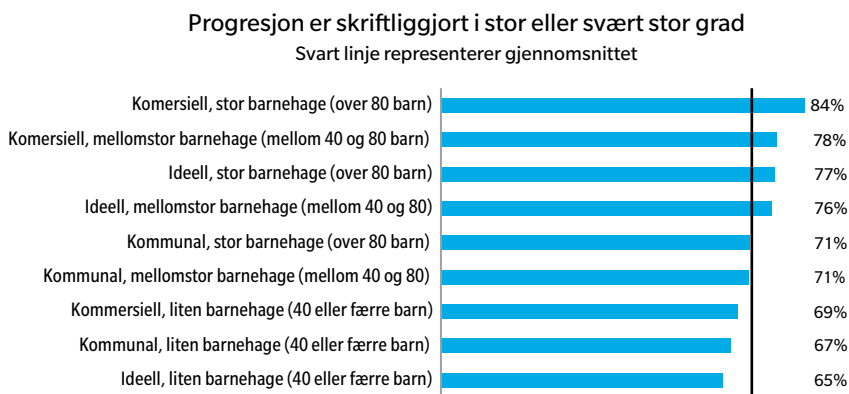
Figur 3.3 viser at totalt 72 prosent av styrerne i 2022 rapporterer at arbeidet med progresjon i stor eller svært stor grad er nedfelt i skriftlige regler og rutiner. Om lag den samme andelen rapporterer om skriftlige regler og rutiner for arbeidet med rammeplanen (73 prosent), mens nivået er høyere for arbeidet med fagområder (79 prosent) og spesielt høyt når det gjelder overganger (85 prosent). Det er interessant at selv om barnehagene, ifølge rammeplanen, er pålagt å skriftliggjøre arbeid med progresjon i planarbeid, så oppgir 29 prosent at de bare i noen, liten eller svært liten grad har gjort dette. Disse funnene kan ses opp mot funn fra surveyen til Gulbrandsen og Eliassen (2013), hvor styrere i barnehager blant annet ble bedt om å ta stilling til følgende påstand:

«Det er etablert rutiner/utarbeidet planer som sikrer sammenheng og progresjon i læringsinnholdet i barnehage og skole», noe 41 prosent svarte ja på i 2008 og hele 59 prosent svarte ja på i 2012 (Gulbrandsen & Eliassen, 2013, s. 94–95). Dette kan tyde på at progresjon er blitt styrket. Likevel viser en artikkel i Barnehageforum fra 2017 til en studentundersøkelse av 149 årsplaner, som konkluderte med at progresjon var blant temaene fra rammeplanen som barnehagene i *minst* grad hadde skriftliggjort i planer. Kun halvparten av barnehagene hadde gjort dette (Leirset, 2017). Både Fixsen et al. (2005) og Winter (2012a, 2012b) (se også kapittel 1) betoner at implementering er noe som skjer i faser over tid. Det kan se ut til at barnehagene nedfeller arbeid med progresjon i skriftlige planer og rutiner i større grad i 2022 enn undersøkelsen fra 2017 tyder på. Selv om det har ligget et krav i rammeplanene både fra 2006 og 2017 om at arbeid med progresjon skal skriftliggjøres, er det tydelig at en del barnehager ikke har gjort dette. Samtidig ligger arbeidet med progresjon tett opp til arbeidet med utvikling, også slik det er omtalt i rammeplanen. Selv om barnehager ikke har skriftliggjort arbeid med progresjon, kan de likevel arbeide med ideene som progresjon knyttes til i rammeplanen. Tallene i figur 3.3 peker først og fremst på at progresjon som fagbegrep er innarbeidet i svært varierende grad i barnehagene.



Figur 3.3 I hvilken grad er områder i barnehagen nedfelt i skriftlige regler og rutiner, angitt i prosent (N = 1911)

Vi så tidligere i kapitlet at kommunene i overveiende grad mente at barnehagene kunne arbeidet mer med systematikk og progresjon (figur 3.2), og funnene fra Styrerundersøkelsen (figur 3.3) bekrefter i stor grad at barnehagene i varierende grad har skriftliggjort arbeidet med progresjon. For å forstå mer av denne variasjonen har vi også undersøkt om skriftliggjøring av rutiner varierer med størrelse og eierforholdene i barnehagen. Vi har her lent oss på inndelingene av størrelse og eierform gjort i Gjerustad et al. (2020) og summert hvor stor andel av respondentene i de ni ulike kategoriene som har oppgitt at de i stor eller svært stor grad har skriftliggjort arbeidet med progresjon.



Figur 3.4 Skriftliggjøring av rutiner knyttet til progresjon, etter størrelse og eierforhold, angitt i prosent (N = 1911)

Figur 3.4 viser hvordan graden av skriftliggjøring av rutiner knyttet til progresjon varierer med størrelse og eierform. Hele 19 prosentpoeng skiller mellom de kategoriene av barnehager hvor flest i stor grad skriftliggjør rutiner knyttet til progresjon, og de med den laveste andelen. I kommersielle, store barnehager er disse rutinene skriftliggjort i 84 prosent av barnehagene, mens 65 prosent av små ideelle barnehager har skriftliggjort rutiner for progresjon. Noe av forskjellen mellom de store og de små barnehagene som figuren får frem, kan forklares ved at små barnehager generelt skriftliggjør rutiner i mindre grad enn større barnehager. Det kan komme av at de har mindre opplevd behov for skriftliggjøring på grunn av små forhold, der man kan tenke seg at informasjonen flyter lett. Vi har også testet sammenhengene med størrelse

og eierskap, hver for seg og sammen, gjennom bivariate og multivariable regresjonsanalyser (se appendiks B, tabell B.4). Resultatene fra disse viser at størrelse er positivt korrelert med skriftliggjøring av progresjon. Denne sammenhengen er statistisk signifikant; sannsynligheten er liten for at den kunne observeres i vårt utvalg dersom den ikke hadde eksistert i den norske barnehagepopulasjonen. Barnehager eid av konsern eller aksjeselskap (kommerielle) har, sammenlignet med kommunale barnehager, høyere sannsynlighet for å ha skriftliggjort arbeidet med progresjon. Barnehager med ideelle eiere skiller seg ikke fra de to andre kategoriene her.

3.7 Avslutning: progresjonsbegrepets paradokser

Mange ansatte trekker frem rammeplanens anvendelighet – planen er tydelig, tilgjengelig, kort og oversiktlig (Eide et al., 2020). Rammeplanen fra 2017 er blitt mer tydelig når det gjelder krav til barnehagens innhold innenfor mange områder. Dette ses blant annet gjennom endringer i formuleringer, fra å komme med anbefalinger om hva barnehagen bør gjøre, til at det nå går klart frem hva barnehagen skal gjøre. Progresjon er nå fremstilt som en arbeidsmåte som alle barnehager må jobbe med og forholde seg til, blant annet gjennom dokumentasjon. Funnene våre kan tyde på at rammeplanens stilling som pedagogisk verktøy er styrket.

I dette kapitlet har vi sett på progresjonsbegrepet som et eksempel på hvordan rammeplanen implementeres. Vi har sett at forståelsen av progresjon har en lang historie innenfor barnehagefeltet. Progresjonsbegrepet har vært en del av barnehagefeltet fra de første rammeplanene ble utformet, men ble gitt større vekt i rammeplanen fra 2017 enn i rammeplanen fra 2006. Forståelsen av progresjon i rammeplanen fra 2017, bygger tydelig på hvordan progresjon ble omtalt i rammeplanen fra 1996, og viderefører kravet om at progresjon må dokumenteres i planverket, som ble innført med rammeplanen fra 2006. Det nye er at lek også inkluderes som en aktivitet som omfattes av progresjon i rammeplanen. Progresjon er et flertydig faglig begrep som vi har vist at blir forstått på ulike måter. Variasjonen i forståelsen av begrepet progresjon og hvordan man arbeider med det i barnehagefeltet, peker på en mulig ulempe ved rammeplanens korte og tilgjengelige form, nemlig at det blir lite plass til

å definere innholdet i temaer og begreper. Vår studie viser stor variasjon rundt forståelsen av progresjonsbegrepet i barnehagefeltet – om det skal handle om de ansattes eller barnas progresjon, om det er et dagligdags begrep eller et faguttrykk slik det fremstilles i rammeplanen og Utdanningsdirektoratets støttemateriell, og hvilken type utvikling progresjon knyttes til. Dette kan fortolkes som forskjeller mellom den formelle rammeplanen og den oppfattede og operasjonelle rammeplanen, etter Goodlads begreper (1979), eller som et eksempel på flertydighet og spenninger i policyformulering og mellom ulike aktører involvert i implementeringen (Winter, 2012a).

Rammeplanen fra 2017 er tydelig på at progresjon er et sentralt begrep og en sentral arbeidsmåte i barnehagene, og målbærer at arbeidet med progresjon både må planlegges og dokumenteres. Dette må forstås som en sterk føring og et eksempel på standardisering. Gjennomgående uttrykker eiere og personale i barnehagene at de kjenner godt til rammeplanen, og at de slutter opp om den. Vi har samtidig sett at det eksisterer stor variasjon i forståelsen, vektleggingen og bruken av progresjon blant eiere, styrere og ansatte i barnehagene. Det kvantitative materialet viser at styrerne i varierende grad oppgir at barnehagen skriftliggjør arbeidet med progresjon, slik de er pålagt i rammeplanen. Som nevnt er det hele 29 prosent som svarer at de i noen, liten eller svært liten grad har skriftliggjort arbeidet med progresjon i planarbeidet. Også det kvalitative materialet vårt viser stor variasjon i vektleggingen av progresjon blant eiere og ansatte. Eiernes forståelse av progresjon fremstår som tettere knyttet til formuleringene fra rammeplanen. Blant de ansatte i barnehagen finner vi varierende kjennskap til faguttrykket progresjon. På tvers av ulike kilder og ulikt datamateriale finner vi altså ulike vektlegginger og forståelser av progresjon og hva arbeid med dette begrepet handler om. De to forståelsene av progresjon som beskrives i støttematerialet, den lineære og den komplekse utviklingsforståelsen, finner vi i ulik grad igjen i barnehagefeltet.

Progresjonsbegrepet innenfor barnehagefeltet kan plasseres midt i gjennomgående spenninger mellom lineære og komplekse teorier om utvikling og læring, lek og læring, mellom barneinitierte og voksenstyrte aktiviteter og mellom barns medvirkning og planlagte læringsmål. Hvordan man arbeider med progresjon, kan knyttes til hvilket barnesyn man har, og hvilket syn man har på utvikling. Arbeidet med progresjon på barnehagefeltet kan sies å være preget av paradokser, spenninger og noen uklårheter. Kommunene ga, i begge runder av Kommuneundersøkelsen, uttrykk for at de langt på vei

mente at progresjon var mer vektlagt i rammeplanen fra 2017 enn i tidligere rammeplaner. Over halvparten av kommunene mente også at barnehagene hadde arbeidet for lite systematisk med progresjon. Samtidig lå progresjon langt nede på listen over saksfelt som kommunene uttrykte at de prioriterte for å følge opp rammeplanen. Det kvalitative materialet viser at mens noen barnehager arbeidet aktivt med progresjon som et fagbegrep, var det andre barnehager som ikke hadde det på dagsordenen, og begrepet ble forstått på ulike måter av de ansatte. Flere brukte progresjon som et hverdagsbegrep uten en tydelig faglig fundering.

Kan man hevde at rammeplanens fremheving av progresjon som arbeidsmåte bidrar til en økt vekt på læring og planlegging i barnehagen? En av ytterst få som har utforsket bruken av progresjonsbegrepet empirisk er Nilssen (2018), som har skrevet masteroppgave om temaet. I oppgaven fant hun at ingen av pedagogene i hennes materiale knyttet progresjon til lek – de koblet det utelukkende til læring og utvikling (Nilssen, 2018). Meland (2023), som har analysert fremstillingen av progresjon i rammeplanen, poengterer at progresjon der kobles til ulike former for utvikling. Våre intervjuer med eiere og ansatte viser noen av de samme tendensene ved at de ansatte først og fremst kobler progresjon til utvikling og i liten grad nevner lek når de snakker om progresjon. Rammeplanen vektlegger at barnehagene skal legge til rette for variasjon og progresjon i barns lek og legger slik opp til at lek kan forstås som en del av barns læring og utvikling, og til en tanke om at man legger til rette for utvikling knyttet til barns lek (Utdanningsdirektoratet 2017, s. 44). Skriftlig materiale som års- og periodeplaner fra barnehagene, som denne studien også bygger på, tyder på at de fleste kobler progresjon til læring og utvikling, men samtidig er det noen få som også kobler progresjon og lek.

Underveisrapporten fra denne evalueringen reiste spørsmålet om det barnehagefaglige skjønnet er omforent og avklart når det gjelder progresjonsbegrepet, eller om det er slik at rammeplanen gjennom progresjonsbegrepet åpner for at faglige begreper kan innebære svært sprikende praksiser som i ulik grad er faglig fundert (Eide et al., 2020). Uklarheter rundt sentrale begreper eller arbeidsmåter i rammeplanen som bidrar til ulike tolkninger, kan åpne for faglig skjønn og lokal tilpasning, men også hindre at politiske målsettinger om kvalitetsutjevning nås. Det er samtidig ønskelig og forventet at barnehagelærere og fagarbeidere i barnehagene bruker sitt faglige skjønn i yrkesutøvelsen (Gotvassli, 2018; Utdanningsdirektoratet, 2017), noe som

jo vil gi variasjon. Med utgangspunkt i funnene fra dette kapitlet tyder den ulike forståelsen og bruken av progresjon på at begrepet er så uklart at det kan hindre at målet om en jevn kvalitet på arbeidet i barnehagene nås.

Det er flere mulige implikasjoner av funnene fra vår undersøkelse. På den ene siden kan funnene tyde på at arbeidet med en faglig fundert forståelse av progresjon er noe som bør prioriteres, særlig av eiere, styrere og barnehagelærere. Med utgangspunkt i funnene kan også kommunene, som lokale barnehagmyndigheter, vurdere å vektlegge arbeid med progresjon tydeligere, som en del av arbeidet med å støtte barnehagene. Ytterligere nasjonalt støtemateriell kan også være til hjelp for barnehagenes arbeid med progresjon. På den andre siden kan det også stilles spørsmål ved om progresjon er et nødvendig begrep i barnehagefeltet sett i relasjon til begreper som utvikling og læring, som det kan være vanskelig å skille fra progresjon. Disse implikasjonene reflekterer noen paradokser og spenninger som preger rammeplanen og implementeringen av den, som forholdet mellom styring og autonomi og mellom standardisering og lokal og faglig fortolkning.

Den sentrale vekten som progresjon er gitt i rammeplanen, koblet med den svært varierte forståelsen og bruken av begrepet innenfor barnehagefeltet, gir grunn til å peke på at den inntil nå beskjedne forskningsinnsatsen om temaet progresjon i barnehager, bør suppleres med mer forskning om hvordan barnehagefeltet forstår og arbeider med progresjon.

Referanser

- Bach, D., Dannesboe, K.I., Ellegaard, T., Kjær, B., Kryger, N. & Westerling, A. (2020). *Parate børn – forestillinger og praksis i mødet mellem familie og daginstitution*. Frydenlund Academic.
- Barne- og familiedepartementet. (1996). *Rammeplan for barnehagen*. (FOR-1995-12-01-948). <https://www.nb.no/nbsok/nb/eb2b9a82f02fd128ffdc37f04fac0449?index=1#9>
- Braun, V. & Clarke, V. (2021). *Thematic Analysis. A Practical Guide*. SAGE Publications Ltd.
- Børhaug K., Homme, A., Olsen, T. & Ludvigsen, K. (2020). Barnehageeigarane og rammeplanen. I A. Homme, H. Danielsen og K. Ludvigsen (Red.), *Implementeringen av rammeplan for barnehagen. Underveisrapport fra prosjektet Evaluering av implementering av rammeplan for barnehagen* (s. 107–145) (Rapport nr. 37/2020). NORCE Samfunn.
- Bøhler, E. (2023). Krav om progresjon: Hvordan beskrives progresjon i arbeidet med fagområdet antall, rom og form i barnehagens årsplaner? *Nordisk barnehageforskning*, 20(2), 130–150. <https://doi.org/10.23865/nbf.v20.272>
- Børne- og undervisningsministeriet. (2018). *Den styrkede pædagogiske læreplan. Rammer og indhold*. Børne- og undervisningsministeriet.
- Danielsen, A.G. (2020). Den nysgjerrige eleven – Piaget, konstruktivisme og kognitiv utvikling. I A.G. Danielsen (Red.), *Til elevens beste. Pedagogiske perspektiver* (s. 38–60). Gyldendal.
- 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. <https://doi:10.1080/09669760.2014.970521>
- Engel, A., Barnett, W.S., Anders, Y., & Taguma, M. (2015). *Early childhood education and care policy review*. Norway: OECD. https://www.regjeringen.no/contentassets/6372d4f3c219436e990a5b980447192e/oeed_norway_ecec_review_final_web.pdf
- Fixsen, D.L., Naoom, S.F., Blase, K.A., Friedman, R.M. & Wallace, F. (2005). *Implementation Research: A Synthesis of the Literature*. University of South Florida, Louis de la Parte Florida Mental Health Institute, The National Implementation Research Network (FMHI Publication #231). https://www.researchgate.net/publication/283997783_Implementation_Research_A_Synthesis_of_the_Literature
- Gjerustad, C., Opheim, V., Hjetland, H.N., Rogde, K., Bergene, A.C. & Gulbrandsen, L. (2020). *Trivsel, læring og utvikling i barnehagen* (NIFU-rapport 2020:10). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. <https://hdl.handle.net/11250/2650397>
- Goodlad, J.I. (1979). *Curriculum Inquiry. The Study of Curriculum Practice*. McGraw-Hill Inc.
- Gulbrandsen, L. & Eliassen, E. (2012). *Kvalitet i barnehager. Rapport fra en undersøkelse av strukturell kvalitet høsten 2012* (NOVA Rapport nr. 1/13). Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. <https://kudos.dfo.no/documents/10409/files/10395.pdf>
- Gunnarsdottir, B. (2014). From play to school: are core values of ECEC in Iceland being undermined by «schoolification»? *International Journal of Early Years Education*, 22(3), 242–250. <https://doi.org/10.1080/09669760.2014.960319>

- Homme, A., Danielsen, H. & Ludvigsen, K. (Red.) (2020). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen. Underveisrapport fra prosjektet Evaluering av implementering av rammeplan for barnehagen* (Rapport nr. 37/2020). NORCE Samfunn. <https://hdl.handle.net/11250/2736721>
- Høgskulen på Vestlandet. (2022). *Om BARNkunne*. Høgskulen på Vestlandet. <https://www.hvl.no/om/barnkunne/om-barnkunne/>
- Ingraham, P.W. (1987). Toward more systematic consideration of policy design. *Policy Studies Journal*, 15(4), 611–628. <https://www.proquest.com/scholarly-journals/toward-more-systematic-consideration-policy/docview/1300124737/se-2>
- Innst. 348 S (2015–2016). *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Tid for lek og læring. Bedre innhold i barnehagen*. Familie- og kulturkomiteen. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2015-2016/inns-201516-348.pdf>
- Jahreie, J. (2022). The standard school-ready child: the social organization of «school-readiness». *British Journal of Sociology of Education*, 43(5), 661–679. <https://doi.org/10.1080/01425692.2022.2038542>
- Jæger, H., Sandvik, M. & Waterhouse, A.-H.L. (Red.) (2019). *Digitale barnehagepraksiser – Teknologier, medier og muligheter*. Cappelen Damm Akademisk.
- Kunnskapsdepartementet. (2006). *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. (FOR-2006-03-01-266). <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/kd/reg/2006/0001/ddd/pdfv/282023-rammeplanen.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2016). *Høring om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-rammeplan-for-barnehagens-innhold-og-oppgaver/>
- Leirset, E. (2017, 19. juni). Barnehager prioriterer progresjon lavest. *Barnehageforum*. <https://barnehageforum.no/artikkel.asp?artikkelid=5887>
- Lekhal, R., Drugli, M.B. & Solheim, E. (2019). *Små barns læring*. Cappelen Damm Akademisk.
- Lillejord, S., Børte, K. & Nesje, K. (2018). *De yngste barna i skolen. Lek og læring, arbeidsmåter og læringsmiljø – en forskningskartlegging*. Kunnskapssenter for utdanning. <https://www.uis.no/sites/default/files/inline-images/jL0qINPrCQpuoX4yeCEvPlvzOizNSCMRG36TRuzxaBKGCTyEqm.pdf>
- Mahoney, J. & Thelen, K. (Red.). (2015). *Advances in comparative-historical analysis*. Cambridge University Press.
- Meland, A.T. (2023). Hvordan forstå progresjon i barnehagens rammeplan. *Nordisk barnehageforskning*, 20(1), 22–35. <https://doi.org/10.23865/nbf.v20.355>
- Meld. St. 24 (2012-2013). *Framtidens barnehage*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-24-20122013/id720200/>
- Meld. St. 19 (2015–2016). *Tid for lek og læring: Bedre innhold i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-20152016/id2479078/>
- Ministry of Education, Science and Culture. (2011). *The Icelandic National Curriculum Guide for Preschools* [Aðalnámskrá leikskóla á ensku]. https://www.government.is/library/01-Ministries/Ministry-of-Education/Curriculum/adskr_leiksk_ens_2012.pdf
- Ness, I.J. & Danielsen, A.G. (2020). Sosiokulturell teori – Vygotsky, Lave og Wenger. I A.G. Danielsen (Red.), *Til elevens beste. Pedagogiske perspektiver* (s. 98–124). Gyldendal.
- Nilssen, L.H. (2018). «Hvis du tenker pedagogisk, så tenker du at barnehagen har mange utviklingstrinn» *Barnehagelæreres arbeid med progresjon i barnehagen* [Masteroppgave]. Universitetet i Stavanger. <http://hdl.handle.net/11250/2558154>

- NOU 2010: 8. (2010). Med forskertrang og lekelyst – Systematisk pedagogisk tilbud til alle førskolebarn. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e32217053f044510a33437e4b17afa6d/no/pdfs/nou201020100008000dddpdfs.pdf>
- NOU 2012: 1. (2012). Til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f77c1a6dbd00473fb8c0b8928724dd30/no/pdfs/nou201220120001000dddpdfs.pdf>
- Pettersen, J.R. (2018, 27. august). Progresjon mellom plan og medvirkning. *Barnehageforum*. <https://www.barnehageforum.no/artikkel.asp?artikkelid=5966>
- Progresjon. (2019, 24. januar). I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/progresjon>
- Regjeringen. (2016). *Høring om rammeplan for barnehagens innhold og oppgave*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-rammeplan-for-barnehagens-innhold-og-oppgaver/id2514761/?expand=horingsbrev>
- Ree, M. & Emilson, A. (2020). Participation in communities in ECEC expressed in child–educator interactions. *Early Child Development and Care*, 190(14), 2229–2240. <https://doi.org/10.1080/03004430.2019.1566230>
- Sommer, D. (2015). Tidligt i skole eller legende læring? Evidensen om langtidsholdbar læring og utvikling i daginstitutionen. I J. Klitmøller & D. Sommer (Red.), *Læring, dannelse og utvikling: Kvalificering til fremtiden i daginstitution og skole* (s. 61–81). Hans Reitzels Forlag.
- Skolverket. (2018). *Läroplan för förskolan*. <https://www.skolverket.se/undervisning/forskolan/laroplan-for-forskolan/laroplan-lpfo-18-for-forskolan>
- Utbildningsstyrelsen (Opetushallitus). (2022). *Grunderna för planen för småbarnspedagogik i ett nötskal*. <https://www.oph.fi/sv/utbildning-och-examina/grunderna-planten-smabarnspedagogik-i-ett-notskal>
- Utdanningsdirektoratet. (2017). *Rammeplan for barnehagen*. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/contentassets/5d0f4d947b244cfe90be8e6d475ba1b4/rammeplan-for-barnehagen---bokmal-pdf.pdf>
- Utdanningsdirektoratet. (2018). *Pedagogisk dokumentasjon i barnehagen. Støttmateriale til rammeplanen*. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/stottmaterielle-til-rammeplanen/pedagogisk-dokumentasjon/>
- Universitetet i Stavanger. (2023). *PUST – Profesjonsfaglig utviklingsprosjekt i Stavanger og Tromsø*. Universitetet i Stavanger. <https://www.uis.no/nb/barnehage/pust-profesjonsfaglig-utviklingsprosjekt-i-stavanger-og-tromso>
- Winter, S.C. (2012a). Implementation. I B.G. Peters & J. Pierre (Red.), *The SAGE Handbook of Public Administration* (s. 255–264). SAGE Publications.
- Winter, S.C. (2012b). Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. I B.G. Peters & J. Pierre (Red.), *The SAGE Handbook of Public Administration* (s. 265–278). SAGE Publications.
- Ødegaard, E.E., Aukland, S., Gjems, L., Pålserud, T., Seland, M. & Røys, H.G. (2014). *Tekstforslag til revidert rammeplan for barnehagen*. Levert til Utdanningsdirektoratet, 14. februar 2014.
- Østrem, S., Bjar, H., Føsker, L.I.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 og erfart* (Rapport 1/2009). Høgskolen i Vestfold. <http://hdl.handle.net/11250/149122>

Olsen, T.A., Danielsen, H. & Rydland, H.T. (2023). Samiske rettigheter og temaer. I Homme, A., Danielsen, H. & Ludvigsen, K. (red.), *Fra «bør» til «skal». Rammeplan for barnehagen i et implementeringsperspektiv* (s. 143–188). Fagbokforlaget.
Doi: <https://doi.org/10.55669/oa301004>

Kapittel 4

Samiske rettigheter og temaer

Torjer Andreas Olsen, Hilde Danielsen og Håvard Thorsen Rydland

Samiske barn i barnehage skal få støtte til å bevare og utvikle sitt språk, sin kunnskap og sin kultur uavhengig av hvor i landet de bor. (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 25)

Barnehagen skal synliggjøre samisk kultur og bidra til at barna kan utvikle respekt og fellesskapsfølelse for det samiske mangfoldet. (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 9)

4.1 Innledning

De to sitatene fra rammeplanen viser omfanget av de føringene som barnehagene har når det gjelder samiske barn og samiske temaer og perspektiver. Føringene handler både om situasjonen og rettighetene til samiske barn og om at alle barnehagene i Norge har en jobb å gjøre når det gjelder samiske

temaer. Rammeplanen har også føringer når det gjelder nasjonale minoriteter. Dette kapitlet er rettet mot samiske temaer. Målet med kapitlet er å undersøke implementeringen av rammeplanen når det gjelder samiske barnehager og samiske temaer i alle barnehager. Samiske rettigheter, språk og temaer har i rammeplanen fra 2017 fått en sterkere betoning enn tidligere. Urfolksdimensjonen er eksplisitt, og det ble for første gang stadfestet at alle barnehagene skal – ikke bør – jobbe med samiske temaer.

Temaene som tas opp, er en konsekvens av det som kommer frem i data-materialet. Et sentralt tema er dermed for eksempel lærerkrisen, den store utfordringen knyttet til å rekruttere barnehagepersonale med relevant og tilstrekkelig kompetanse. Et annet sentralt tema i kapitlet er språk, noe som helt utvetydig reflekterer det som er kommet frem i samtaler med ansatte, ledere, styreere og eiere i barnehagene og i det kvantitative materialet. Begge disse temaene er svært relevante for implementeringen av føringer og krav i rammeplanen. Muligheten til å etterleve kravene preges likevel av forhold utover rammeplanen og barnehagen, som forforskning og marginalisering, som igjen påvirker tilgangen på kvalifisert personale. Dette kommer tydelig frem i rapporten fra Sannhets- og forsoningskommisjonen (Stortinget, 2023b). Samtidig har manglende fokus på samiske perspektiver i utdanningssektoren i Norge ført til mangel på kompetanse når det gjelder å formidle samisk språk og kultur i barnehager generelt (Olsen & Sollid, 2022).

De landsdekkende kvantitative undersøkelsene som vi vil presentere i dette kapitlet, viser at det er langt igjen før vi kan si at rammeplanens krav og føringer om samiske perspektiver på barnehagefeltet er ivaretatt av kommuner, eiere og ansatte i barnehager. Kapitlet vil samtidig vise at rammeplanens samiske perspektiver og føringer, til tross for implementeringsutfordringer, er godt mottatt i barnehagene. Vi har hatt et eksplisitt mangfoldsperspektiv i evalueringen av rammeplanens bestemmelser om de samiske barnehagene, barnehagene med samisk avdeling så vel som samiske temaer i alle barnehager. Dette innebærer å se på samisk i barnehagen som en del av et større mangfold i Norge, med en erkjennelse av implikasjonen av urfolks rettigheter. På en annen side innebærer mangfoldsperspektivet å se på Sápmi/Sábme/Saepmie som et mangfoldig samfunn med flere måter å være samisk på. For barnehagene innebærer dette utfordringer og muligheter avhengig av sted, rammebetingelser og språksituasjon. Slik kan en samisk barnehage i Oslo både ligne på og skille seg fra en samisk barnehage i en by eller bygd lenger nord eller øst.

«Det samiske barnehagefeltet» er som begrep følgelig også et flertydig begrep. I evalueringen har vi, med rammeplanen som bakgrunn, en vid forståelse. Det samiske barnehagefeltet rommer dermed både aktører og institusjoner som direkte og indirekte jobber med og for samiske barnehager og barnehageavdelinger, og samiske temaer i alle relevante institusjoner. I begge tilfeller handler det om praksisfelt, fagfelt, forvaltning og politikk.

Kapitlet bygger på både kvalitativt og kvantitativt materiale hentet fra Kommuneundersøkelsen, Styreverundersøkelsen, Eierstudien og Barnehagestudien. I sistnevnte ble det gjort intervjuer i både samiske og andre barnehager i to runder, først i 2019 og så i 2022. Deler av kapitlet bygger videre på det som kom frem i underveisrapporten fra 2020, men størstedelen av kapitlet er utviklet på bakgrunn av innhenting av data fra 2022. Arbeidet med de kvalitative analysene har blitt utført som tematisk analyse i flere steg (Braun & Clarke, 2022), der forskere har lest og kategorisert materialet individuelt og diskutert fortolkningene sammen og i forskningsgruppen som helhet. De tematiske valgene som ligger til grunn for dypdykkene i kapitlet, er gjort på bakgrunn av det som kom frem i det kvalitative materialet, med støtte fra tendenser og temaer som er kommet frem i andre sammenhenger (se for eksempel Stortinget, 2023a).

Arbeidet med samiske temaer i barnehagen og med samiske barnehager er også inspirert og informert av metodologisk litteratur innenfor urfolksforskning (se for eksempel Smith et al., 2019). En viktig dimensjon er betoningen av erfaringer og stemmer fra samiske ståsteder samt en anerkjennelse av at samene som urfolk har vært utsatt for en streng assimilasjonspolitikk som har ført til tap av land, språk, kultur og identitet.

Vi bruker to kvantitative datakilder: de siste rundene av Styreverundersøkelsen og Kommuneundersøkelsen. Vi studerer frekvensfordelinger på spørsmål om arbeidet med samisk kultur og tradisjon stilt til henholdsvis barnehagestyrrere og ansatte i kommuneadministrasjonen med ansvar for barnehagesaker. Spørsmålene i Styreverundersøkelsen er stilt til alle respondenter, mens enkelte av spørsmålene i Kommuneundersøkelsen bare er stilt til respondenter som oppgir å ha tatt opp arbeid med samisk språk og kultur i alle kommunale og private barnehager i kommunen. Enkelte av spørsmålene som tar opp samiske rettigheter og temaer i de to kvantitative undersøkelsene, ble endret fra første og andre runde for å undersøke interessante funn fra første runde med kvalitative undersøkelser.

Kapitlet følger det teoretiske rammeverket til prosjektet som sådan. Å behandle det samiske innholdet i rammeplanen innebærer å anvende flere av Goodlads nivåer av læreplanen (Goodlad, 1979). Vi ser på den ideelle og den formelle læreplanen gjennom en analyse av noen av begrepene og føringene rundt samiske temaer og rettigheter i rammeplanen. Gjennom analysen av barnehageansattes svar, refleksjoner og fortellinger får vi også innblikk i den oppfattede, den operasjonelle og den erfarte læreplanen. Det samiske barnehagefeltet er som nevnt komplekst når det gjelder både innhold og aktører. Ettersom det eksplisitt også handler om urfolks rettigheter, er feltet politisert. Ved hjelp av Winter (2003) sitt rammeverk ser vi barnehagen som en arena for å utføre oppgaver gitt av statlige og lokale myndigheter for å oppfylle nasjonale krav og føringer om samiske rettigheter. Vi ser i dette kapitlet at spenningen mellom rammeplanen og praksis i barnehagene, mellom styring og lokal autonomi, er en nøkkel til å forstå implementeringen av rammeplanen.

Samiske barnehager og samiske temaer i barnehagen har, med noen unntak, frem til de siste årene ikke vært et særlig omfattende forskningsfelt. Marianne Storjords doktoravhandling (2008) er det største arbeidet fra norsk side i denne tidlige fasen. Hun skriver om den samiske barnehagen som arena for sosialisering og identitetsdanning for samiske barn (Storjord, 2008). Rammeplanen fra 2017 kan likevel sies å utgjøre et slags vendepunkt. Litteraturtilfanget har økt betraktelig etter dette i form av både forskningslitteratur, læreboktekster og tekster for praksisfeltet. En institusjonell dimensjon spiller inn her. Sametinget, Samisk høyskole, Nord universitet og UiT Norges arktiske universitet har alle stått for satsinger på det samiske barnehagefeltet gjennom flere prosjekter (se for eksempel Pasanen, 2022; Straszer & Kroik, 2021; Pesch et al., 2021). Masteroppgaver har også i økende grad bidratt til kunnskap om samisk i barnehagen. Forskning på arbeid med samisk språk og kultur i andre barnehager enn samiske finnes det derimot knapt eksempler på.

Bøker med samiskrelaterte temaer som er rettet mot praksisfeltet, er en nyvinning som har kommet etter innføringen av rammeplanen fra 2017. *Samer og nasjonale minoriteter i barnehagen* (Aarre, 2020) setter rammeplanen inn i en kontekst av norsk politikk overfor urfolk og nasjonale minoriteter og gir innspill til hvordan barnehager kan jobbe for at barna skal få kjennskap til disse folkegruppene. Antologien *Samiske stemmer i barnehagen* (Fønnebø et al., 2021) og *Maanaj gaavhtan/Mánáj diehti/Unna olbmožiid dihte/Med tanke på barna* (Balto et al., 2020) er særlig skrevet for samiske

barnehager. En enda mer praksisrettet tilnærming er valgt av Torjer Olsen og Jill A. Olsen (2023) i *Samiske temaer og perspektiver i alle barnehager. Fra rammeplan til praksis*, som er skrevet både til samiske barnehager og det brede barnehagefeltet.

4.2 Samisk innhold i rammeplanen

Det ligger forskjellige krav i rammeplanen til hvordan henholdsvis samiske og andre barnehager skal presentere samisk språk og kultur. Premissene for hvordan samisk språk og kultur presenteres, blir også forskjellige avhengig av om det er en definert samisk avdeling eller barnehage, eller om det er en annen barnehage. En viktig sak å bemerke: Begrepsbruken er komplisert når det gjelder ikke-samiske barnehager. Det er ikke rett å si «norske barnehager» ettersom det skaper et kunstig skille mellom dem og de samiske barnehagene. I rammeplanen heter det «andre barnehager» for å skille disse fra samiske barnehager, og vi vil følge den begrepsbruken i dette kapitlet.

Samiske temaer og rettigheter knyttes til tre ulike kontekster i rammeplanen – samiske barn i samiske barnehager eller barnehageavdelinger, samiske barn i andre barnehager og som kunnskapsmål i samtlige barnehager. I rammeplanens aller første punkt står det om barnehagens verdigrunnlag. Her presenteres forpliktelsene i lovverk og internasjonale avtaler:

Alle barnehager skal bygge på verdigrunnlaget som er fastsatt i barnehageloven og internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til, slik som FNs konvensjon av 20. november 1989 om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) og ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO-konvensjonen). [...] Norge har, med bakgrunn i urfolks særlige rettigheter, en særlig forpliktelse til å ivareta samiske barns og foreldres interesser, jf. Grunnloven § 108, barnekonvensjonen art. 30 og ILO-konvensjonen. Samiske barn i barnehage skal få støtte til å bevare og utvikle sitt språk, sin kunnskap og sin kultur uavhengig av hvor i landet de bor. (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 8)

Dette er en overordnet forpliktelse for hele barnehagesektoren i Norge. Det er verdt å peke på at det er forankringen i norsk lovverk, internasjonal lov og

internasjonale avtaler som befester samenes status som urfolk, som utløser rettigheten. Videre skal vi se at samiske rettigheter blir tatt opp flere forskjellige steder i rammeplanen, noe som signaliserer at det er et gjennomgående tema.

Uavhengig av hvor samiske barn går i barnehage, har de bestemte rettigheter. I praksis er det likevel slik at det er flere ulike typer barnehager. Samiske barnehager og samiske avdelinger i øvrige barnehager blir nevnt spesifikt. Her skal barnehagetilbudet bygge på samisk språk og kultur, barnehagene skal bruke «tradisjonelle lærings- og arbeidsmetoder, på barnas premisser i vår tid» og slik «fremme barnas samiskspråklige kompetanse, styrke barnas samiske identitet og videreføre samiske verdier» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 24). Målene blir knyttet til språk og forutsetter at personale og barn snakker samisk. Mange samiske barn går i barnehage på steder der det ikke er samiske barnehager eller avdelinger. De har likevel også rettigheter til en samisk opplæring. Det er utfordrende at dette kan være vanskelig å avklare om ikke foreldrene selv gjør oppmerksom på dette. I samiske barnehager skal årsplanen bygge på den samiske årstidskalenderen. «Årsplanen skal vise hvordan barnehagen knytter det pedagogiske arbeidet til årets gang og endringene i naturen» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 38). At dette står i kapitlet for årsplaner, gir føringer for hvordan samiske barnehager kan la hele året rammes inn av tradisjonskunnskap.

Forpliktelsen i lovverk og rettigheter får konsekvenser for alle barnehager uavhengig av om de har samiske barn eller ikke. Under fagområdet Nærmiljø og samfunn står det blant annet at barnehagen skal formidle «kjennskap til samisk språk, kultur og tradisjon og kjennskap til nasjonale minoriteter» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 56). Et konkret mål er at barna skal bli «kjent med at samene er Norges urfolk, og får kjennskap til samisk kultur» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 57). Verdt å betone er at det her er snakk om både kulturkunnskap og kunnskap om samene som urfolk. Rettighetsdimensjonen er følgelig sterk. Samtidig blir kjennskapen til samisk kultur også begrunnet ut fra verdier om inkludering. Under temaet om *Mangfold og gjensidig respekt* blir samisk kultur presentert som et av flere temaer som barn skal introduseres for, og som skal bidra til at de utvikler respekt for menneskeverd og mangfold:

Barnehagen skal by på varierte impulser, opplevelser og erfaringer og omfatte lokale, nasjonale og internasjonale perspektiver. Barnehagen skal

synliggjøre samisk kultur og bidra til at barna kan utvikle respekt og fellesskapsfølelse for det samiske mangfoldet. Barnehagen skal synliggjøre et mangfold i familieformer og sørge for at alle barn får sin familie speilet i barnehagen. (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 9)

Rammeplanen formidler slik en dobbelthet: Det blir gjennomgående tydelig at samene står i en særstilling i Norge i kraft av sin rolle som urfolk med særegne rettigheter. Samtidig blir samene omtalt som en del av et generelt mangfold barn skal få kjennskap til.

Samiske barn som går i andre barnehager, har rett til et innhold som er tilpasset deres samiske bakgrunn. Andre barnehager med samiske barn var vanskelig å finne eller avklare i vårt datamateriale og er derfor ikke en egen kategori i vår fremstilling. Alle barnehagene i Barnehagestudien ble spurt om det gikk samiske barn der. Det var ingen som sa positivt ja, men noen hadde hatt barn med noen samiske aner, og noen la vekt på at de ikke visste om de hadde det. Hvordan eller hvorvidt samiske barns rettigheter til tilpasset innhold i andre barnehager er fulgt opp i praksis, gir ikke denne evalueringen grunnlag til å si noe entydig om. Oppfølgingen og ordningene er beskrevet som noe utydelige (Lile, 2021).

Oppsummert er det slik at rammeplanen fra 2017 representerer en forsterking av samiske rettigheter i forhold til tidligere rammeplaner. Omfanget av samisk innhold og forpliktelser samt betoningen av at dette på ulike nivåer gjelder både for samiske barnehager og for andre barnehager med samiske barn, er tilsvarende forsterket. Ser vi til tidligere rammeplaner, er det slik at den største innholdsmessige endringen skjedde fra 1996 til 2006. I rammeplanen fra 2006 er samiske barns rettigheter forankret i internasjonale avtaler og i lovverket og har også en eksplisitt betoning av at kjennskap til samene og samisk kultur skal gjelde alle barn i alle barnehager (Olsen & Andreassen, 2016). Fra 2006 til 2017 viser rammeplanen en ytterligere styrking og eksplisering. I tillegg bruker 2017-planen gjennomgående begrepet «urfolk» der 2006-planen oftest bruker urbefolkning. Dette innebærer at planen skriver barnehagen og Norge inn i en sammenheng der Norge blir lovmessig forpliktet til å anerkjenne samiske rettigheter og plassen de har i internasjonale traktater og nasjonalt lovverk. En viktig styrking er at rammeplanen fra 2017 tar med seg NOU-utredningen *Hjertespråket* (NOU 2016: 18), om situasjonen for samiske språk, sin betoning av sterke språkmodeller (se nedenfor).

En viktig forskjell mellom rammeplanen for barnehagen og læreplanverket for skolen er at det for barnehagen er én felles rammeplan der de samiske temaene er dels integrert og dels beskrevet i egne avsnitt, mens det for skolen er to parallelle læreplaner. Sametinget ønsker at også barnehagen skal ha en egen samisk rammeplan (Sametinget, 2021).

Utdanningsdirektoratet (<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/samisk-i-barnehagen>) og Sametinget (<https://sametinget.no/barnehage/nyttige-ressurser>) har begge egne sider med støtte- og veiledningsressurser for dem som jobber med samisk innhold og samiske oppgaver i barnehagen. På disse sidene er det flere konkrete ressurser for samiske barnehager og for samisk språk i barnehagen. Ressursene for samiske temaer i andre barnehager er færre.

4.3 Status og fakta

Stadig flere barn får samiske barnehagetilbud. Rammeplanen har i økende omfang anerkjent samiske rettigheter og forpliktelsene barnehagene landet over har til å gi barna kunnskap om og innsikt i samisk kultur og samfunn. Samtidig er det snakk om både lærerkrise, kompetansemangel og store utfordringer for flere samiske språk.

Stortingsmeldingen *Samisk språk, kultur og samfunnsliv. Kompetanse og rekruttering i barnehage, grunnopplæring og høyere utdanning* (Meld. St. 13 (2022–2023)) gir en presis situasjonsbeskrivelse for barnehagen. Utviklingen i antall samiske barnehager og barnehager med samisk avdeling har vært stabil de siste årene, mens det har vært større variasjoner i antall barnehager som gir samisk språkopplæring. Fra 2014 til 2022 har det vært en svak nedgang i antallet samiske barnehager (fra 24 til 21) og en tilsvarende svak økning i antallet samiske barnehageavdelinger (fra 7 til 11).

I 2022 var det totalt 893 samiske barn som fikk et barnehagetilbud som bygger på samiske verdier og samisk språk, kultur og tradisjonell kunnskap. Det er det høyeste antallet barn i samiske barnehagetilbud i perioden 2016–2022. Antall barn i samiske barnehager har variert noe i perioden 2016–2022, men har økt fra 522 i 2016 til 571 i 2022. Etter en topp på 202 i 2019, falt antallet barn i samiske avdelinger, men har i 2022 økt til

183. Antall barn som får et samisk språktilbud i barnehagen, har i samme periode økt fra 107 til 139. (Meld. St. 13 (2022–2023), s. 17–18)

Stortingsmeldingen peker i sine konklusjoner på at til tross for økende etterspørsel av samiske barnehage tilbud har utviklingen i tilbudet de siste årene vært rimelig stabil. Dette har ført til et gap mellom tilbud og etterspørsel.

Tre sentrale utfordringer blir trukket frem: Regelverket for barnehage tilbud til samiske barn samsvarer ikke med situasjonen og barnehage etterspørselen. Informasjonen om samiske barnehage tilbud er mangelfull og fører til at barn som har rett til samisk barnehage tilbud, ikke får det. Til slutt beskrives en sterk mangel på samiskspråklig kompetanse i barnehagen.

Mangel på samiskspråklig arbeidskraft i barnehager har fått mye omtale de siste årene. Barnehagene må ofte lyse ut stillinger flere ganger, og flere ledere rapporterer om at dette tar både tid og ressurser (se nedenfor). Et konkret tilfelle med negativ konsekvens er barnehagen som måtte stenge i løpet av barnehageåret 2022/2023 på grunn av langvarig og etter hvert akutt mangel på personale (Aslaksen & Utsi, 2023).

4.4 Sametingets rolle

De samiske barnehagene, barnehagene med samiske avdelinger og barnehagene med samiske barn er i seg selv viktige institusjoner som bidrar til å forme hva samisk innhold i barnehagene er. Samtidig er de langt fra de eneste aktørene som former det samiske barnehagefeltet. I denne delen vil vi beskrive Sametinget spesielt som en av de mest sentrale aktørene i feltet og hvordan de er med på å definere hva samiske barnehager og det samiske barnehagefeltet er.

Sametinget har en interessant rolle og kan sies å sitte på flere sider av bordet. Sametinget har ansvar for politikktutvikling også innenfor barnehagefeltet og forvalter virkemidler og tilskuddsordninger til samiske barnehager, samiske avdelinger i norske barnehager og samisk språkopplæring samt tilskudd til prosjekter og utviklingsarbeid og til utvikling av pedagogisk materiell i barnehager. Gjennom konsultasjonsordningen har Sametinget en etablert posisjon i forbindelse med utarbeidelsen av rammeplaner. Sametinget oppnevner medlemmer i komiteer, bidrar underveis i administrasjonen av arbeidet og

kommer med innspill til innholdet. Sametinget fikk anledning til å gi innspill til utformingen av rammeplanen gjennom lesing og konsultasjoner. Sametinget var skuffet over høringsutkastet fordi det ikke omtalte samiske barns rettigheter. I konsultasjonene med departementet ønsket Sametinget å synliggjøre tre viktige prinsipper som angikk loven og ikke rammeplanen: lovendring om individuell rett til samisk barnehagetilbud, ønske om egen samisk rammeplan og at skille mellom innenfor og utenfor samiske distrikt skal oppheves. Konsultasjonene ble avsluttet 19. april 2017 med enighet om den samiske dimensjonen i ny rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Sametinget har fortsatt som et av sine prinsipper at samiske barnehager i fremtiden skal ha samisk rammeplan som styringsdokument.

Sametinget har i dag en offentlig rolle i å tilrettelegge samiske barnehagetilbud både gjennom politikkutvikling, gjennom å forvalte et sett av offentlige tilskudd til barnehagene og gjennom arbeid med å utvikle samiske barnehagetilbud. «Hovedmål for barnehagepolitikken i Sametinget er å skape gode oppvekstvilkår gjennom samisk barnehagetilbud. Det samiske barnehagetilbudet er et åpent tilbud til alle barn og foreldre som måtte ønske det» (Sametinget, u.å., s. 3). Sametinget har laget en brosjyre der de orienterer om hva et samisk barnehagetilbud er, og der de definerer kategoriene. De beskriver også hva som er Sametingets rolle. På siden om det samiske barnehagetilbudet lenker de til veilederen for barnehager med samiske barn som ble utarbeidet da rammeplanen i 2006 kom. Veilederen ble revidert i 2013. Denne blir også referert til i flere intervjuer som et viktig bidrag i arbeidet med å implementere rammeplanen fra 2017. Sametinget har en svært viktig rolle når det gjelder implementering og oppfølging av det samiske innholdet i rammeplanen. Dette bekreftes av flere barnehagestyrere, pedagogiske ledere og eiere.

Sametingets ressursider om arbeidet i barnehagene nevnes av flere av våre deltakere som viktige premissleverandører. Videre bidrar Sametinget også med prosjektmidler til barnehager og ved å reise rundt på befarings- til barnehagene, noe flere av våre forskningsdeltakere forteller om.

For å utvikle det samiske barnehagetilbudet startet Sametinget i 2018 barnehageprosjektet Sámi mánát ođđa searvelanjain (SáMOS – på norsk: «Samiske barn i nye pedagogiske rom»). Gjennom prosjektarbeidet har Sametinget samarbeidet med Samisk høgskole om pilotbarnehagestudiet og sluttkonferansen. Prosjektet går på tvers av landegrensene og søker å skape endringer

i den samiske barnehagestrukturen ut fra en idé om å ta inn samisk filosofi og tradisjonell kunnskap. Prosjektet har et uttalt mål om å samifisere/dekolonisere barnehagene og formalisere en egen samisk pedagogikk. Prosjektet bidrar inn i Sametingets langsiktige arbeid med å utvikle en egen samisk rammeplan for barnehager, på linje med at den samiske barnehagelærerutdanningen har en egen rammeplan. En viktig del av SÁMOS har vært å utvikle boken *Maanaĵ gaavhtan/Mánáj diehti/Unna olbmožiid dihte/Med tanke på barna* (Balto et al., 2020), som er blitt delt ut til interesserte barnehager. Den firespråklige boken er for en stor del basert på arbeidet til pedagogen Asta Mitkija Balto og gir forslag til tankesett og metoder til bruk i samiske barnehager. Boken, som tar utgangspunkt i og henter størstedelen av eksemplene fra et ruralt lokalsamfunn, tar opp samisk mangfold og betoner naturnærhet. I 2023, i forbindelse med avslutningen av SÁMOS, ga Sametinget ut heftet *Unna olbmožiid árgabeaivi mánáidgárddiin/Pedagogiske prinsipper for samiske barnehager* (Sarri et al., 2023). I forordet skriver sametingsråd Mikkel Eskil Mikkelsen: «I denne boken vil prinsipper for samisk barnehagepedagogikk avklares.» Sametinget blir slik en premissleverandør utover et politisk innhold og presenterer normativt hva barnehagepedagogikk skal være. Det vil være vanskelig å se for seg det politiske nivået på norsk side ta samme rolle. En analyse av dette heftet, i innhold og bruk, vil være et viktig forskningsbidrag fremover.

Arbeidet med pedagogiske prinsipper er et ledd i å utvikle en parallell rammeplan, eventuelt et prinsipielt rammeverk på siden av eller parallelt med rammeplanen. I 2021 skrev sametingsrådet at strategien er å arbeide for at det utvikles en felles samisk rammeplan for barnehager i Sápmi (Sametinget, 2021).

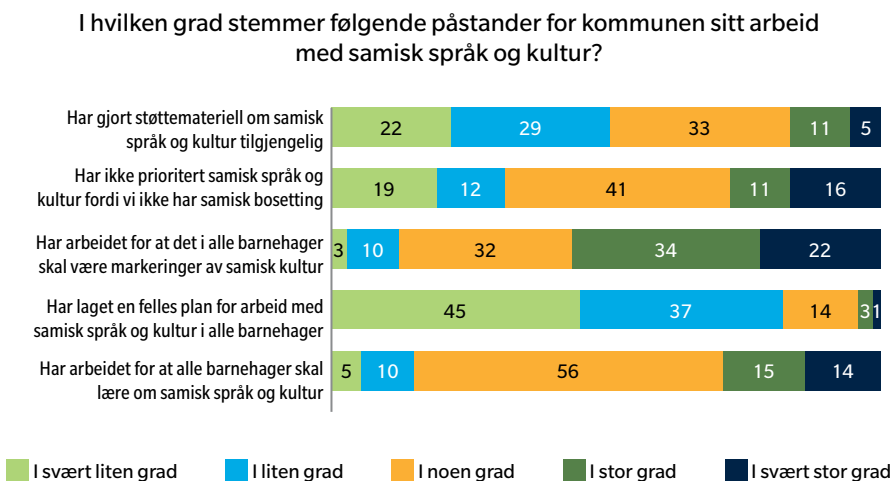
Summen er at Sametinget sin rolle er helt sentral både i utarbeidelsen, fortolkningen og implementeringen av rammeplanen overfor de samiske barnehagene og de samiske avdelingene.

4.5 Kommunenes arbeid med samisk språk og kultur

Kommunene har både som barnehagemyndighet og i mange tilfeller som eiere anledning til å påvirke det samiske barnehagetilbudet. Regelverket gir kommunen klare forpliktelser, og kommunen skal tilrettelegge for et samisk

tilbud. Vi har gjennom de kvantitative undersøkelsene undersøkt kommunenes arbeid med samisk språk og kultur og med føringene fra rammeplanen.

I Kommuneundersøkelsen, der kommunene svarte i egenskap av å være barnehagemyndighet, kommer det frem at de i svært varierende grad har arbeidet med dette temaet. Omtrent halvparten av kommunene – 51 prosent – oppgir å ha tatt opp arbeid med samisk språk og kultur i barnehagen. Så dette er et tema som i varierende grad følges opp av kommunene, selv om vi kan registrere en oppgang siden forrige kommuneundersøkelse fra 2020, hvor denne andelen var på 43 prosent. Videre viser Kommuneundersøkelsen at kun fire prosent av kommunene oppgir at foreldre har bedt om et samisk tilbud til barna som kommunen ikke har kunnet oppfylle.



Figur 4.1 Kommunens arbeid med samisk språk og kultur, angitt i prosent (N= 73)

Hvordan arbeider så kommunene med samisk språk og kultur, det vil si den halvparten som gjør det? Hvilke tiltak har de? Figuren viser at de arbeider mest for at barnehagene skal markere samisk kultur, noe som kan ses i sammenheng med fokuset på å markere den samiske nasjonaldagen, som vi ser at også styrerne i barnehager er opptatt av (jf. figur 4.2).

Den halvparten av kommunene som oppgir at de ikke har prioritert arbeid med samisk språk og kultur overfor barnehagene, ble spurt om hvorfor. Her svarer 48 prosent av kommunene at de ikke har kompetanse på feltet. Samtidig

er det 46 prosent som svarer at de lar det være opp til hver enkelt barnehage å avgjøre hvordan de vil jobbe med samisk språk og kultur. Det er også interessant at 30 prosent av kommunene oppgir at de ikke har prioritert arbeidet med samisk språk og kultur fordi de ikke har samisk bosetning i kommunen. Rammeplanen legger som vi har vist til tidligere, vekt på at alle barnehager skal prioritere samisk språk og kultur uavhengig av slik bosetning eller om det er samiske barn i barnehagen. Når en såpass substansiell andel av kommunene oppgir enten at det er barnehagens eget valg eller mangel på samisk bosetning som grunn for ikke å følge rammeplanen, kan dette tolkes som at rammeplanens krav og føringer ikke er fullt ut forankret hos lokale barnehagemyndigheter. I tiden som kommer vil det være interessant å følge opp dette videre.

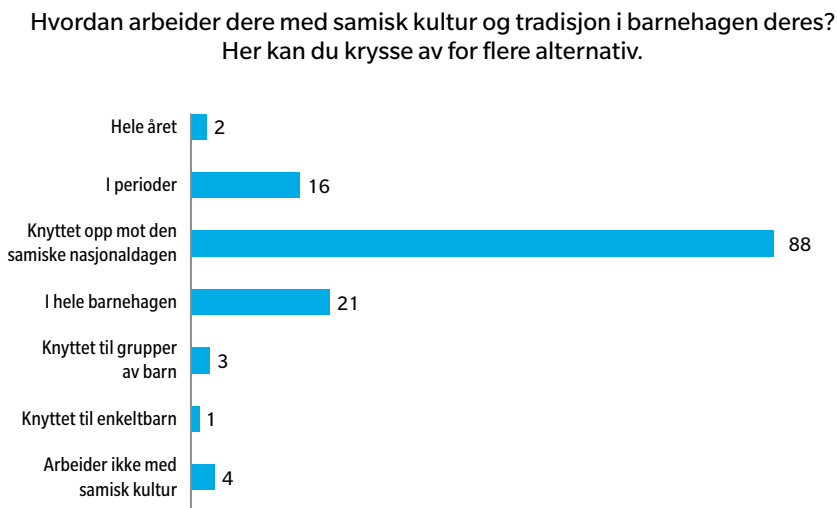
4.6 Andre barnehagers arbeid med samisk språk og kultur

Hvordan følger andre barnehager enn de samiske opp det som står i rammeplanen om at de skal formidle samisk språk og kultur?

I underveistrapporten viste vi at ansatte jevnt over ikke opplever at de har jobbet mer med samisk språk og kultur som en følge av innføringen av rammeplanen fra 2017. De mener at de arbeidet med det før rammeplanen kom, og at det har vokst frem som et fast tema i barnehagene de siste årene. De fremstiller det heller ikke som et svært utfordrende felt å jobbe med. Samtidig er det en tendens at mye av arbeidet med samiske temaer er knyttet til markering av den samiske nasjonaldagen og dagene rundt denne (Homme et al., 2020, s. 231).

I intervjurunden i Barnehagestudien som ble utført i 2022, ble barnehagene spurt om de hadde endret på hvordan de arbeidet med samisk språk og kultur i årene etter 2019, da vi utførte den første runden med datainnsamling. De aller fleste svarte at de arbeidet på samme måte som de hadde gjort de siste årene.

Som en følge av funnene i den kvalitative Barnehagestudien ble det utformet nye spørsmål om arbeidet med samisk språk og kultur i Styrerundersøkelsen for å undersøke hvor utbredte funnene fra den kvalitative studien var. Som vi vil se av figurene i dette kapitlet, viste det seg at funnene ble bekreftet i den landsdekkende Styrerundersøkelsen.



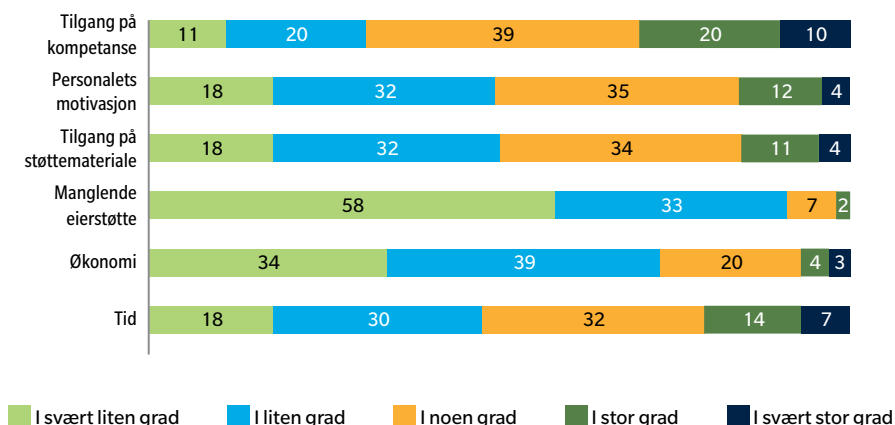
Figur 4.2 Arbeid med samisk kultur og tradisjon i barnehagen, angitt i prosent (N = 1788)

Styrerne i barnehagene ble spurt om hvordan de arbeider med samisk kultur og tradisjon i barnehagen. Dette spørsmålet ble tatt inn i undersøkelsen som ble sendt ut i 2022, etter at kvalitative analyser viste at barnehagene arbeidet med dette temaet i begrenset grad. Tallene i figuren ovenfor støtter tydelig opp om funnene i det kvalitative materialet, som viser at barnehagene først og fremst tok opp samiske temaer rundt den samiske nasjonaldagen. Hele 88 prosent forteller at de arbeidet med dette knyttet til den samiske nasjonaldagen. 62 prosent av styrerne oppgir dette som den eneste måten de arbeider med samisk kultur og tradisjon på, mens 10 prosent oppgir periodevist arbeid og arbeid knyttet til nasjonaldagen som de to eneste måtene de arbeider med samisk kultur og tradisjon på. Kun to prosent oppgir å jobbe med det hele året, mens 16 prosent arbeider med det i perioder. Det er verdt å merke seg at fire prosent av barnehagestyrerne rapporterer at de ikke jobber med samisk kultur i barnehagen, i strid med forskriftene i rammeplanen. Når det gjelder den samiske nasjonaldagen som ramme og utgangspunkt for arbeid med samiske temaer i barnehagen, viser både tallene fra de kvantitative undersøkelsene og de kvalitative undersøkelsene et tydelig mønster: Det har blitt

en norm å markere samisk nasjonaldag i barnehagene. Dagen gir etter alt å dømme en konkret inngang til et tema som fremstår som noe fremmed for mange barnehager. Fortolket positivt betyr dette at en slik inngang finnes. Fortolket mer kritisk betyr det at den tydelige sentreringen av nasjonaldagen kan komme i veien for en mer integrert og helhetlig behandling av samiske temaer. At fire prosent av barnehagene ikke oppgir å jobbe med samiske temaer, kan tilsvarende forstås i flere retninger. Dette kan bety at et vesentlig antall barnehager ikke følger rammeplanens krav. Samtidig betyr tallene at nesten alle barnehagene faktisk arbeider noe med samiske temaer.

Årsakene til mønstrene som viser at samisk språk og kultur i størst grad formidles rundt den samiske nasjonaldagen, kan handle om manglende kompetanse. I barnehagene generelt i Norge finnes det lite kompetanse på samisk tradisjon og kultur. Et annet spørsmål fra Styrerundersøkelsen viser at til sammen 42 prosent av styrerne oppgir at de har liten eller svært liten tilgang på slik kompetanse, 43 prosent oppgir at de har noen grad av kompetanse, mens 13 prosent oppgir at de har stor eller svært stor grad av kompetanse på samisk tradisjon og kultur (N = 1788).

I hvilken grad begrenser følgende forhold mulighetene for å arbeide med samiske tema i barnehagen deres?



Figur 4.3 Begrensninger for arbeid med samiske tema, angitt i prosent (N = 1616)

For å undersøke nærmere ulike begrensninger styrerne kan oppleve i arbeidet med samiske temaer i barnehagen, spurte vi i Styrerundersøkelsen i 2022 om ulike faktorer de kunne oppleve som begrensende. Tallene i figuren viser tydelig at det er kompetanse som oppleves som den mest begrensende faktoren, sammenlignet med personalets motivasjon, tilgang på støttemateriell, manglende eierstøtte, økonomi og tid. En veldig liten andel opplever at økonomi eller manglende eierstøtte begrenser dem. Når det gjelder støttemateriell og personalets motivasjon, så er det ca. halvparten som oppgir at det er begrensende i noen, i stor eller i svært stor grad.

Når det gjelder skriftliggjøring av regler og rutiner i barnehagen, så oppgir 42 prosent (se figur 3.3 i kapittel 3) at de i liten eller svært liten grad har skriftliggjort rutiner knyttet til samiske temaer, og dette skiller seg mye ut fra hva styrerne oppgir at de har skriftliggjort når det gjelder andre temaer, som overganger, fagområder og rammeplan. Dette kan tolkes som at barnehagene ikke ser behov for å skriftliggjøre rutinene knyttet til samiske temaer, eller som en lav prioritering av samiske temaer.

Ansatte opplever jevnt over ikke at de har jobbet mer med samisk språk og kultur som en følge av innføringen av rammeplanen fra 2017. De mener at de arbeidet med det før rammeplanen kom, og at det har vokst frem som et fast tema i barnehagene de siste årene. Noen ansatte mener imidlertid at det har vært et økt fokus på å dra inn samisk språk og kultur de siste årene, noe de knytter til rammeplanen. De fremstiller det heller ikke som et svært utfordrende felt å jobbe med.

Hvordan arbeider så barnehagene med samisk språk og kultur? De aller fleste barnehager i vårt materiale feirer den samiske nasjonaldagen den 6. februar. Barnehagene formidler hovedsakelig at de ikke har et gjennomgående fokus på samisk språk og kultur året rundt. Dette ser vi også i skriftlige planer vi har gått gjennom fra barnehagene. Barnehager som har en samisk avdeling eller base, gir imidlertid uttrykk for at de inkluderer samisk språk og kultur helhetlig i barnehagehverdagen. Samtidig som barnehagene konsentrerer formidlingen av samisk språk og kultur til feiringen av nasjonaldagen, varierer det mye hva de gjør ut av nasjonaldagsfeiringen. En del barnehager organiserer en samisk uke eller en samisk måned sentrert rundt den samiske nasjonaldagen, mens andre har en markering på selve dagen.

Mange ansatte tok ellers opp at dersom de hadde hatt samiske barn i barnehagen, ville de prioritert samisk språk og kultur mer enn de gjør i dag. Mange

formulerte seg på lignende måter som denne pedagogen: «Det hadde sikkert vært annerledes hvis vi hadde hatt samiske barn» (pedagog, barnehage 8), eller som denne fagarbeideren: «Hadde vi hatt det, så tror jeg vi hadde jobbet med det, men vi har ikke det» (fagarbeider, barnehage 1). Flere av de ansatte i barnehagene brukte ordene naturlig eller unaturlig når de snakket om hvorfor de ikke prioriterte samisk språk og kultur mer enn de gjør.

Oppfatningen om at det må være samiske barn i barnehagen for at barnehagen skal prioritere samisk språk og kultur mer, var utbredt blant alle stillingskategoriene i utvalgsbarnehagene. «Det blir veldig eksotisk for oss, det gjør det. For vi har ikke, vi har kanskje hatt ett barn som har noen samiske aner, ikke sant» (pedagog, barnehage 15). Noen fremhever slik at samisk språk og kultur fremstår fremmed for dem. Dette kan tolkes som at mangfold (og tidligere flerkultur) som tema i barnehagen ofte blir forstått i tilknytning til lokale forhold. I en slik fortolkning betyr det at rammeplanens stadfesting av samiske urfolksrettigheter og implikasjonen det gir for alle barnehagers arbeid, ikke er implementert i mange barnehager (Danielsen et al., 2023).

De kvalitative casestudiene fra barnehagene peker på en bevissthet rundt at samisk språk og kultur skal formidles via barnehagen, et ansvar ansatte opplever at de stort sett løser med markeringer rundt den samiske nasjonaldagen. Barnehagene i utvalget som denne kvalitative undersøkelsen bygger på, ligger i ulike regioner i Norge. Den geografiske plasseringen av barnehagene kan også virke inn på hvordan de presenterer samisk språk og kultur i barnehagen. Det er noen som tar opp at samisk språk og kultur fremstår fremmed og eksotisk for dem.

En del ansatte forteller tydelig selvkritisk at de mener barnehagene stort sett ikke tar opp samisk språk og kultur resten av året, og at barnehagene kunne gjort mer. Ansatte fremstiller samisk som en del av et større mangfold de håndterer i barnehagen, som inkluderer barn med annen etnisk bakgrunn enn norsk. Det kan stilles spørsmål ved om ansatte i barnehager har fått med seg den særegne stillingen samisk språk og kultur har i Norge ut fra samenes anerkjente status som urfolk, som understreker bestemte rettigheter. Barnehagene ble ikke spurt om hvordan de håndterte samisk mangfold, og det var et tema ansatte i liten grad tok opp på egen hånd når de snakket om hvordan de jobbet med samisk språk og kultur. Materialet vårt kan derfor forsiktig tolkes i retning av at barnehager legger liten vekt på å få frem samisk mangfold, som for eksempel de tre ulike samiske språkene.

4.7 Dypdykk: det samiske barnet, rekruttering, språkarbeid og pedagogikk

Samiske temaer er relevante både knyttet til rettighetene for samiske barn og de tilhørende forpliktelsene barnehagene har, og knyttet til hva barnehager i hele Norge skal gjøre. I denne delen er det særlig det kvalitative materialet som ligger til grunn, med referanse også til det kvantitative. Intervjuene fra begge runder med innsamling blir brukt, med hovedvekt på den siste runden.

4.7.1 Det samiske barnet

Å avklare hvilke barn som regnes som samiske og som da har rett på et samisk barnehagetilbud, er ikke lett. Rammepplanen bruker begrepet «samiske barn» gjennomgående, men kommer ikke med en klar definisjon. Samiske barn er, ifølge rammeplanen, å finne både i samiske barnehager og i andre barnehager. Det som ifølge rammeplanen kjennetegner samiske barnehager, er at samisk skal være hovedspråk. Ut fra dette kunne det være fristende å utlede at samiske barn kjennetegnes av at de snakker samisk. Men slik er det ikke. På grunn av fornorskningen er det svært mange samiske familier og personer som ikke eller kun i liten grad snakker et av de samiske språkene. Dette skaper åpenbart store utfordringer når de samiske barnehagene skal implementere kravene i rammeplanen.

Barnehageloven gir heller ingen definisjon av et samisk barn. Opplæringsloven § 6-1 gjør imidlertid det. Til tross for at den ikke regulerer barnehagen, gir den det nærmeste vi kommer en lovregulert definisjon. Her defineres en same som en person som kan skrives inn i samemantallet, eller barn av en person som kan skrives inn i samemantallet. Her er kravene både subjektive og objektive: Du må oppfatte deg som samisk, og du, en forelder, en besteforelder eller en oldeforelder må ha samisk som hjemmespråk.

Å være samisk er potensielt en komplisert størrelse som både har juridiske, rettighetsmessige og personlige aspekter. For barnehagene er dette viktig – både fordi rammeplanen legger føringer som ikke er utvetydige, og fordi situasjonen de står i, viser at de må forholde seg til en uklar definisjon. Det er sammensatt også fordi personlig og familierelatert identitet og opplevd identitet er en del av bildet. Denne kan og vil variere fra person til

person, familie til familie og sted til sted. Dermed kan en samisk barnehage ha en barnegruppe med mange ulike forståelser og opplevelser av hva det vil si å være samisk. Å sette i verk rammeplanens føringer er dermed ikke i seg selv enkelt, og det gis stort rom for lokalt skjønn.

Styrere og avdelingsledere i samiske barnehager har noe ulik praksis når det gjelder hvem som får tilgang til et samisk barnehagetilbud. En styrer i en barnehage i indre Finnmark sier at de ikke har krav, men at barnehagen gjennomgående er samiskspråklig:

Forsker: De barna som går i barnehagen hos dere, er de alle samiskspråklige?

Styrer: Nei, det er de ikke. Noen år har vi barn som ikke er samiske, og som kanskje ikke har samisk verken som første-, andre- eller tredjespråk. De kommer som norskspråklige inn i barnehagen. Men vi er en samisk barnehage, og samisk er vårt driftsspråk. Så vi må tilrettelegge for alle ungene som kommer til barnehagen, både for dem som har samisk som språk hjemme, og for dem som ikke har det på noen måte. (Styrer, barnehage 21)

Det samme gjelder for en annen barnehage i indre Finnmark, der også samisk er driftsspråk. Der forteller en pedagogisk leder om praksis ved inntak:

Forsker: Hva med inntak av unger? Hva skal til for å få begynne i barnehagen?

Pedagogisk leder: Ingenting! Et barn som er i rette alder og har søkt i tide. De må ikke snakke samisk hjemme. Vi har hatt barn som ikke kunne norsk og ikke kunne samisk. Jeg er forkjemper for at vi ikke skal bruke norsk som hjelpespråk. (Pedagogisk leder, barnehage 19)

Vi skal komme mer tilbake til bruken av språk i barnehagen i neste delkapittel. Det som er verdt å merke seg her, er at barnehager i et område der samisk er majoritetsspråk, kan ha samisk som språk i barnehagen med den forventningen at barna vil lære seg samisk. Her er det noen forskjeller mellom ulike samiske områder.

I en barnehage i et mer fornorsket område i et bygdesamfunn er det mer utfordrende og sammensatt, forteller en styrer:

Forsker: Det spørsmålet – hvordan gjør dere opptaket av unger? Hvilke krav er det for å begynne i deres barnehage?

Styrer: Kravet er i hovedsak at de som har samisk som morsmål eller har det som hjemmespråk, som vi kaller det, de blir prioritert først. Men det er også sånn at det er noen foreldre med forfedre som var samer, som ønsker at barna skal lære samisk. Da krysser de av for at barna skal lære samisk. Så det er kriteriene. De må ville at ungene skal lære samisk, i alle fall at de blir å ha det i barnehagen.

Forsker: Betyr det at språket i barnehagen, at dere er tospråklige? Eller vil du si at språket i barnehagen er samisk?

Styrer: Vi er nok tospråklige. Majoriteten er nok norsk, dessverre. Målet vårt er at det samiske skal være majoriteten, men vi har en lang vei å gå ennå. Og det er utfordringa med at vi ikke har personale med god nok samisk språkkunnskap. (Styrer, barnehage 22)

Dette innebærer at språksituasjonen spiller en viktig rolle i opptaket av barn så vel som i forventningen til hva barnehagen skal gjøre. En styrer i et fornorsket område fortalte at hen ikke kunne nekte barn plass selv om familien ikke snakket samisk:

Styrer: Husk på at vi har veldig mange foreldre i samiske barnehager som ikke kan språket på grunn av fornorskningen. De er språkløse når det gjelder samisk språk, de har ikke koftetradisjoner, og de føler en veldig tilkortkommenhetsfølelse. Jeg hadde en mor, barnet fikk plass for en måned siden. Da satt mor og gråt veldig, hun var veldig takknemlig for at de hadde fått plass her, for hun var fornorsket, ikke sant. Hun har jo samisk bakgrunn og familie og hadde kommet litt vekk fra det samiske på grunn av skammen og alt dette som har fulgt med, som dere så godt kjenner til. Så

hun var veldig glad for at de hadde fått plass her, og hun ønsker at barnet skal få et annet utgangspunkt enn hun selv fikk. (Styrer, barnehage 5)

Styreren mener at barnehager i fornorskede områder må ta utgangspunkt i at mange foreldre ikke er i stand til å lære barna samisk språk, og ta imot barna, og kobler det til å ivareta inkludering og samisk mangfold. Enkelte styrere og pedagogiske ledere tok imidlertid opp at de ønsket at foreldrene kunne gå på kurs for å lære seg samisk, slik at de kunne bidra mer med den samiske språkopplæringen av barna hjemme. Ansatte opplever at det kan være utfordrende å lære barna samisk når barna ikke møter det samiske språket på andre arenaer.

Våre forskningsdeltakere bekrefter at det kan være komplisert å avklare hva det vil si å være et samisk barn, det vil si i betydningen et barn som har rett til å få et samisk barnehagetilbud. I én kommune sa eierrepresentanten at de forstår samiske barn som å være barn av foreldre der minst én er innmeldt i Sametingets valgmannstall. Dette er en formell forståelse som dermed er forutsigbar. I en sjøsamisk kommune som også har en offisielt anerkjent kvensk/norskfinsk tilstedeværelse, forteller eierrepresentanten at det er komplisert å avklare hvem som er samiske. Barnehagestyrerne som er intervjuet, forteller om forskjellige praksiser knyttet til opptak av barn til samiske avdelinger eller baser. I én barnehage er det foreldrene som krysser av for om de ønsker et samisk barnehagetilbud når de søker plass, og barnehagen gjør ingen vurdering utover det av om barna har rett på plass. De har imidlertid ikke opplevd at barn med ikke-samisk familie har søkt om plass. I en annen samisk barnehageavdeling var det styrer som vurderte om barn kunne få plass på en samisk avdeling. De hadde eksempler på at foreldre som var nysgjerrige på samisk kultur, men som ikke kunne vise til samiske familieband, hadde søkt om plass til sitt barn. Dette barnet ble ikke innvilget plass. De hadde også tilfeller der samiske foreldre med adopterte barn søkte plass, og disse fikk innvilget plass.

En styrer av en bybarnehage med samiske baser forteller om økt etterspørsel etter å ha barn i en samisk base. Hen kobler det å være samisk og et samisk barn til språk, men viser at også dette er komplisert:

Styrer: Ja, det er samisk. Så er det jo selvfølgelig det – hva betyr det å være samisk? Ja, når er du samisk? Vår by er jo sjøsamisk.

Og sjøsamiske samfunn er utsatt for fornorskinga ganske sterkt. Både blant personalet og i foreldregruppa har vi noen som ikke har samisk som språk. Da er det å anerkjenne dem for at de er samiske sjøl om de ikke snakker samisk. Samtidig har språket utrolig mye å si. Så har vi ansatte som kommer og sier at de ikke er så gode i samisk, men at de har lært seg samisk på nytt. Men grammatikken er vanskelig. Så har vi ansatte som har samisk som morsmål, som snakker uten problem. Det er viktig å kunne veilede hverandre i språket og ikke ta det som kritikk, men som veiledning. Det er noe vi har med oss.

Intervjuer: Dette er jo potensielt ganske vanskelig ettersom språk også er så personlig.

Styrer: Det er det. Språk i det samiske har mye med identitet å gjøre. (Styrer, barnehage 16)

I den samme barnehagen er det en sammensatt gruppe av samiske barn. Noen kommer fra familier med samisk som eneste hjemmespråk. Andre kommer fra familier med norsk som hjemmespråk. For barnehagen som samisk språkarena skaper dette naturlig nok store utfordringer knyttet til å følge rammeplanens krav.

En pedagogisk leder fra en barnehage i et samisk majoritetsområde uttrykte seg kritisk til begrepet «samiske barn» og til hvordan Sametinget beskriver det. I denne barnehagen tenker de annerledes, forteller hen:

Intervjuer: Jeg tar dette opp fordi det også står i rammeplanen. Barnehager med samiske barn er et tema.

Pedagogisk leder: Ja, men det er også litt elitistisk. Det er laga av Sametinget, som sier at det finnes samiske barn, og så finnes det andre barn. Her praktiserer vi ikke det. Jeg synes det er en rar idé. Om et språk skal være eksklusivt for dem som er definert som samiske. Men den diskusjonen har vi mer og mer. Hvem er same? Hvem er god nok same? Hvem kan uttale seg som same? (Leder, barnehage 19)

En dimensjon ved samiske barn er også knyttet til antall. Sametingets valgmanntall gir en indikator på en tendens når det gjelder antallet som identifiserer seg selv som samer. I 2023 var det offisielle tallet 23 488. På to år økte tallet med nesten to tusen, trolig på grunn av økt oppmerksomhet om samiske saker i offentligheten. Økningen skjer etter alt å dømme i fornorskede og deretter revitaliserte områder der tendensen er at samiske språk ikke står sterkt. Til tross for at det kun er voksne som kan registrere seg i manntallet, kan økningen indikere at det også blir flere samiske barn. Dette stemmer overens med at barnehager rapporterer om økt interesse. Spørsmålet som bør stilles fremover, er om dette kan føre til at det relativt sett blir færre samiske barn som også snakker samisk. Her ligger en kompleksitet som er utenfor rammene av dette prosjektet, men som har potensielt store implikasjoner for implementeringen av rammeplanen i årene som kommer.

Når det gjelder begrepet «samiske barn» i en barnehagesammenheng, kan vi oppsummere med å si at det er et begrep med flytende grenser. Her spiller både fornorskning og revitalisering en viktig rolle. Fornorskningen har gjort mange samer mer og mindre norske. Noen – og i et økende antall – velger å ta tilbake og revitalisere samisk identitet. Språket blir dermed kun en av flere markører for å uttrykke og definere samisk identitet. Barnehager – både samiske barnehager, barnehager med samiske avdelinger og andre barnehager med samiske barn – har dermed en sammensatt oppgave når de skal forvalte rammeplanens krav og føringer knyttet til samiske barn.

4.7.2 Ressurs- og rekrutteringssituasjonen

«Norge står i en samisk lærerkrise. Mangelen på lærere som kan undervise i og på samisk i skole og barnehage er prekær.» Dette uttalte sametingsråd Mikkel Eskil Mikkelsen i mars 2023. Som nevnt ovenfor er dette også anerkjent fra regjeringshold i Meld. St. 13 (2022–2023). Våre undersøkelser er ikke noe unntak. Det aller tydeligste funnet fra arbeidet med samiske barnehager er at barnehagene sliter tungt med å rekruttere kvalifisert personale. Spesielt gjelder dette kompetanse i et av de samiske språkene. Situasjonen er mest prekær for lulesamisk og sørsamisk, men er kritisk også for nordsamisk.

Rammeplanen er tydelig på de samiske språkenes plass og kravene dette medfører for personalet:

Samiske barnehager skal fremme barnas samiskspråklige kompetanse, styrke barnas samiske identitet og videreføre samiske verdier, samisk kultur og tradisjonskunnskap. I samiske barnehager er samisk hovedspråk. Barnehageeieren skal vedtektsfeste at barnehagen har som formål å styrke barnas identitet i et barnehagemiljø med samisk språk og samisk kultur. Barnehagetilbudet skal være en integrert del av det samiske samfunnet. Det er en forutsetning at personalet behersker samisk språk og har kunnskap om samisk kultur. (Utdanningsdirektoratet, 2017)

En forutsetning for å realisere kravene fra rammeplanen til samiske barnehager og barnehager med samiske avdelinger er kvalifisert personale. Alle som er intervjuet i Barnehagestudien, opplever den økte vektleggingen av samiske temaer og rettigheter som positiv, men det er samtidig svært vanskelig å rekruttere kvalifisert personale.

En styrer i en sørsamisk kommune beskriver utfordringen og sier humoristisk at de gjerne vil skaffe flere sørsamer. Hen sier det er en særlig utfordring for bruken av samisk språk i barnehagen, slik både rammeplanen og kravene knyttet til det å være en del av forvaltningsområdet tilsier:

Intervjuer: Språket i barnehagen da – i hvor stor grad bruker dere sørsamisk i barnehagen?

Styrer: Det har vært ei utfordring fra starten, å kunne skaffe sørsamiskspråklige barnehageansatte. Det er veldig få, i det hele tatt, som snakker sørsamisk. Så å få til den miksen, å ha en barnehagefaglig bakgrunn og snakke sørsamisk, det er vanskelig. (Styrer, barnehage 15)

Tilsvarende erfaringer kom til uttrykk i alle de samiske barnehagene og barnehagene med samiske baser. Det gjelder på tvers av alle de samiske områdene. Det er likevel særlig vanskelig å finne arbeidstakere med både barnehagefaglig og samiskspråklig kompetanse i sørsamiske og lulesamiske områder samt i utkanten av det nordsamiske området. Dette skaper åpenbart også utfordringer for implementeringen av rammeplanen og er noe som bør plukkes opp av barnehagelærerutdanningsinstitusjonene. Et resultat kan være at det blir store forskjeller mellom barnehager i ulike deler av Sápmi/Sábme/Saepmie.

I det videre arbeidet, både med forvaltning, forskning og implementering, er det særst viktig å se sammenhengen mellom rammeplanen og kravene til kommunene som barnehageeiere i det samiske forvaltningsområdet.

Samtidig er det liten tvil om at de sterkere kravene som blir frontet i rammeplanen, blir oppfattet som positive og viktige i våre undersøkelser. For de samiske barnehagene blir det likevel omtalt som et dobbelt kompetansekrav som ligger til grunn for rekruttering. En styrer i en kystkommune i nord snakker om kompetansespørsmålet og slår fast: «Alle som prater samisk, er ikke gode pedagoger.»

En eier i en kommune i et sørsamisk område er inne på noe av det samme:

Når vi skal ha en egen samisk avdeling med samisk som driftsspråk, prøver vi å få til et sørsamisk opplegg, merker vi at vi tar i noe som er vanskeligere enn vi hadde trudd. Det er da vi skjønner at menneskene som snakker sørsamisk i verden, de er ikke mange. Det er da vi skjønner og ser noen sammenhenger mellom hvor få som snakker sørsamisk, og hva de faktisk har lært når det gjelder å undertrykke eget språk. Folk slutter å snakke, de få som snakker sørsamisk, slutter å snakke samisk når det kommer folk som ikke snakker samisk inn i rommet. Slike ting som det, da får du noen oppdagelser som du ikke var klar over. Men vi har også funnet ut det at å bemanne en samisk barnehageavdeling med barnehagefaglig samiskspråklig personell, er mission impossible. Nei, nå høres det nesten ut som at jeg har gitt opp, og det har vi ikke! Vi har fullt trøkk på det å bygge kompetanse på avdelinga. Vi jobber med å bygge kompetanse i egne rekker og skolere folk som har og ikke har egen relasjon til det samiske. Sjølsagt det å bygge kompetanse blant samiske som ikke eller i mindre grad har brukt språket sjøl i særlig grad. (Eier, barnehage 13)

Denne eieren omtaler det som «mission impossible» å bemanne en samisk barnehageavdeling med barnehagefaglig og samiskspråklig personale. Hen modererer seg riktig nok, men det er et sterkt signal.

En styrer i en bybarnehage med samiske avdelinger fortalte om tilsvarende utfordringer i første runde med intervjuer. I den andre runden spurte vi om situasjonen hadde endret seg:

Styrer: Situasjonen er veldig lik, egentlig. Når man har fagutvikling og skal drive kompetanseheving, og så har du egentlig ikke fylt opp det antall stillinger du skal ha. Og så er det hyppige utskiftninger. Eller at du bare må ha dem du har fordi det ikke finnes andre. Det er en helt annen måte enn andre barnehager der de får fylt opp stillinger. Nå går vi med ei vakant stilling som har vært det lenge. Vi mangler samisk pedagog.

Intervjuer: Dere får ikke søkere? Eller dere får ikke søkere som er kompetent?

Styrer: Begge deler.

Intervjuer: Hva er konsekvensen av det?

Styrer: Konsekvensen er at når man mangler samiske pedagoger, må jeg inn og dekke det pedagogiske arbeidet når det gjelder planer og slikt. Det andre er at man må være godt kompetent når det gjelder planlegging og oppfølging. Det er så vanskelig å få tak i folk. Kontinuiteten er kjempevanskelig. (Styrer, barnehage 16, runde 2)

Tilsvarende utfordringer formidles av en styrer i en fornorsket kystkommune når temaet er ufaglærte i barnehagen:

Styrer: Når man jobber som eneste pedagog med veldig mange ufaglærte, blir det en utfordring å holde oppe en pedagogisk kvalitet i arbeidet man gjør. (Styrer, barnehage 20)

Begge disse styrerne gir klart uttrykk for at utfordringene med å skaffe kompetent personale har mange konsekvenser – utover den åpenbare som ligger i mangelen i seg selv. Ufaglært personale og store utskiftninger i ansattgruppen gir ekstraarbeid både for øvrige ansatte og for ledelsen. Barnehagelærerne må bruke mer tid på opplæring og planarbeid, og ledelsen på rekruttering i tillegg. Dette går igjen utover tiden med barna i barnehagen og med arbeidet med å implementere rammeplanen.

I enkelte samiske barnehager blir det som vi ser, mange ufaglærte ansatte, det kan være språkbærere og mange ufaglærte assistenter. Det stiller store krav til pedagogiske ledere. Da blir enkelte pedagoger ekstra opptatte av å sikre det barnehagefaglige i planleggingsprosessene selv, mens noen legger vekt på å stille krav til at også de ufaglærte orienterer seg i rammeplanen og annet planverk.

Enkelte samiske assistenter får mye pedagogisk ansvar for tilretteleggingen av det samiske tilbudet i enkelte av barnehagene på grunn av mangelen på samiskspråklige pedagoger. De må enkelte ganger også tre inn i rollen som avdelingsledere. Én assistent fortalte at hen da hadde følt på et ekstra ansvar for å sette seg godt inn i rammeplanen, og at hen brukte den aktivt under planleggingsarbeid for å sikre at hen holdt seg innenfor det barnehagefaglige. «Jeg jobber jo med det samiske, så jeg har jo et ekstra ansvar. Hen [pedagogisk leder] forventer at jeg legger sammen et opplegg sammen med hen som er pedagog, 'dette må du kjenne til', så hen stiller jo krav» (assistent barnehage 14, 2. runde). Assistenten opplever at pedagogisk leder stiller tydelige krav om at hen skal være godt orientert både i rammeplanen og lokalt planverk i barnehagen, som for eksempel progresjonsplanen. En annen assistent forteller derimot at den pedagogiske lederen hen jobber med, ikke stiller slike krav.

I løpet av arbeidet med denne boken fikk det vi beskriver som et strukturelt og gjennomgående problem, et veldig konkret utslag. Diddi mánáidgárdi i Deatnu/Tana måtte stenge på grunn av langvarig og akutt mangel på ansatte. Lederen i barnehagen fortalte i et intervju med NRK Sápmi om utfordringene de i lang tid hadde hatt med rekruttering, og knytter det både til lønn, utdanning og mulig fraflytting fra kommunen (Aslaksen & Utsi, 2023).

Når det gjelder kompetanse og rekruttering, kan vi oppsummere med å si at ordet krise helt klart er beskrivende. Den større sammenhengen beskrives også i rapporten fra Sannhets- og forsoningskommisjonen. Situasjonen er sammensatt, og problemene er utfordrende. Alvoret i det større narrative ligger i at når samiske barn ikke får tilbud om samisk språkopplæring i skoler og barnehager, er det uttrykk for at fornorskningen ikke er avsluttet, men at den fortsetter (Stortinget, 2023b).

4.7.3 Samiske språk i barnehagen

I barnehager for samiske barn i samiske distrikt skal barnehagen fremme barnas samiskspråklige kompetanse. (Utdanningsdirektoratet, 2017)

I samiske barnehager er samisk hovedspråk. (Utdanningsdirektoratet, 2017)

Rammeplanen er tydelig på språkets betydning i samiske barnehager. Barnehagene er nøkkelarenaer for forvaltning og revitalisering av samiske språk, med referanse til samenes rettigheter som urfolk. Dette er en del av en større tendens og satsing uttrykt både av norske og samiske offentlige institusjoner.

I 2016 kom NOU-utredningen *Hjertespråket* (NOU 2016: 18) som skulle vurdere og foreslå tiltak for at offentlige tjenester skal kunne gis på samisk på funksjonelt og likeverdig vis. Her ble det samiskspråklige barnehagetilbudet behandlet grundig. Et hovedpoeng i meldingen er at språkoverføring mellom generasjoner er avgjørende for å øke antall samiske språkbrukere, men at dette er vanskelig når foreldre i liten eller mindre grad behersker samisk selv. Da blir skole og barnehagen viktige institusjoner for å videreføre og revitalisere samisk språk. Dermed blir språkarbeid et av de viktigste arbeidsområdene for barnehagen. Utvalget foreslo blant annet at kommunene skulle ha plikt til å tilby samiskspråklige barnehagetilbud etter en sterk språkmodell.

Sterke språkmodeller i barnehagen er tema for en særskilt rapport utgitt gjennom SámOS-prosjektet (Pasanen et al., 2021). Her beskriver forfatterne det teoretiske og språkfaglige grunnlaget samt hvilke språkmodeller de finner i bruk i barnehager i Norge.

Fra rapporten:

Det er snakk om en sterk språkmodell når barnehagens eller skolens aktiviteter er organisert slik at samisk brukes bevisst som kommunikasjonspråk, og ikke bare som objekt i avgrensede stunder. Samisk er verktøy for kommunikasjon og læring, og målet er at samisk etableres som kommunikasjonspråk også blant barna. Realisering av sterke språkmodeller forutsetter språklig bevissthet og bevisste språkpraksiser hos de ansatte i barnehagene og skolene. Et av kravene for sterke språkmodeller er jevnlig evaluering av tilbudet, slik at det oppdages tidlig hvis tilbudet ikke fungerer etter intensjonen, for eksempel hvis barna ikke snakker samisk, selv om de forstår språket.

Det er snakk om en svak språkmodell når tiden som settes av til samisk i barnehage- og skolemiljøet er begrenset: språket er i bruk bare i egne aktivitetsstunder eller språkundervisningstimer (for eksempel på skolen i faget samisk). Da fungerer språket som objekt og brukes ikke som undervisningsverktøy, eller som virkemiddel for informasjon og kommunikasjon. (Pasanen et al., 2021, s. 6)

En sterk språkmodell innebærer altså at samisk språk brukes gjennomgående i barnehagen, ikke bare i bestemte situasjoner. En svak modell, der samisk brukes som fremmedspråk, også omtalt som dryppmodellen, innebærer at samisk kun brukes deler av tiden og i bestemte situasjoner. Rapporten viser hvordan både sterke og svake modeller er i bruk i Sápmi/Sábme/Saepmie i dag, og argumenterer for at samiske barnehager gjennomgående bør innføre og praktisere sterke språkmodeller.

Samtlige ledere og styrere i samiske barnehager og barnehageavdelinger vi har intervjuet og snakket med i dette prosjektet, er helt enige i at det er viktig for barnehagene å jobbe med og for samisk språk. Rammeplanens betoning av dette omtales som positiv.

En styrer i en barnehage i indre Finnmark er positiv til rammeplanens sterke språkkrav og sier det stemmer godt overens med mål og praksis i egen barnehage. Hen svarer følgende på spørsmål om hva som er det viktigste de gjør som samisk barnehage:

Styrer: Det viktigste er nok språk og kulturfremming og -bevaring. Når vi snakker om språkfremming og kulturbevaring, så kommer barns identitet sterkt inn i temaet. Det er jo barnas identitet man først og fremst styrker med språk- og kulturfremming. (Styrer, barnehage 21)

Her blir arbeidet for samisk språk i barnehagen eksplisitt sett i sammenheng med kulturfremming og -bevaring som barnehagens viktigste arbeid. Samtidig anerkjenner styreren at språksituasjonen også der er i endring, når vi snakker om kompetanseheving i barnehagen:

Styrer: Det er færre og færre unger som behersker samisk veldig godt, det er færre og færre voksne som har et stort samisk

ordforråd, og det er færre og færre både voksne og barn som har et bevisst forhold til samisk språkutvikling. Nå søker vi midler gjennom Rekomp akkurat på det med samiskspråklig støtte. Hvordan skal vi jobbe for å bevare og styrke samisk språk i barnehagen? (Styrer, barnehage 21)

En pedagogisk leder i en annen barnehage i indre Finnmark beskriver også en endring i språksituasjonen og i foreldrenes krav og ønsker for språkarbeidet i barnehagen. Hen beskriver hvor omfattende og krevende det er å følge opp føringene fra rammeplanen ut fra deres egne idealer:

Pedagogisk leder: Nå er det giellavahkku om noen uker. Da er vi enige om at vi skal dokumentere og synliggjøre språkarbeidet vårt og bruke begreper. I forrige uke var det blader, og trær og bær. Denne uka er det lavvoen. Men så er det toåringen, hvor mye mer enn ordet lavvo er det vi skal lære? Hele tida er det spørsmål om hvor mye vi skal konkretisere. Et eksempel er elg for den som ikke har vært på elgjakt, rein for den som ikke har vært i gjerdet. Det er hele tida å tenke på hvordan vi kan gjøre det så konkret som mulig, så taktilt som mulig, så synlig som mulig. Det er en fulltidsjobb. (Pedagogisk leder, barnehage 19)

Disse barnehagene er eksempler på barnehager i områder der nordsamisk er majoritetsspråk. De har samiskspråklig personale (selv om det som nevnt kan være utfordrende å sikre formell barnehagefaglig og språklig kompetanse også her) og klarer å gjennomføre en praksis som faller innenfor en sterk språkmodell.

For andre av barnehagene vi har snakket med, som er i mer fornorskede områder der samisk er minoritetsspråk, er utfordringene ved språkarbeidet enda større. Flere av dem vi har snakket med, gir uttrykk for at det er avstand mellom rammeplan, krav og idealer på den ene siden og virkeligheten og ressursituasjonen på den andre. Til dette ligger også at det er mer enn geografisk avstand mellom indre Finnmark og andre deler av Sápmi/Sábme/Saepmie. En styrer i en samisk barnehage i en fornorsket kystkommune sa det lakonisk:

Styrer: Det som er så høvelig med lover og regler, er at du kan skrive hva du vil der. Men hvordan vi skal gjøre det i praksis, er det ikke lett å få svar på [...] Fungerer bare i indre Finnmark. (Styrer, barnehage 22)

Her gis et eksempel på et opplevd skille mellom ulike deler av Sápmi/Sábme/Saepmie. Ifølge styreren passer rammeplanen i mindre grad for samiske barnehager der fornorskningen har virket sterkere. Rammeplanens føringer kan fremstå som kompliserte å forholde seg til. Kanskje er det få alternativer til dagens formuleringer. Samtidig er det nok slik at rammeplanen ser ut til å være formulert ut fra en idé eller et ideal om et mer enhetlig samisk samfunn når det gjelder språk, enn virkeligheten kanskje tilsier.

I en samisk barnehage i et fornorsket område i et bygdesamfunn forteller styrer om språkarbeidet ut fra rammeplanen:

Forsker: Har det vært greit? Når dere leser punktene om samisk barnehage, hvordan passer det for dere?

Styrer: Det er ganske utfordrende. Vi skal jo egentlig i hovedsak ha samisk tale i det daglige, hele tida. Det er ei utfordring. Kulturen hos oss er slik at det er ingen unger som snakker samisk med hverandre. Det går på norsk. Jeg glemte å si at vi har en språkressurs fra språksenteret som er hos oss i 60 prosent. [Hen] er samisk talende. Så [hen] har jo virkelig en stor oppgave å hele tida snakke samisk. Jeg har også sagt at [hen] må snakke samisk med personalet også. For om ikke personalet snakker samisk seg imellom, vil ikke ungene snakke det heller. Det er den store utfordringa. Som jeg, som snakker bare litt samisk, og ikke forstår alt [hen] sier. Da må [hen] oversette. Dette er utfordrende. (Styrer, barnehage 22)

Dette gir innblikk i en hverdag der utfordringer møter pragmatiske løsninger. Rammeplanen krever at samisk er hovedspråk i det som er en samisk barnehage. Lokalsamfunnet er slik at ingen unger – selv om de alle er samiske – har samisk som dagligspråk. Med ressursituasjonen som bakgrunn, der vi har sett hvordan det er mangel på samiskspråklig personale, har de likevel funnet en slags løsning gjennom det lokale språksenteret.

I en bybarnehage med samiske avdelinger er det en sammensatt gruppe av samiske barn. Noen kommer fra familier med samisk som eneste hjemmespråk. Andre kommer fra familier med norsk som hjemmespråk. For barnehagen som samisk språkarena skaper dette naturlig nok store utfordringer knyttet til å følge rammeplanens krav:

Styrer: Vi skulle lage en progresjonsplan, der også språk skulle inn. Hvor ligger språket og språkmestringa? Dette skulle ivareta hele spekteret. For to uker sia fikk vi en henvendelse fra en foreldrerepresentant i SAU som ønska at vi skulle ha en språkplan som henger sammen med det bildet jeg har skissert. For meg som er norskspråklig leder og skal lage en språkplan, da trenger vi å hente inn kompetanse. Da trenger vi eksterne. Så kan man si, når man har tatt en plass på en samisk base, at man skal jobbe aktivt med språket. Da snakker jeg om majoriteten i foreldregruppa. Men vi kan ikke pålegge foreldrene hva de skal gjøre hjemme. Samtidig er det samiske miljøet kjempelite. Alle kjenner alle. Da kommer det igjen – hva er det å være samisk for å være en del av dette mangfoldet. Det er mange interessante aspekter i det her. (Styrer, barnehage 22)

I den sørsamiske kommunen er det nesten likelydende erfaringer. De forteller om en betydelig økning i antall familier som ønsker at barna skal gå i sørsamisk avdeling. Også her er språk et tema:

Forsker: Er det et språkkrav eller et språkønske når det gjelder de ungene som begynner i barnehagen? Må de snakke samisk for å begynne i barnehagen?

Styrer: Nei, det er det ikke. Det står ikke noe om det hos oss. Det står at de skal ha ei tilknytning. Det å ikke kunne snakke samisk. Det er stor forskjell på ungene som går her. Noen snakker ikke samisk. Noen har foreldre som snakker sørsamisk, noen har én forelder som snakker sørsamisk, noen har foreldre som snakker nordsamisk. (Intervjuer og styrer, barnehage 15)

Mønstret er ganske tydelig: Det er stor etterspørsel etter samiske barnehageplasser og stor variasjon når det gjelder i hvor stor eller liten grad barna snakker et samisk språk. Barnehagene, særlig utenfor indre Finnmark, får dermed inn barn med varierende språkferdigheter samtidig som de har utfordringer med å rekruttere ansatte med språkkompetanse. Dette krever pragmatiske løsninger. Rammeplanen bidrar på en og samme tid både til å definere krav som oppleves som viktige og til å legge en list som oppleves som for høy.

Til slutt i denne delen: Den lulesamiske barnehagen Vuonak mánájároj (i dag er den nedlagt og erstattet av Viejaga barnehage) på Drag i Hamarøy/Hábmer kommune forsøkte å løse språkutfordringene ved å lage språksoner i barnehagerommet. Daværende styrer Birgit Andersen skriver om dette i sitt kapittel i boken *Samiske stemmer i barnehagen* (Andersen, 2021). Utgangspunktet var at barnehagen skulle være samiskspråklig og at alle barna skulle motiveres til å bruke samisk gjennomgående. For å anerkjenne behovet for å snakke norsk i noen situasjoner, markerte de en del av rommet som å være en norsk sone. Der, og bare der, kunne barn og voksne snakke norsk. Dermed møtte de at ungene er tospråklige og at det er varierende samiskkompetanse. Samtidig bygde de på en sterk språklæringsmodell som sier at språklæring best skjer når samisk blir brukt i alle faser av barnehagehverdagen. Arbeidet med språksoner i den lulesamiske barnehagen viser hvordan fleksibilitet er viktig også når mål og middel er sterke språkmodeller. I avhandlingen om språkreitalisering i sørsamiske skoler og barnehager har David Kroik skrevet om hvordan det foregår på forskjellig vis. Revitalisering må forstås som en prosess der det «å ta tilbake» språk står sentralt (Straxser & Kroik, 2021). Dette innebærer at situasjonen for språket som skal tas tilbake vil variere ut fra situasjon til situasjon og familie til familie.

Oppsummert om samisk språk i barnehagen er det liten tvil om at bruken av sterke språkmodeller er et mål i rammeplanen som anerkjennes som riktig på tvers av geografi og posisjon. Samtidig fremstår også de sterke språkmodellene som et ideal som på grunn av fornorskningen er vanskelig å leve opp til mange steder. For det samiske barnehagefeltet skaper dette et dilemma som krever diskusjon i tiden fremover slik at rammeplanen både kan gi føringer for videreutvikling og styrking av samiske språk og unngår å skape fremmedgjøring og distanse til samiske barnehager som er lenger unna idealet.

4.7.4 Rammeplanen i bruk

Rammeplanen omtales i hovedsak positivt gjennom vårt materiale. Til dette ligger at rammeplanen i seg selv oppfattes som å komme med positive krav og føringer som barnehagene gjerne vil følge opp. Situasjonen gjør det som nevnt noen ganger vanskelig. Det samme gjelder at rammene for noen oppleves som litt trange og tilpasset barnehager andre steder enn der de selv er.

Flere ansatte i samiske barnehager uttrykker at de opplever at rammeplanen fra 2017 gir dem større rom enn tidligere til å prioritere samiske språk og kultur i barnehagen, noe de setter pris på. De opplever at samiske temaer ikke lenger kan velges vekk og at rammeplanens formuleringer åpner for at de kan prioritere samisk innhold mer gjennomgående. Samtidig som styreere og pedagogiske ledere i samiske barnehager og avdelinger uttrykker at mye ressurser rettes inn mot å skaffe kvalifisert personale, er det ansatte i samiske barnehager og avdelinger som formidler at de arbeider tett på rammeplanen, og som forteller at de fortolker rammeplanen i et samisk perspektiv. De ansatte i samiske barnehager og avdelinger formidler at de brenner for arbeidet sitt og gjerne gjør en ekstra innsats for å formidle samisk språk og kultur. «Det er liksom et hjerte barn, det samiske», sa en leder (pedagogisk leder, barnehage 5, runde 2). Samtidig er det noen som opplever at det samiske innholdet blir spredd rundt som et veldig lite tillegg til de andre temaene i rammeplanen, og at de hadde trengt flere retningslinjer. På spørsmål om det er noe de savner med rammeplanen er det noen som tar opp at «Det eneste jeg skulle ønske er at det kanskje var en egen samisk rammeplan» (pedagogisk leder, barnehage 14, runde 2), noe som sammenfaller med Sametingets egen målsetting.

En styrer i en samisk barnehage i et fornorsket område gir uttrykk for at erfaringene med rammeplanen går i flere retninger samtidig:

Forsker: Ville du ønske deg at rammeplanen hadde andre formuleringer, at den var litt mer åpen? Eller er det bra at den er så streng?

Styrer: Den er mer retta mot Finnmark og der oppe. Det er det som er morsmålet der. Det hadde kanskje vært bedre om planen var litt friere. Men det er viktig at det står der. For det er et språk som vi ønsker å bevare, og da er det kanskje viktig at det er så strengt, for at vi skal klare det. Jeg trur at om det hadde stått «bør», så kan det viskes ut, skjønner du. «Det står jo bare bør, så ja ja ...» Når

det står at vi skal, må vi strekke oss etter det hele tida. Sjøl om vi ikke har det, er det noe vi hele tida må strekke oss etter.

Forsker: Det er også en kategori som heter «barnehager med samiske barn». Hender det at dere ser på dette punktet og tenker at dere kanskje er mer en sånn type barnehage?

Styrer: Ja, jeg vil si at det er det vi kan definere oss som akkurat nå. Men at vi er heldige som har samisktalende i barnehagen. Det er jo de barnehagene som ikke har det, men skal ha det. Vi har noen fordeler. (Styrer, barnehage 22)

Hen forteller om utfordringer med å passe inn i eller tilpasse seg rammeplanens krav som en barnehage som er definert som en samisk barnehage. Samtidig blir overgangen fra 2006-planens «bør» til 2017-planens «skal» sett på som veldig positiv og som noe som gjør at de må strekke seg.

Rammeplanen fra 2017 er ikke den første rammeplanen med et samisk innhold og med samiske forpliktelser. En styrer i en barnehage i indre Finnmark forteller om overgangen fra gammel til ny plan:

Forsker: Litt mer om rammeplanen. Da den kom i 2017, er det et tydelig samisk innhold i den. Men det kan tolkes på ulike måter. Ut fra din erfaring, hvordan vurderer du rammeplanen når det gjelder det samiske innholdet og forpliktelsene?

Styrer: Jeg kan begynne med at da den kom, så blei vi veldig glade for at var tatt med så mye samisk. Det vi oppdaga da vi begynte å jobbe med dem, var at det var mest på det overordna nivået at det samiske innholdet var. Alt det andre, der må vi tilrettelegge og tilpasse og finne måter å føre inn den samiske delen på. Vi tenker at førsteinntrykket var veldig bra, men da vi virkelig begynte å jobbe med den, fant vi at det ikke var så veldig bra når det gjelder de samiske barnehagene. Men sjølve innholdet i rammeplanen er ganske bra i forhold til den norske barnehagehistorien generelt sett. Det er vi veldig fornøyde med. Men vi føler at hele rammeplanen må vi tilpasse til samiske barnehager sjøl om det står mye som er

retta mot samiske barn og samiske barnehager. Det er mye vi må tilrettelegge. (Styrer, barnehage 21)

I tillegg er det flere av deltakerne som har kommentert at rammeplanen har ført med seg økte krav om planlegging og rapportering. I tillegg poengterer flere at rammeplanen er tydelig på at de skal – ikke bør – jobbe med samisk språk. En styrer i en samisk barnehage i et fornorsket område kommenterer dette:

Forsker: Litt om rammeplanen i en historisk sammenheng. Merker du forskjellen på denne rammeplanen og tidligere rammeplaner – både generelt og det som har med samisk innhold?

Styrer: Ja, det merker jeg veldig. Jeg husker veldig godt da 2017-plannen kom. Før sto det «bør» og var ganske vagt. Vi visste om det, men det gjorde ikke noe om vi ikke gjorde det, fordi det sto bare «bør». Men i dag kreves det at vi skal, og at vi skal gjennomføre. Det har gjort at det er mye mer arbeid i barnehagen. Det kreves mye mer av pedagogene. Det er mye mer planlegging og dokumentasjon som gjør at det kreves enormt mye. Og dette sliter enormt på pedagogene.

Forsker: Tar dette litt av tida dere har til å være sammen med ungene?

Styrer: Ja, det gjør det. Det trur jeg er en av årsakene til at mange pedagoger velger å gå vekk fra barnehagen. Fordi det er derfor de er der, å være sammen med ungene. Nå blir det større og større krav til å dokumentere det og det. Alt må være skriftlig. (Styrer, barnehage 23)

Rapporteringsdimensjonen er et viktig punkt. For de samiske barnehagene er dette trolig særlig sårbart på grunn av den generelle ressursmangelen og lærerkrisen. At en eller flere pedagoger må inn på kontoret for å utføre rapporteringsarbeid, kan prege det praktiske arbeidet.

Akkurat som i de andre barnehagene, varierer det i hvor stor grad ansatte bruker rammeplanen i planleggingen av aktiviteter. Flere forteller imidlertid

at de aktivt søker kunnskap i rammeplanen om hva konkret som står om samiske temaer. Pedagogene bruker mye tid og arbeider aktivt med å oversette rammeplanens innhold, og særlig fagområdene, til samiske temaer. Da bruker de i overveiende grad det samiske åtteårstidshjulet som rettesnor, i tråd med anbefalingen i rammeplanen.

Flere av barnehagestyrerne og lederne beskriver Sametinget som en viktig ressurs og støttespiller i implementeringsarbeidet. En sa det slik – og med et smil til slutt: «[Sametinget] er veldig på og gir støtte til prosjekter og til folk som vil ta utdanning. Det er vanskelig å si hva mer de kan gjøre. De kan ikke skaffe flere [samer]» (styrer, barnehage 17). Samtidig er det enkelte som opplever at Sametinget prioriterer med utgangspunkt i et hierarki innenfor det samiske mangfoldet. Dette kan skape noe tvil og usikkerhet rundt Sameetingets føringer. En eier i en kommune i det samiske forvaltningsområdet med sjøsamisk befolkning forteller at kommunen har funnet det utfordrende å passe inn i kravene fra både rammeplanen og Sametinget:

Eier: Det her med ikke å være helt god nok, det å finne sin plass. Nå skal Sametinget omdefinere kommuner. Da er det å finne sin plass viktig, å tenke at her hører vi hjemme. Hvor mye samisk skal vi ha, hvilket innhold skal vi ha av samisk innhold og kultur. Sånn som det er nå, så blir det litt som følelsen av ikke å være god nok som preger oss.

Forsker: Hva er målestokken? Hvem måler? Er det Sametinget som måler?

Eier: Ja, på en måte er det egentlig det. Som samisk avdeling i barnehagen. Vi kan ikke ha samisk barnehage, for eksempel, for vi ikke har mange nok folk som snakker godt nok samisk. Vi er ikke kvalifisert. (Eier, kommune 6)

Dette intervjuet er gjort i første runde av datainnsamlingen og viser noen utfordringer med å passe inn i kravene. Noen år seinere er det mulig å se hvordan spennvidden i det samiske barnehagetilbudet fortsetter å skape utfordringer, særlig når det gjelder språkkompetanse hos både barn og barnehageansatte. Disse utfordringene går både til nasjonale barnehagemyndigheter og

til Sametinget. Sametinget skal på den ene siden fronte arbeidet med å styrke samiske språk og på den andre siden reflektere og arbeide til beste for samiske barnehager og avdelinger der språksituasjonen er mangfoldig. Nasjonale myndigheter har det overordnede ansvaret for både samiske rettigheter og håndteringen av mangfold på ulike nivåer.

4.8 Diskusjon og konkluderende bemerkninger

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

Vi ser gjennom våre undersøkelser at barnehager over hele landet forholder seg til føringene fra rammeplanen, om enn i noe begrenset grad. Vi finner helt klare implementeringsutfordringer både i samiske barnehager og i andre barnehager. Samiske barnehager støtter seg til kravene og setter pris på tydeligheten og muligheten til å prioritere samiske perspektiver – selv om de for noen barnehager oppleves som noe rigide og mindre tilpasset deres hverdag og lokalsamfunn. I andre barnehager er det flere som rapporterer om at de tar opp samiske temaer i løpet av året, særlig rundt den samiske nasjonaldagen. Her er det imidlertid også mange barnehager som finner utfordringer i mangel på kompetanse og kunnskap samt i å se hvilken relevans temaene har. Halvparten av de andre barnehagene prioriterer ikke samiske temaer.

I det store barnehagefeltet er det på noen måter lett å forstå ambivalensen, tvetydigheten og utfordringene. For en barnehage som kanskje både er langt unna de samiske områdene og ikke har eller har hatt noen samiske barn, kan det være vanskelig å skjønne hvorfor samiske temaer har slik en sentral plass i rammeplanen. Dette kan forsterkes både av en generell mangel på kunnskap og kompetanse knyttet til samiske temaer og av at den samme barnehagen kan ha barn fra andre minoriteter. At de samiske temaene i en slik barnehage enten nedtones eller kun kommer opp rundt den samiske nasjonaldagen, er

forståelig. Samene er også en del av det store mangfoldet i Norge. Samtidig er det viktig å slå fast at en slik praksis ikke følger rammeplanens krav. På den ene siden er dette en nokså typisk implementeringsutfordring, som vist av Winter (2003). De nasjonale kravene møter lokale samfunnsforhold i en tematikk som også er politisert. På den andre siden er det etter alt å dømme snakk om et temaområde som i liten grad er dekket i barnehagelæreutdanningene og i det øvrige kompetansefeltet i barnehagen.

De kvantitative undersøkelsene viser at kommuner og styrere i barnehager bare delvis følger rammeplanen. De kravene som legger føringer for arbeidet de er pålagt og skal gjøre knyttet til samiske rettigheter og formidling av samiske perspektiv, skaper utfordringer lokalt, slik vi ser i intervjuene. Manglende kompetanse blir tolket av respondentene som årsak til manglende prioritering av samiske rettigheter, språk og kultur. Etterlysningen av mer kompetanse er et gjennomgående funn i begge de kvantitative undersøkelsene og stemmer også med funnene i det kvalitative materialet fra både eiere og barnehageansatte. Det fremstår derfor som et hovedfunn fra barnehagene, sammen med funnet om at markeringen av den samiske nasjonaldagen vektlegges, som også fremtrer i alle kvantitative og kvalitative undersøkelser. I sum kan det stilles spørsmål ved om ansatte i barnehager har fått med seg at samenes urfolksstatus gir samisk språk og kultur en særegen stilling i Norge og utløser et sett av rettigheter som barnehagene forvalter.

Vi ser utvilsomt behovet for en generell kompetanseheving i barnehage-sektoren som sådan når det gjelder kunnskap om samiske samfunnsforhold, språk, kultur, rettigheter og temaer. Og vi ser behovet for sterkere oppfølging fra barnehagemyndighetene når det gjelder å finne og adressere implementeringsutfordringene overfor kommuner, eiere og barnehager. Trass i behov og utfordringer: det er det mange positive erfaringer å finne fra barnehagene som tar opp samiske temaer mer eller mindre systematisk gjennom året. Disse positive erfaringene og praksisfortellingene kan fungere som gode eksempler i arbeidet med kompetanseheving og implementering.

Når det gjelder rettighetene til samiske barn i andre barnehager enn samiske, har vårt materiale i mindre grad klart å fange opp hvordan det løses i praksis. Dermed blir det en antakelse at det er en stor variasjon i hvordan deres rettigheter blir fulgt opp. Den generelle kompetansemangelen vil etter alt å dømme gjøre seg gjeldende her, både knyttet til å skulle bli kjent med

samiske språk og til den mer overordnede behandlingen av samiske temaer. Kanskje er det her også behov for klargjøring av regler og rettigheter.

I de samiske barnehagene og barnehageavdelingene har vi gjennom arbeidet med denne boken gjort tydelige – og i noen tilfeller flertydige – funn. Ansatte opplever det positivt at samiske rettigheter har blitt styrket gjennom rammeplanen, selv om enkelte ønsker seg en samisk rammeplan. Samiske barnehager er utvilsomt inne i en akutt lærerkrise. Dette har klare implikasjoner for implementeringen av rammeplanen, da pedagogiske ledere har et særskilt ansvar for å sørge for implementeringen av rammeplanen. Gjennomgående forteller ledere, styrere, eiere og andre barnehageansatte om de store vanskelighetene ved å finne kompetente ansatte – det vil si ansatte med både barnehagefaglig og samiskspråklig kompetanse. Mangelen på samiskspråklig pedagogisk personale bidrar til at fagarbeidere og assistenter i større grad må ta ansvar for implementeringen av rammeplanen. I den forbindelse er det gunstig at rammeplanen er tydelig og lett tilgjengelig for alle ansatte. Samtidig stiller rammeplanens korte form store krav til fortolkningen og til ansattes oversettelse av hva de samiske perspektivene skal bety i praksis.

I henhold til rammeplanen er det doble kompetansekravet en forutsetning for å drive samiske barnehager. Fortolket strengt innebærer dette at det kun er et fåtall samiske barnehager i Norge som reelt kan kalles samiske barnehager. Sametinget slår fast at det må være en selvfølge og et krav at alle ansatte i en samisk barnehage er samiskspråklige (Sametinget, u.å.). Fortolket mer nyansert er bildet annerledes. Vi ser gjennom vårt materiale at det er en rekke samiske barnehager eller barnehager med samisk avdeling som arbeider hardt for å oppfylle kravene fra rammeplanen i lokalsamfunn og områder der det samiske språket er sterkt svekket gjennom fornorskning. Flere barnehageledere og -styrere som har deltatt i vår undersøkelse, sier at de har svært store problemer med å følge kravene. I rammeplanens møte med denne lærerkrisen ser vi likevel en ambivalens som nok er en noe særegen implementeringsutfordring: I de samiske barnehagene ytrer flere at de strenge kravene i rammeplanen, og endringen fra å komme med anbefalinger om hva de bør gjøre, til hva de skal gjøre, er positive. Samtidig peker flere på at rammeplanen fremstår som lite fleksibel og med liten mulighet til å tilpasses de ulike områdene i Sápmi.

Dette kan sies å være en utfordring som henger sammen både med mangfold og med den større tendensen til økt anerkjennelse av samiske rettigheter

i Norge. Til det siste: Endringene er markante når det gjelder samiske temaer og rettigheter i rammeplanen for barnehagen. I 1996 ble samiske barn og rettigheter plassert i en generell flerkulturell sammenheng, mens rammeplanen fra 2017 bygger på anerkjennelse av samene som urfolk og foreskriver et sett praksiser og rettigheter som barnehager skal følge opp (Olsen, 2019). Når staten er forpliktet gjennom konsultasjonsordningen til å samarbeide med Sametinget om det samiske innholdet i rammeplanen, kan dette ses som et ledd i en samifisering av barnehagen. Sett i et internasjonalt perspektiv følger Norge her en internasjonal tendens av dekolonisering og indigenisering. Utdanning har fra tidligere vært en viktig arena for kolonisering og assimilering av urfolk. Med økt anerkjennelse kommer behovet for å sørge for at utdanning heller blir en arena for det motsatte (Olsen, 2019). Uten å gå inn på en stor diskusjon om dekolonisering tør vi påstå at det samiske barnehagefeltet i Norge – i vid forstand – er en del av en større internasjonal utvikling.

En tendens i det samme bildet er spenningen mellom enhet og mangfold internt i urfolkssamfunn. Fra mer enhetlige fremstillinger av urfolkssamfunn er tendensen at internt mangfold får større plass (Gjerpe, 2018). Vi ser begge deler: Rammeplanen, til tross for at den nevner og peker på samisk mangfold, er i hovedsak basert på en idé om et forholdsvis enhetlig samisk samfunn der samiske språk, verdier og naturforståelser forutsettes kjent. I praksis er dette langt mer mangfoldig, noe som skaper utfordringer for implementeringen av rammeplanen.

Samiske språk er utvilsomt en viktig del av dette bildet. I vårt materiale er det liten tvil om den særs sentrale posisjonen språk har i barnehagen. Rammeplanen forutsetter samiske språk for samiske barnehager og gir klare føringer for arbeidet med samiske språk i barnehagen. Dette bidrar til en heving av statusen til de hardt pressede samiske språkene og til at barnehager jobber beinhardt – for å etterleve kravene og aller mest for å styrke de samiske språkene. Her er våre deltakere entydige. Arbeidsmengden og arbeidstrykket som preger hverdagen til styrere, ledere og lærere i samiske barnehager, er likevel en utfordring som besluttende myndigheter må vite om og ta hensyn til.

Sammenhengen er tydelig til den nevnte lærerkrisen. Mangelen på samisk-språklig kompetanse gjør at arbeidspresset øker på dem som er igjen. Dette gjør igjen at implementeringen av rammeplanen blir mer utfordrende også når det gjelder arbeidet med samiske temaer. Utfordringer til tross, vårt materiale viser klart at de samiske barnehagene jobber systematisk med samisk kultur,

naturforståelse, verdisyn og lokale praksiser. Et eksempel her er arbeidet med lulesamisk språk gjennom bruken av språksoner og en eksplisitt sterk språkmodell. Et annet eksempel er arbeidet med lokale praksiser og tradisjoner i barnehagene i indre Finnmark.

Samtidig med (og dels i tilknytning til) implementeringen av rammeplanen har det foregått store diskusjoner om samisk språkpolitikk. Her har Sametinget spilt en aktiv rolle. Rett før ferdigstillingen av dette kapitlet kom det endringer i språkloven med ordninger som kan se ut som svar på noen av utfordringene vi peker på. Endringene, som i en tidligere versjon var å se i NOU-utredningen *Hjertespråket* (NOU 2016: 18), innebærer innføringen av tre ulike kommunekategorier tilpasset de ulike språksituasjonene i kommunene: språkutviklingskommuner, språkvitaliseringskommuner og språkstimuleringskommuner. Språkutviklingskommuner og språkvitaliseringskommuner skal ha det høyeste rettighetsnivået og tilsvarer kommuner som er en del av dagens forvaltningsområde. Språkstimuleringskommuner tilsvarer kommuner hvor den samiske befolkningen i hovedsak er tilflyttet og ikke har samme tilknytning til samisk språk. Vi kjenner fra vårt materiale igjen bildet som tegnes opp. De samiske barnehagene vi har snakket med, befinner seg særlig i de to førstnevnte kategoriene og til dels i den sistnevnte. En ordning som tilpasser kravene også til barnehagene ut fra hvilken kategori kommune de befinner seg i, har potensial til å lette både hverdagen og implementeringen for mange barnehager.

I forlengelsen av dette: En mulighet i det videre arbeidet med implementering av rammeplanen, samt en eventuell revisjon, er å vurdere forholdet mellom lokal autonomi på den ene siden og faste, entydige krav på den andre. Dette er knyttet til det som fremstår som hovedutfordringene for hele barnehagefeltet. For barnehager i hele landet må vi finne løsninger slik at relevant kompetanse kan bygges eller være tilgjengelig. Denne kompetansen bør omfatte en forståelse av kravene fra rammeplanen, spesielt de rettighetsbaserte, og gjøre det mulig å sette i verk praksiser som gir barna kjennskap til samisk mangfold og samfunn. For samiske barnehager forstått bredt trengs det løsninger som legger til rette for at mer spesialisert kompetanse på språk og tradisjonskunnskap kan bygges og være tilgjengelig. At samiske barnehager i mer fornorskede områder sliter med å leve opp til rammeplanens krav til hva en samisk barnehage skal være, er uheldig. Følgelig er det behov for løsninger som er fleksible, og som bidrar til økt kompetanse og styrket betoning

av samisk språk og kunnskap innenfor rammene av det som er tilgjengelig. En annen mulighet i det samme arbeidet er å følge opp Sametingets ønske om en egen samisk rammeplan for barnehagen. Vi konkluderer ikke i noen retning når det gjelder dette, men vil peke på behovet for at kompleksitet, variasjon og internt mangfold er integrerte deler av arbeidet videre.

I arbeidet med samisk i barnehagen – på alle nivåer, i alle barnehager og over hele Norge – er det behov for mer systematisk arbeid på tvers for å følge opp rammeplanens føringer og den generelle økte anerkjennelsen av samene som urfolk. Dette innebærer barnehageeiere, lokale, regionale og sentrale myndigheter, Sametinget og – ikke minst – barnehagelærerutdanningene. Behovet for kompetanseheving og for en styrking av samiske temaer i barnehagelærerutdanningene er stort. Det er kun samarbeid på tvers av sektorer, institusjoner og områder som kan løse dette.

Referanser

- Andersen, B. (2021). Vuonak sámemáná – den lulesamiske barnehagen «fra fjorden». I B. Fønnebo, A.-L. Johnsen-Swart & U. Jernberg (Red.), *Samiske stemmer i barnehagen* (s. 200–215). Cappelen Damm Akademisk.
- Aslaksen, E. & Utsi, I.K. (2023). Diddi mánaidgárdi har ikke nok ansatte – må stenge dørene. NRK Sápmi 07.01.2023. <https://www.nrk.no/sapmi/diddi-manaidgardi-har-ikke-nok-ansatte--ma-stenge-dorene-1.16246921>
- Balto, A., Sarri, C., Eriksen, A.I.S. & Kuhmunen, G. (2019). *Maanaj gaavhtan/Mánáj diehti/Unna olbmožiid dihte/Med tanke på barna*. Sametinget.
- Braun, V. & V. Clarke, V. (2022). Conceptual and design thinking for thematic analysis. *Qualitative Psychology*, 9(1), 3–26. <https://doi.org/10.1037/qap0000196>
- Danielsen, H., Olsen, T. & Eide, H.M.K. (2023). Performing nationalism – Sámi culture and diversity in early education in Norway. *European Educational Research Journal*. <https://doi.org/10.1177/14749041231186835>
- Fønnebo, B., Johnsen-Swart, A.-L. & Jernberg, U. (Red) (2021). *Samiske stemmer i barnehagen*. Cappelen Damm Akademisk.
- Gjerpe, K.K. (2018). From indigenous education to indigenising mainstream education. *FLEKS – Scandinavian Journal of Intercultural Theory and Practice*, 5(1). <https://doi.org/10.7577/fleks.2190>
- Goodlad, J.I. (1979). *Curriculum Inquiry The study of Curriculum Practice*. McGraw-Hill Inc.
- Homme, A., Danielsen, H. & Ludvigsen, K. (Red.) (2020). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen. Undervisningsrapport fra prosjektet Evaluering av implementering av rammeplan for barnehagen*. (Rapport nr. 37/2020). NORCE Samfunn. <https://hdl.handle.net/11250/2736721>
- Lile, H.K (2021). Retten til samisk barnehagetilbud utenfor samisk distrikt. *Lov og Rett*, (8). <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3061-2021-08-03>
- Meld. St. 13 (2022–2023). Samisk språk, kultur og samfunnsliv. Kompetanse og rekruttering i barnehage, grunnskole og høyere utdanning. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/b821abc5741f4047a69af6de618cb172/no/pdfs/stm202220230013000dddpdfs.pdf>
- NOU 2016: 18. (2016). *Hjertespråket*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/ad82d773c3094582a2660908b48886d3/no/pdfs/nou201620160018000dddpdfs.pdf>
- Olsen, T. (2019). Sámi issues in Norwegian curricula. A historical overview. I O. Kortekangas, P. Keskitalo, J. Nyssönen, A. Kotljarchuk, M. Paksuniemi & D. Sjögren (Red.). *Sámi educational history in a comparative international perspective* (s. 125–141). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-24112-4_8
- Olsen, T.A. & Olsen, J.A. (2023). *Samiske temaer og perspektiver i alle barnehager. Fra rammeplan til praksis*. Fagbokforlaget.
- Olsen, T.A. & Andreassen, B.-O. (2016). Ansvar, hensyn og forpliktelse. Urfolk og samiske forhold i barnehagens rammeplaner. I N. Askeland & B. Aamotsbakken (Red.). *Folk uten land? Å gi stemme og status til urfolk og nasjonale minoriteter* (s. 60–76). Portal forlag.

- Olsen, T.A. & Sollid, H. (2022). Introducing Indigenising education and citizenship. I T.A. Olsen & H. Sollid (Red.). *Indigenising Education and Citizenship: Perspectives on Policies and Practices From Sápmi and Beyond* (s. 13–32). Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215053417-2022-02>
- Pasanen, A., Päiviö, A.-M., Baal, B.A.B. & Mikkelsen, I.L.S. (2022). *Sterke språkmodeller*. Sametinget. https://sametinget.no/_f/p1/i6d4c24c9-32df-41f1-9aae-4117a0411684/010722-samos-sterke-sprakmodeller.pdf
- Pesch, A., Dardanou, M. & Sollid, H. (2021). Kindergartens in Northern Norway as semiotic landscapes. *Linguistic Landscapes*. <http://dx.doi.org/10.1075/ll.20025.pes>
- Sametinget (2021). *Sametingets strategier for samiske barnehagetilbud 2021 – 2025 – Et krafttak for samiske barnehager*. Sametinget.
- Sarri, C., Päiviö, Á.-M. & Holm, S. (2023). *Unna olbmožiid árgabeaivi mánáidgárddiin/ Pedagogiske prinsipper for samiske barnehager*. Sametinget.
- Smith, L.T., Tuck, E. & Yang, W.K. (2019). *Indigenous and decolonizing studies in education. Mapping the long view*. New York, NY: Routledge.
- Storjord, M. (2008). *Barnehagebarns liv i en samisk kontekst: en arena for kulturell meningsskaping*. [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Tromsø.
- Stortinget (2023b). *Sannhet og forsoning – grunnlag for et oppgjør med fornorskingspolitikk og urett mot samer, kvener/norskfinner og skogfinner*. Rapport til Stortinget fra Sannhets- og forsoningskommisjonen. Avgitt til Stortingets presidentskap 01.06.2023. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/sannhets--og-forsoningskommisjonen/rapport-til-stortinget-fra-sannhets--og-forsoningskommisjonen.pdf>
- Straszer, B. & Kroik, D. (2021). Promoting Indigenous language rights in Saami educational spaces: Findings from a preschool in southern Saepmie. I E. Krompák, V. Fernández-Mallat & S. Meyer (red.), *Linguistic Landscape and Educational Spaces* (s. 127–146). Multilingual Matters. <https://doi.org/10.21832/9781788923873-008>

Eide, H.M.K., Lotsberg, D.Ø., Rydland, H.T., Kvilhaugsvik, H. & Børhaug, K. (2023). Barnehagenes arbeid med overganger. I Homme, A., Danielsen, H. & Ludvigsen, K. (red.), *Fra «bør» til «skal». Rammeplan for barnehagen i et implementeringsperspektiv* (s. 189–226). Fagbokforlaget. Doi: <https://doi.org/10.55669/oa301005>

Kapittel 5

Barnehagenes arbeid med overganger

Helene Marie Kjærgård Eide, Dag Øyvind Lotsberg, Håvard Thorsen Rydland, Hanne Kvilhaugsvik og Kjetil Børhaug

Barnehagen skal i samarbeid med foreldre legge til rette for at barnet kan få en trygg og god start i barnehagen. Barnehagen skal tilpasse rutiner og organisere tid og rom slik at barnet får tid til å bli kjent, etablere relasjoner og knytte seg til personalet og til andre barn. (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 33)

5.1 Innledning

I dette kapitlet undersøker vi i hvilken grad og hvordan barnehagen legger til rette for at barn kan få en trygg og god overgang til og innad i barnehagen og fra barnehagen til skolen. En overgang kan forstås som en mellomtilstand eller som det å gå over til noe annet og nytt (Språkrådet og Universitetet i Bergen,

2023). Overganger kan innebære både brudd og kontinuitet for barn, barnehageansatte og andre involverte (Hogsnes & Moser, 2014). Overganger som skjer i forbindelse med barnehagen, dreier seg også om barns utvikling og kan innebære store endringer i rutiner og tilhørighet, som har betydning for barns identitetsdanning. Arbeidet med overganger har fått sterkere politisk oppmerksomhet i senere år. Stortingsmeldingen Tid for lek og læring (Meld. St. 19 (2015–2016)), som den nye rammeplanen bygger på, la vekt på overganger som en sentral utfordring, og i rammeplanen (Utdanningsdirektoratet, 2017) blir overganger beskrevet i et eget kapittel. Her fremkommer det at barnehagen «i samarbeid med foreldre skal legge til rette for at barnet får en trygg og god start i barnehagen», og at «barnehagen skal i samarbeid med foreldre og skolen legge til rette for at barna får en trygg og god overgang fra barnehage til skole og eventuelt skolefritidsordning» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 33). Rammeplanen vektlegger også at barnehagen skal synliggjøre sitt arbeid med overganger i årsplanen: «Det skal også fremkomme hvordan barnehagen arbeider med tilvenning av nye barn og ivaretar samarbeid og sammenheng med skolen» (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 38). Overganger er derfor et viktig tema når vi skal undersøke hvordan barnehagene arbeider med ivaretagelsen av rammeplanens ambisjoner og innhold, og når vi skal undersøke hvordan barnehagene samarbeider med andre aktører som foreldre, eiere og barnehagemyndigheter.

Rammeplanens ambisjoner for barnehagens arbeid med overganger retter krav og forventninger mot barnehagene, men også mot andre aktører i barnehagesektoren. Som sitatene ovenfor viser, forventes det at barnehagene skal samarbeide med foreldre, skole og skolefritidsordning, samtidig som det forventes at barnehagen skal synliggjøre eget arbeid med overganger i årsplanen. Interessen for og arbeidet med overganger er imidlertid ikke nytt verken for barnehagene eller for de andre aktørene i barnehagesektoren. Både politisk og pedagogisk har det de siste tiårene vært en økende interesse for hvordan og i hvilken grad barn kan rustes for sin egen fremtid. Danske forskere (Bach et al., 2020) peker på at utviklingen i Danmark, både politisk og pedagogisk, har gått i retning av at foreldre og pedagoger som arbeider i utdanningsinstitusjoner, skal samarbeide og ta et felles ansvar for å ruste barna for fremtidige utfordringer. Forventningene om felles ansvar og samarbeid mellom foreldre og barnehagen kommer også til uttrykk i den norske rammeplanen. Når vi undersøker i hvilken grad og hvordan barnehagene arbeider med overganger,

krever det derfor at vi også undersøker andre aktørers arbeid med de samme overgangene.

I rammeplanen (Utdanningsdirektoratet, 2017) beskrives forventninger og krav til barnehagenes arbeid med overganger i kapittel 6. Rammeplanen skiller her mellom tre overganger omtalt som «Når barnet begynner i barnehagen», «Overganger innad i barnehagen» og «Overgangen mellom barnehage og skole». Rammeplanens skille mellom de tre formene for overganger kan ses som et uttrykk for ambisjonene om å styrke barnehagenes arbeid med overganger, ettersom det bare var overgangen til skole som ble beskrevet så eksplisitt i tidligere rammeplaner (Kunnskapsdepartementet, 2006). Bach et al. (2020) viser at en både i forskning og politisk har viet sammenheng mellom ulike sider ved barns liv økt oppmerksomhet. I forskningssammenheng skilles det gjerne mellom studier som undersøker hva barn tenker og føler her og nå om sin egen livssituasjon (se for eksempel Pyle & Alaca, 2018), og studier som fokuserer på hva barn senere skal bli, møte eller være rustet for (se for eksempel Vela & Vorkapic, 2020). Det at man i forskningen følger ulike perspektiver og tradisjoner, kan delvis forklare at man ikke har en omfrent forståelse av hva det innebærer å gjøre barn rustet for overganger (Lillejord et al., 2015; Strand, 2022). Når rammeplanen vektlegger at barnehagen skal samarbeide med foreldrene om å tilrettelegge for at barn kan få en trygg og god start i barnehagen og en trygg og god overgang til skole og eventuell skolefritidsordning, blir det derfor viktig å undersøke hvordan barnehageansatte forstår og iverksetter rammeplanens ambisjoner på dette området. Og videre blir det vesentlig å undersøke hvordan barnehagene arbeider for at foreldrene og barna selv skal få medvirke i arbeidet med overganger.

I underveisrapporten fra evalueringen av gjeldende rammeplan var et overordnet funn at barnehageansatte og aktører utenfor barnehagene prioriterte arbeidet med å jobbe med overganger, både til barnehagen, internt i barnehagen og fra barnehage til skole, men også at arbeidet med overganger har vært prioritert i barnehagene før rammeplanen ble revidert. På den måten kan arbeidet med overganger også ses som et uttrykk for kontinuitet og videreføring av tidligere rammeplaner (Homme et al., 2020). I Styrerundersøkelsen og i Barnehagestudien kom det frem at barnehagene har etablerte og rutiniserte praksiser og samarbeidsrelasjoner knyttet til overganger (se Eide et al., 2020; Lotsberg et al., 2020). Disse rutinene ble også bekreftet i Eierstudien, som viste at barnehageeiere ga uttrykk for at barnehagene arbeider godt med

overganger (Børhaug et al., 2020). Slik kan arbeidet med overganger også ses som et uttrykk for at en er i ferd med å utvikle kvalitetsstandarder for praksis i barnehagesektoren. Ljunggren et al. (2017) har her pekt på at slik standardisering også kan forbindes med den foregående rammeplanen. Et interessant spørsmål blir her å undersøke hvor de eventuelle standardene for overganger kommer fra: Hvilke aktører er med å utvikle dem?

Evalueringen (Eide et al., 2020) avdekket også at noen barnehager erfarte at det var vanskelig å samarbeide med skolene. Skolene, eller kommunene som skoleeiere, fikk imidlertid et forsterket ansvar for å arbeide med overgangen mellom barnehage og skole etter endringer i opplæringsloven i 2018, og evalueringen viste her at kommunene prioriterer arbeidet med overganger høyt.⁶ Evalueringen bekreftet slik sett viktigheten av at kommunene tar ansvar for at det arbeides godt med samarbeidet mellom barnehager og skoler. Et interessant funn i Styrerundersøkelsen var her at styrere i kommunale barnehager så ut til å ha bedre samarbeid med skolene enn styrere i private barnehager (se Lotsberg et al., 2020). I denne sammenheng blir det derfor interessant å undersøke hvordan både kommunale og private eiere forstår ansvaret de har for å sikre at barn får en god og trygg overgang til og innad i barnehagen og fra barnehagen til skolen, blant annet for å undersøke hvorvidt barnehageeierne har utviklet strategier for barnehagen i arbeidet med overganger.

5.1.1 Om kapitlet

Når vi i dette kapitlet undersøker barnehagenes arbeid med overganger til og innad i barnehagen og mellom barnehagen og skolen, bygger vi på Goodlads (1979) begrep om ulike læreplanpraksiser og kombinerer dette med Winters (2003) perspektiv på implementeringsprosessen. Det betyr at vi legger til grunn at rammeplanen gjøres til gjenstand for fortolkning og gjennomføres på ulike måter i ulike kontekster eller sammenhenger. Slike endringer eller ulikheter i implementeringen kan skje som følge av bevisst planlegging eller ved at aktørene har ulik forståelse for verdiene som er innbakt i rammeplanen

6 Skolen har ansvar for å samarbeide med barnehagen om overgang til skole. Skoleeier har hovedansvar for samarbeidet og skal utarbeide en plan for overgang fra barnehage til skole og SFO. <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61/§13-5>.

(Schneider & Ingram, 1997). I denne sammenhengen er det interessant å se på ideene og ambisjonene som lå til grunn for arbeidet med revideringen av gjeldende rammeplan, og hvordan disse ambisjonene kommer til uttrykk i kommuners, eieres og barnehagenes operasjonalisering og utøvelse av rammeplanens innhold når det gjelder overganger (jf. den operasjonelle læreplanen, Goodlad, 1979). I tillegg vil vi undersøke hvordan foreldre erfarer arbeidet med overganger (jf. den erfarte læreplanen, Goodlad, 1979) gjennom Brukerundersøkelsen til foreldre.

For å undersøke de ulike aktørenes implementeringsatferd og erfaringer legger vi til grunn Winters integrerte implementeringsmodell. Ifølge Winter (2012) er det to sett av faktorer som har betydning for de ulike aktørenes implementeringsatferd: prosessen knyttet til politikkkutforming og selve politikkkformuleringen (*policy design* på engelsk) og prosessen knyttet til implementeringen, det vil si aktørenes organisatoriske og mellomorganisatoriske atferd. I vår sammenheng er det interessant å se på hvilke mål og virkemidler for å oppnå målene som lå til grunn for arbeidet med overganger, og videre hvordan en i prosessen fordelte ansvar og roller til de ulike aktørene i barnehagesektoren for å sikre at arbeidet med overganger ble styrket i tråd med ambisjonene. Videre er det interessant å undersøke hvordan barnehagene selv operasjonaliserer arbeidet med overganger. Dette ser vi som uttrykk for barnehagenes organisatoriske implementeringsatferd. Som pekt på innledningsvis er det imidlertid en rekke aktører, både med og uten styringsansvar, som befinner seg mellom de politiske vedtakene og barnehagens praksis. Barnehagenes arbeid med overganger skjer i samhandling med aktører rundt barnehagen, som for eksempel foreldre, eiere, lokale barnehagemyndigheter, nasjonale myndigheter og andre interessenter. For å forstå barnehagenes arbeid med overganger må vi følgelig også undersøke den mellomorganisatoriske implementeringsatferden (Winter, 2012). Analysene i kapitlet bygger derfor på et bredt sammensatt datagrunnlag fra Policystudien, Kommuneundersøkelsen, Eierstudien, Styrerundersøkelsen, Barnehagestudien og Brukerundersøkelsen til foreldre. Kapitlet utforsker hvordan ulike aktører tolker rammeplanens føringer og ambisjoner for arbeidet med overganger, og hvordan de iverksetter disse ambisjonene.

Den overordnede problemstillingen i kapitlet er: I hvilken grad og hvordan arbeider barnehagene med overganger til og innad i barnehagen og mellom barnehagen og skolen? For å kunne belyse i hvilken grad og hvordan

barnehagene ivaretar rammeplanens ambisjoner i arbeidet med overganger, undersøker vi både politikkkutformingsprosessen og barnehagenes organisatoriske og mellomorganisatoriske implementeringsatferd. Videre i kapitlet belyser vi derfor problemstillingen fra ulike aktørers perspektiver og gjennom ulike underspørsmål. Hvilke ambisjoner og prioriteringer hadde sentrale aktører med å styrke arbeidet med overganger i barnehagen? I hvilken grad prioriterer barnehagene å styrke arbeidet med overganger, og hvordan arbeider styrere og barnehageansatte med å iverksette trygge og gode overganger? Hva vektlegger barnehagene i arbeidet med overganger? Hvordan erfarer foreldre barnehagenes arbeid med overganger? Hvordan arbeider barnehageeiere med overganger? Og til sist hvordan ivaretar kommunene ansvaret de har for å sikre trygge og gode overganger til og innad i barnehagen og fra barnehagen til skolen? Etter at vi har gitt en kort presentasjon av datagrunnlaget vi bruker i analysene i dette kapitlet, vil vi først undersøke hvilke prioriteringer sentrale aktører gjorde for å ivareta ambisjonene med å styrke barnehagenes arbeid med overganger i politikkkutformings- og politikkkformuleringsprosessen. Deretter undersøker vi hvordan styrere og barnehageansatte forstår og iverksetter rammeplanens ambisjoner om trygge og gode overganger, og hvordan barnehagene samarbeider med foreldre i arbeidet med overganger. Videre undersøker vi hvorvidt ambisjonene om å styrke arbeidet med overganger og barnehagenes realisering av disse virker inn på foreldres tilfredshet med overganger til og innad i barnehagen og mellom barnehagen og skolen. Deretter undersøker vi hvordan både kommunale og private eiere forstår ansvaret de har for å sikre at barn erfarer gode og trygge overganger, og avslutningsvis ser vi på hvordan kommunene arbeider med å sikre gode overganger, særlig mellom barnehage og skole.

5.1.2 Datagrunnlag og analyser

Kapitlet trekker veksler på data fra alle delstudiene som er gjort i evalueringen. Innledningsvis bruker vi data fra Policystudien når vi ser på ambisjonene som ble lagt til grunn for styrkingen og formuleringen av overganger i rammeplanen. I Policystudien er det gjort kvalitative intervjuer med sentrale aktører, blant annet Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet og interesseorganisasjoner. I Styrerundersøkelsen er det sendt ut spørreskjema til styrerne i alle barnehagene i landet i to omganger, i 2019 og 2022. Vi bruker

data fra Styrerundersøkelsen når vi undersøker i hvilken grad barnehagene har styrket arbeidet med rammeplanen, og ser dem i sammenheng med Brukerundersøkelsen til foreldre når vi undersøker foreldretilfredshet. Videre trekker vi på data fra Barnehagestudien når vi utdyper hvordan barnehagene arbeider med overganger til og innad i barnehagen og fra barnehagen til skolen. I Barnehagestudien er det gjennomført intervjuer med ansatte i ca. 20 barnehager. I tillegg til intervjuer er det samlet inn plandokumenter fra alle barnehagene og gjort feltstudier i enkelte (fem) av barnehagene. Case-studiene er gjennomført to ganger, i 2019/2020 og i 2021/2022. En ambisjon med rammeplanen var å tydeliggjøre barnehageeiers ansvar i arbeidet med overganger, og vi undersøker hvordan eiere ivaretar dette ansvaret gjennom data fra Eierstudien. I Eierstudien er det gjort intervjuer med 14 private og kommunale barnehageeiere. Avslutningsvis ser vi på kommunenes arbeid med overganger gjennom Kommuneundersøkelsen, som er en nasjonal spørreundersøkelse til alle landets kommuner. Kommuneundersøkelsen er gjennomført to ganger: i 2020 og i 2023.

De kvantitative analysene fra bruker-, styrere- og kommuneundersøkelsene vil bli presentert gjennom enkle frekvens- og prosentfordelinger. For bivariate analyser, hvor vi undersøker endring over tid og mellom barnehage- og kommunekategorier, tester vi gjennom regresjonsanalyser for statistisk signifikans. Der estimerer vi sannsynligheten for at vi finner sammenhengene eller forskjellene i våre data dersom sammenhengene eller forskjellene ikke finnes i hele populasjonen av norske kommuner, barnehager og foreldre. Dette gir oss en indikasjon på om resultatene kan generaliseres. Dette gir oss en indikasjon på om resultatene kan generaliseres. Detaljer rundt disse analysene er rapportert i appendiks B, tabell B.5 til B.13. De kvalitative analysene i kapitlet er gjennomført som tematiske innholdsanalyser (Braun & Clarke, 2006) hvor de ulike kvalitative delstudiene er undersøkt gjennom analytiske spørsmål. Til transkripsjonene fra Policystudien stilte vi spørsmålet: Hvilke ambisjoner hadde man med prioritering av overganger i rammeplanen? Til intervjudata og plandokumenter fra Barnehagestudien stilte vi spørsmålet: Hva legger barnehagene vekt på i arbeidet med overganger? Og til transkripsjonene fra Eierstudien stilte vi spørsmålet: Hvordan arbeider eierne med overganger? I hver av delstudiene har vi kategorisert materialet for å identifisere sammenfall og fremtredende tendenser i tråd med anbefalingene fra Braun og Clarke (2006).

5.2 Ambisjonene med prioritering av overganger i rammeplanen

I arbeidet med den nye rammeplanen var en av de sentrale ambisjonene å styrke arbeidet med overganger. Det brede barnehageforliket fra 2003 som sikrer alle barn rett til barnehageplass fra de er ett år, er nå realisert, noe som har ført til at det er langt flere små barn i barnehagen enn da de forrige rammeplanene ble formulert og innført (Lillejord et al., 2015). Norge er i dag blant de OECD-landene hvor flest barn går i barnehage (Engel et al., 2015). Tall fra Statistisk sentralbyrå⁷ viser at i 2022 hadde 93,4 prosent av alle barn i alderen ett–fem år plass i barnehage i Norge. Går en nærmere inn i tallene fra Statistisk sentralbyrå, ser en at det særlig er andelen barn i alderen ett–tre år som har økt. Endringene i barnehagedekning har derfor vært med på å aktualisere overganger til barnehagen, innad i barnehagen og fra barnehagen til skolen på nye måter, og i intervjuene med beslutningstakere som var involvert i utarbeidelsen av rammeplanen (se Ludvigsen & Homme, 2020 for spesifisering av aktører), fremholder flere av aktørene gode overganger som en hovedsak. Særlig Foreldreutvalget for barnehager (FUB) og Fagforbundet nevnte dette som sentrale saker for dem. Både FUB og Fagforbundet la her vekt på at barnehagene skulle arbeide for at overgangene skulle bli så trygge som mulig for barn og foreldre. Også andre aktører var opptatt av å styrke arbeidet med overganger og at dette representerte noe nytt med rammeplanen. På spørsmål om hva som var nytt i rammeplanen, svarte en informant i sentralforvaltningen slik:

Vi har jo dette med overganger som er spesielt tema også, fordi det er nytt, særlig det med overgang hjem–barnehage. Fordi barna er så små i barnehagen nå. Og også det med overgang barnehage–skole. Og så fikk vi jo i 2018 en ny plikt inn i begge lovene, plikt til samarbeid mellom barnehageeier og skoleeier, som jo også er med på å utfylle det bildet av betydningen av overganger. (Informant, Kunnskapsdepartementet)

Ut fra sitatet ser vi at en sentral ambisjon var å styrke arbeidet med overganger særlig med hensyn til de yngste barna i barnehagen. En nærliggende

7 Statistikk hentet fra Statistisk sentralbyrå 11.06.2023: Barnehager (ssb.no).

tolkning er da at den økte andelen av de yngste barna i barnehagene bidro til vektleggingen av overgangen fra hjem til barnehage. En annen sentral ambisjon var å gjøre arbeidet med overganger mer forpliktende for barnehager og skoler, noe informanten viser til når hen peker på endringene som ble nedfelt i lovverket i 2018. Denne lovendringen var man bevisst på da man utarbeidet rammeplanen, og lovendringen ble ansett som et viktig virkemiddel for å styrke overgangen mellom barnehage og skole.

Som vist til innledningsvis har man ikke en omforent forståelse av hva det innebærer å gjøre barn rustet for overganger (Lillejord et al., 2015; Strand, 2022), noe som kan forklare hvorfor man diskuterer flere ulike aspekter knyttet til overganger i utdanningsløpet. En av informantene i Policystudien viste her til diskusjoner rundt overganger knyttet til ivaretagelsen av utsatte barn:

Så er det også nå i flere omganger pekt på nettopp overganger. Vi vet at overganger er ... Det er risiko med alle overganger, både innad i barnehage med ulike avdelinger og skoler. [...] Vi har fått oppdragsbrev som går på nettopp å se på overgangene, og samtidig ble det lagt frem en stortingsmelding [...] som er tydelig på dette med overganger, presiserer det, men sett i forhold til barn som er i risikosone da, på flere områder. Men der står det også: overgang barnehage-skole er viktig. (Informant, Utdanningsdirektoratet)

Sitatet viser hvordan ambisjonene om å styrke arbeidet med overganger ble sett i sammenheng med andre viktige politiske satsinger som tidlig innsats (jf. Meld. St. 6 (2019–2020)) og innføringen av kapittel VIII *Psykososialt barnehagemiljø* i barnehageloven (lovdata.no).

Samlet viser Policystudien at satsingen på overganger hadde bred politisk støtte, samtidig som det var et sterkere fokus på de yngste barna i barnehagen, sårbare barn og risiko forbundet med overganger. Policystudien viser også at prioriteringen av overganger i den nye rammeplanen viderefører tidligere politikk. Et eksempel er at samarbeid med grunnskolen også var nevnt i rammeplanen fra 2006 (Kunnskapsdepartementet, 2006) og gjenstand for en egen nasjonal veileder (Kunnskapsdepartementet, 2008). Policystudien viser også at aktørene så utformingen av rammeplanen fra 2017 i sammenheng med andre politiske satsinger og virkemidler, blant annet lovendringer for å styrke barns rett til et trygt og godt psykososialt læringsmiljø, tidlig innsats

for å avdekke sårbare barn samt mer vekt på sammenheng i utdanningsløpet (jf. Meld. St. 19 (2015–2016)). Et viktig virkemiddel var her at samarbeid mellom barnehagen og skolen ble lovfestet etter at den nye rammeplanen kom, fra 1. august 2018 (Prop. 67 L (2017–2018)). Gjennom denne lovendringen ble barnehageeiere også holdt ansvarlig. Hvordan barnehageeiere forstår de sentrale ambisjonene om å styrke overganger og øke ansvarliggjøringen gjennom endringer i lovverket vil vi komme tilbake til senere i kapitlet når vi presenterer data fra Eierstudien.

5.3 Arbeid med overganger i barnehagen

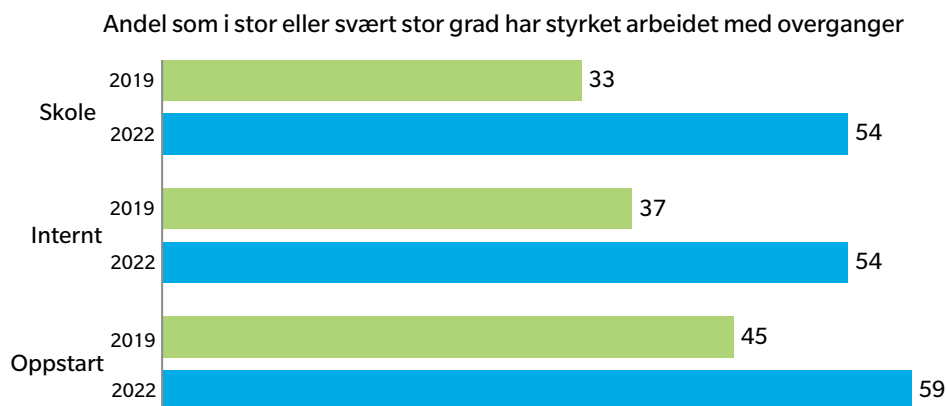
Som vist ovenfor var det bred politisk oppslutning om å styrke arbeidet med overganger i barnehagene. Et vesentlig spørsmål blir da i hvilken grad barnehagene følger opp rammeplanens ambisjoner om å prioritere og styrke dette arbeidet. I dette delkapitlet undersøker vi barnehagenes arbeid med overganger som et uttrykk for det Winter (2012) omtaler som organisatorisk implementeringsatferd, eller den operasjonelle læreplanen i Goodlads (1979) begrepsapparat.

I Styrerundersøkelsen har vi både i 2019 og i 2022 stilt spørsmål knyttet til barnehagenes arbeid med overganger. Her viste Styrerundersøkelsen i 2019 (runde 1) at det varierer i hvilken grad styrerne i barnehagene oppgir at de har styrket arbeidet med de ulike overgangene. Ambisjonene om å styrke overganger ser likevel ut til å ha blitt oppfattet av barnehagestyrerne: 82 prosent av styrerne oppgir å ha styrket arbeidet med *overgangen til barnehagen* i noen, stor eller svært stor grad, 76 prosent av styrerne oppgir å ha styrket arbeidet med *overganger internt i barnehagen* i noen, stor eller svært stor grad, og 75 prosent av styrerne oppgir å ha styrket arbeidet med *overgangen fra barnehagen til skole* i noen, stor eller svært stor grad. Styrerundersøkelsens runde 1 viste også at prosentandelen styrere som oppgir at de har styrket arbeidet med overganger, er høyest for overgangen til barnehagen: 45 prosent av styrerne oppgir at de har styrket arbeidet med denne overgangen i stor eller svært stor grad. For overganger innad i barnehagen oppgir 36 prosent av styrerne at de har styrket arbeidet i stor eller svært stor grad, mens det i overgangen mellom barnehage og skole er 33 prosent som oppgir dette (se Lotsberg et al., 2020, s. 173). Styrerundersøkelsens runde 1 ser her ut til å bekrefte at barnehagestyrerne

har oppfattet den økende vektleggingen av de yngste barna i barnehagen, og at de prioriterer denne.

For å belyse det generelle arbeidet med overganger etter gjeldende rammeplan ble styrerne i 2022 (runde 2) stilt følgende spørsmål: «Har gjeldende rammeplan ført til endringer i barnehagen sitt arbeid med overganger?» 75 prosent svarte ja på dette, 25 prosent svarte nei (N = 1588). Hovedfunnet er altså at rammeplanen har ført til endringer, men ikke hos alle. Manglende endring kan skyldes at de allerede prioriterte arbeidet med overganger høyt.

Som vist ovenfor ble det i Styrerundersøkelsen både i 2019 og i 2022 stilt spørsmål om barnehagen har styrket arbeidet med ulike typer overganger. I den første runden ble det presisert at styrerne skulle vurdere tiden etter at gjeldende rammeplan trådte i kraft, mens de i den andre runden skulle vurdere en eventuell styrking de to siste årene. Figur 5.1 viser andelen som har svart at de i stor eller svært stor grad har styrket arbeidet med oppstart for nye barn, med overganger internt i barnegrupper og med overgangen fra barnehage til skole.



Figur 5.1 Arbeid med overganger, angitt i prosent ($N_{2019} = 1398$, $N_{2022} = 1626$)

I figur 5.1 ser vi at respondentene i størst grad rapporterer å ha styrket arbeidet med oppstart for nye barn. Andelen som rapporterer styrking av dette arbeidet, har økt med ca. 20 prosentpoeng fra 2019 til 2022 for alle typer

overganger. En regresjonsanalyse viser at denne endringen er statistisk signifikant - sannsynligheten er liten for at endringen ville vist i våre data dersom den ikke fantes i populasjonen av norske barnehager. Dette finner vi også når vi bruker en mer statistisk robust modell med såkalte faste barnehageeffekter, hvor estimatet bygger på hvorvidt den enkelte barnehage endrer verdi fra runde 1 til runde 2 (appendiks B, tabell B.6). Vektleggingen av overgangen for de yngste barna kommer også frem i Policystudien (Ludvigsen & Homme, 2020), Barnehagestudien (Eide et al., 2020) og i Eierstudien som vi omtaler senere i kapitlet. Vektleggingen av overgangen til barnehagen for de yngste må også ses i sammenheng med lovfestingen av rett til barnehageplass og den store økningen i antall barn under tre år. Å styrke tilvenning og tilknytning for de yngste barna i barnehagen har da vært en viktig prioritering for alle aktørene i sektoren. Videre i kapitlet ser vi nærmere på hvordan barnehagene operasjonaliserer prioriteringen av de yngste barna, og hvilke andre prioriteringer de gjør i arbeidet med overganger, når vi spør: Hva vektlegger barnehagene i arbeidet med overganger?

5.3.1 Hva vektlegger barnehagene i arbeidet med overganger?

Overganger er komplekse prosesser som kan ha ulike prioriteringer og organisatorisk form. Spørreskjemaundersøkelsene fanger i liten grad opp denne variasjonen. De kvalitative undersøkelsene fra Barnehagestudien gir her verdifulle innsikter. Det er gjort to runder datainnsamling i Barnehagestudien, i 2019–2020 (runde 1) og 2021–2022 (runde 2), der observasjon og intervjuer er gjennomført (se appendiks A, kapittel A1.6). Her ble også overganger tatt opp. Kort oppsummert viser runde 1 i Barnehagestudien at alle barnehagene – i tråd med kravene i rammeplanen (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 38) – har omtale av arbeid med overganger og samarbeid med skolen i årsplanen (Eide et al., 2020). Dette var også et gjennomgående funn i Barnehagestudiens runde 2. I Barnehagestudien fant vi tre utviklingstrekk i barnehagenes arbeid med overganger. For det første har vi identifisert en styrking av arbeidet med overgangen til barnehagen for de yngste barna, for det andre gir barnehagene uttrykk for en økt oppmerksomhet mot de interne overgangene der disse er aktuelle, og for det tredje viser intervjuene med barnehageansatte at barnehagenes arbeid med overganger i stor grad er skriftliggjort og rutinisert.

5.3.2 Styrking av arbeidet med overgangen til barnehagen for de yngste barna

Rammeplanen legger vekt på at barn skal få en trygg start i barnehagen, og på at overgangen skal skje i samarbeid med foreldre (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 33). Barnehagene som deltok i studien, beskriver både rutiner og behov for individuelle tilpasninger når det gjelder overgang og tilvenning til barnehagen. I dette arbeidet legger barnehagene vekt på trygg tilknytning, relasjoner og samarbeid med foreldre, noe som er sentrale temaer i litteraturen om overganger. I litteraturen om overganger fremheves det også at de yngste barna har andre behov enn de eldste (Drugli, 2017). Funnene fra Barnehagestudien tyder på at dette er et tema barnehagene er opptatt av. I arbeidet med oppstart la barnehagene vekt på å trekke inn foreldrene og på barns trygghet. Arbeidet var rutinisert og skriftliggjort. Alle barnehagene gjennomførte foreldremøter med nye foreldre. Der la de vekt på å informere om barnehagens rutiner og arbeidsmåter, og på at foreldre skulle bli kjent med og trygge på de ansatte. De fleste barnehagene i utvalget hadde også innført såkalte besøksdager, hvor foreldre kunne komme på besøk i barnehagen i forkant av oppstart. Én barnehage forklarte oppstarten slik i årsplanen:

Vi tilpasser i stor grad tilknytningstiden og tilvenningen utfra hva vi i personalet merker at barnet trenger, og hva dere foreldre ytrer av meninger og tanker rundt deres barns trygghet og behov. Vi ber om at dere legger opp til å være mye til stede de første dagene, samt korte dager de første ukene (eks. 09.30–15.00). En åpen og konstruktiv dialog underveis er essensielt for at vi er samstemte på hvordan vi går frem med barnet deres sin oppstart. (Eksempel fra årsplan i en barnehage)

Dette eksemplet får frem barnesentrering, som også er sentralt i arbeidet med andre deler av rammeplanen, for eksempel arbeidet med fagområdene (se kapittel 2) og arbeidet med progresjon (se kapittel 3). I arbeidet med overganger legger barnehagene vekt på trygg tilknytning, relasjoner og samarbeid med foreldre, noe som er sentrale temaer i litteraturen om overganger (Drugli, 2017). Samtidig viser det også at barnehagens ansatte uttrykker en klar forventning til foreldre om at også de skal samarbeide og fremstå samstemte i innsatsen med å gjøre barna trygge i barnehagen. Barnehagene nevner informasjonsmøter, foreldresamtaler og brev til foreldre, og noen arrangerer

besøksdager (Eide et al., 2020). Noen barnehager legger også til rette for lekegrupper eller -treff for nye barn og foreldre for å gi en god overgang til barnehagen. I sitatet under ser vi et eksempel på hvordan en stor barnehage jobber med dette, og hvordan arbeidet rundt dette bygges stadig mer ut:

Så, andre forandringer ... Vi har jo fått besøksdag nå, den skal være 1. juni, og det har jo vi hatt tidligere også. Vi har alltid hatt besøksdag, der styrer går igjennom med foreldre, og der barna har vært med og få omvisning. Det som kanskje er et nytt punkt i år, er at foreldre og barn kan komme her noen tirsdager i juni på ettermiddagstiden, da foreldre og barn kan komme og leke i utetiden med barna i barnehagen. (Pedagog, fokusgruppeintervju, barnehage 8)

Når barn skal begynne i barnehagen, beskriver alle barnehagene tilvenning som en prosess som går over minst tre dager. I denne prosessen arbeider de ansatte med tilknytning til barnet gjennom foreldres deltakelse. Noen barnehager nevner også arbeid med primærkontakt, hvor én barnehageansatt følger et enkeltbarn (se Drugli, 2017). Gjennomgående ser vi også at barnehagene mener overgangen til barnehagen innebærer mer individuell tilpasning til det enkelte barn enn tidligere. En styrer i en stor barnehage forteller om deres arbeid:

Tilvenningsprosessen er ikke så veldig dag én, to og tre lenger. De får selvfølgelig oppstartsdato og tid, så er de her noen timer og avtaler videre derfra. Alt er så individuelt. Det er noe jeg har hatt fokus på i barnehagen de siste årene: Noen trenger 14 dager, mens andre trenger maks tre dager. (Styrer, barnehage 4)

Flere av barnehagene forteller at arbeid med overganger inngår i eget utviklingsarbeid, og i noen tilfeller også i større satsinger gjennom eier. Én barnehage har blant annet tatt utgangspunkt i Jåtå-modellen, hvor foreldrene deltar aktivt i tilvenningen (Eide et al., 2020, s. 253). Denne barnehagen har også innført en ny rutine med et såkalt grenseobjekt, som styreren forteller om her:

Grenseobjektet er et objekt som skal skape trygghet og bindeledd mellom hjem og barnehage. Når barna har fått kjennskap til det

før de begynner i barnehagen, så vil de ha noe trygt som de vil møte igjen når de kommer i barnehagen, og det ser vi i de helt nye, men også trygghet hos de som går fra [småbarnsavdeling] til [storbarnsavdeling]. Derfor har vi det òg. Det hadde vi ikke først, da begynte vi bare med de helt nye. (Styrer, barnehage 3)

Denne styreren, og flere av de andre intervjuede, trekker frem teoretiske perspektiver og begreper som brukes i arbeid med overganger, og kanskje særlig tilvenning. Barnehage 3 er også en av flere barnehager som trekker frem overgangsobjekter eller grenseobjekter som en del av tilvenningen og interne overganger. Begrepet overgangsobjekt («transitional object») er opprinnelig utviklet av utviklingspsykologen Donald Woods Winnicott (Winnicott, 2005). Begrepet betegner gjerne objekter som barn knytter seg til, og som barna selv har valgt ut. Eksempler på overgangsobjekter kan være smokk, bamse, koseklut eller lignende. For det enkelte barnet vil det valgte overgangsobjektet ha en spesiell følelsesmessig verdi (Abrahamsen, 2015). Flere barnehager bruker også grenseobjekter som bøker eller gjenstander som barnet får bli kjent med før oppstart i barnehagen, eller noe som følger dem fra gammel til ny avdeling ved intern overgang. Brev med bilder fra ansatte til nye barn og foreldre nevnes også som eksempel på tiltak. Bruken av slike objekter beskrives av barnehagene som arbeid med kontinuitet og tilknytning, hvor objekter tillegges en spesiell betydning for å skape trygghet (Abrahamsen, 2015; Winnicott, 2005).

Flere av barnehagene som deltok i Barnehagestudien, hadde egne utviklingsarbeider knyttet til oppstart og tilvenning. Felles for barnehagene som hadde utviklingsarbeid knyttet til dette, var at de forlenget oppstarten slik at den varte lenger enn det som hadde vært vanlig tidligere:

I «gamledager» var det om å gjøre å få inn barna og få ut foreldrene så raskt som mulig. Det var så ubehagelig at foreldrene gikk inne og så hva vi gjorde, og hørte hva vi sa. Nå tenker vi annerledes. Jo lengre de kan være der, jo bedre er det. Foreldrene får innblikk i hvordan vi jobber, og hvilke krav de kan stille til oss. (Vi har faktisk ikke bare deres barn å tenke på.) De blir kjent med oss på en annen måte, og de blir tryggere. Og når de blir trygge, så smitter det over på barna så de blir trygge, og motsatt hvis de ikke er det. (Pedagog, barnehage 7)

Hensikten med å forlenge tilvenningsperioden er at både barnet og foreldrene skal oppleve en myk overgang til barnehagen, og at tilvenningen skal baseres på at barnets tilknytning til barnehagens personale går via foreldrene (Bach et al., 2020; Drugli, 2017). Denne tenkningen finner vi igjen også i tidligere rammeplaner (se for eksempel Barne- og familiedepartementet, 1996). Barnehagestudien viser her at arbeidet med overganger ikke blir forklart som en del av implementeringen av den reviderte rammeplanen eller som en nyvinning, men mer som en videreføring av et pågående arbeid (Eide et al., 2020, s. 251–252). I intervjuene fra Barnehagestudiens runde 2 forteller barnehageansatte at de arbeider med overganger omtrent som da de ble intervjuet i 2019/2020, men med små justeringer av enkelte rutiner eller fremgangsmåter. Et eksempel er en styrer i en stor kommunal barnehage som forklarer hvordan de har begynt med besøk i barnehagen i forkant av sommerferien for barna som skal starte i barnehagen om høsten:

Dette er noe som vi har hatt lyst til egentlig helt siden vi åpnet barnehagen, men det første året hadde vi så veldig mange nye barn som begynte, så det var ikke aktuelt. Så kom pandemien og begrensninger. Men nå, for de helt nye i barnehagen, så har vi allerede hatt besøk av søkere til barnehageplass. [...] Det er nytt i år, og det gleder vi oss veldig til å sette i gang med. (Styrer, barnehage 7)

Under koronapandemien måtte barnehagene arbeide annerledes enn de ønsket med overganger, men intervjudeltakerne mener at de nå arbeider som før pandemien. Styreeren fra barnehage 7 forteller om erfaringer fra denne perioden:

Under pandemien var det begrenset hvordan vi fikk blande grupper, så der vil vi gjenoppta det som var planen, at barn går på besøk og turer sammen med [avdelingen] de skal flytte til. Og så kommer vi til å fortsette med å ha disse overgangssamtalene, at foreldrene tidlig får en samtale, og personalet på [den ene avdelingen] snakker med [den andre avdelingen] om barnet, også får foreldrene en tidlig samtale når barnet har gått over. Under pandemien hadde vi digitale foreldremøter som handlet om overgang, der foreldrene da samlet fikk møte de nye pedagogene på [avdelingen],

de snakket om hvordan de jobbet og sånt. Men nå vil vi tilbake til dette en-til-en-fokuset, for vi ser at det er det foreldrene egentlig har mest behov for. (Styrer, barnehage 7)

Som eksemplet fra barnehagen ovenfor viser, arbeider barnehagene aktivt og kontinuerlig med de yngste barnas overgang til barnehagen. Styrkingen av arbeidet med tilvenning og overganger for de minste kan, som tidligere vist, forklares med økt deltakelse for ett- og toåringer i barnehagen de siste tiårene. I den grad det skjer en utvikling i arbeidet med overgangen til barnehagen, tar det form av at informasjon, foreldreinvolvering, overgangsstøtte og tilpasning utdypes og forsterkes. Det kan forstås i sammenheng med at barnehagene over tid har arbeidet mye med overganger, og at endringer som gjøres, har form av mindre utvidelser av allerede eksisterende rutiner.

5.3.3 Økt oppmerksomhet rundt interne overganger

Barnehagene ga uttrykk for at det i de senere årene har vært rettet mer oppmerksomhet mot de *interne overgangene* i barnehagene (Barnehagestudien, runde 1). Foreldrene involveres også her i stor grad. Interne overganger i barnehagene fremstår også som et prioritert område for barnehagene. Barnehagene som inngår i studien, har ulik størrelse og organisering, noe som gir dem ulike forutsetninger når det gjelder interne overganger. Alle barnehagene hvor interne overganger er aktuelle, forteller imidlertid om godt innarbeidede rutiner. Flere fremhever at også disse overgangene har blitt arbeidet med lenge, samtidig som de oppfattes å ha blitt styrket i senere år. En pedagog fra en barnehage forteller om deres arbeid:

Når vi skal bytte internt, samarbeider vi om det, da. Forberede barna, forberede foreldrene, prate med både barn og foreldre om hva som skal skje. Vi har foreldresamtaler sammen i overgangen. Jeg gir den informasjonen som gjelder småbarna, også får hun gitt informasjon om sin avdeling, og så kan foreldrene stille spørsmål. (Pedagog, fokusgruppeintervju, barnehage 8)

Tiltakene som denne pedagogen nevner, som foreldresamtaler, går igjen i de fleste av barnehagene. Flere barnehager nevner også besøk i ny avdeling. I noen

av barnehagene i utvalget flytter også noen av de ansatte med barna over til ny avdeling. I de følgende sitatene forteller to pedagoger fra ulike barnehager om erfaringer med å følge med barna i interne overganger:

[Ved overgang til ny avdeling] følger en voksen dem opp på den nye avdelingen i en uke. Ikke alltid den samme voksenpersonen hele uken, men uansett en som er kjent fra før. Det er også en fin overgang, at de har en trygg voksen. (Pedagog, fokusgruppeintervju, barnehage 1)

Også dette med overgangen er jo nytt i forhold til denne rammeplanen, dette med overganger innad i barnehagen. Der synes jeg vi er knallgode. Jeg har sett hvordan det har blitt gjort andre plasser, og det har sikkert fungert det og, men jeg synes det er noe spesielt når du får med deg faste voksne videre og kan følge. (Pedagog, fokusgruppeintervju, barnehage 7)

Pedagogene oppfatter fokuset på interne overganger som en endring som kom med den reviderte rammeplanen, hvor overganger har fått eget kapittel som også omtaler overganger mellom barnegrupper (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 33). Samtidig finner vi at alle barnehagene i utvalget lenge har hatt rutiner for arbeid med interne overganger, men av ulikt omfang. I Barnehagestudien finner vi også eksempler på at arbeidet med overganger kan ses i sammenheng med progresjon, hvor avkryssingslister og kartleggingsverktøy brukes for å synliggjøre blant annet barns språkkompetanse i forbindelse med interne overganger. Én barnehage har gjennomført et eget utviklingsarbeid hvor språkutvikling står sentralt i rutiner for interne overganger.

Arbeidet med interne overganger kan også ses i sammenheng med barnehagens arbeid med andre deler av rammeplanens innhold og arbeidsmåter. Enkelte barnehager kartlegger barns kompetanse i forbindelse med interne overganger. Når barnehagene kartlegger barns kompetanse, kan det forstås i sammenheng med tidlig innsats hvor det fokuseres på å avdekke barns behov for forsterket støtte og eventuelt spesialpedagogisk tilrettelegging. Dette kan ses i lys av en helhetlig tilnærming og barnesentrering i det pedagogiske arbeidet (Havnes, 2021; Håberg, 2017; Kunnskapsdepartementet, 2018) og ble også fremhevet i arbeidet med fagområdene (se kapittel 2). Slik sett kan det se ut

til at barnesentrering og den helhetlige pedagogiske tilnæringsmåten er et gjennomgående trekk ved barnehagenes organisatoriske implementeringsatferd (jf. Winter, 2012). Analysen vår viser også at barnehagene arbeider aktivt med å operasjonalisere rammeplanens krav og forventninger særlig rundt foreldreinvolvering i arbeidet med overgangene. Rammeplanens krav om foreldreinvolvering gjelder alle overganger, og i forbindelse med overganger innad i barnehagene heter det: «Overganger skjer også innad i barnehagen. Personalet skal sørge for at barn og foreldre får tid og rom til å bli kjent med barna og personalet når de bytter barnegruppe» (Utdanningsdirektoratet 2017, s. 33). Analysen viser at arbeidet med de interne overgangene barnehagene ser ut til å overføre rutiner knyttet til oppstart og overgang til skole til interne overganger, noe som kan tyde på at barnehagene i operasjonaliseringen av rammeplanen (jf. Goodlads operasjonelle læreplan) også skaper sammenheng, kontinuitet og stabilitet i egen praksis.

5.3.4 Skriftliggjøring og rutinisering av arbeidet med overganger

Både i Styrerundersøkelsen og Barnehagestudien fremkommer det at barnehagenes arbeid med overganger er rutinisert, skriftliggjort og planlagt. I kapitlet om progresjon illustreres dette i figur 3.3, fra Styrerundersøkelsen 2022 (N = 1911), hvor det fremkommer at 85 prosent av styrerne oppgir at arbeidet med overganger *i stor* eller *svært stor grad* er nedfelt i skriftlige regler og rutiner. Skriftliggjøringen av rutiner er også dokumentert i tidligere studier (Børhaug et al., 2011), noe som tyder på at skriftliggjøring og rutinisering av arbeidet med overganger har pågått over lengre tid i barnehagene.

Videre viser analysene at overganger generelt er noe alle ansattgrupper jobber med, og som barnehagene selv opplever at de har gode rutiner for og er gode på. Barnehagestudien viser at pedagogene har en viktig rolle i utformingen av de skriftlige rutinene (se Eide et al., 2020). Barnehagestudien viser også at de etablerte rutinene blir sett i sammenheng med utviklingsarbeider og standarder som er utviklet av barnehagene selv, eller av eiere eller kommuner, og de settes derfor ikke i direkte sammenheng med rammeplanen. Særlig gjelder dette for arbeidet med overgangen mellom barnehage og skole. Flere av styrerne som svarte at de ikke hadde gjort endringer eller styrket arbeidet med overgangen fra barnehage til skole i styrersurveyen, ga

på utdypningsspørsmål uttrykk for at det allerede var etablert gode rutiner for dette før den gjeldende rammeplanen ble innført i 2017. En av respondentene ga uttrykk for at «[b]arnehagen hadde gode rutiner for eksterne og interne overganger før rammeplanen trådte i kraft», en annen for at «[a]rbeidet med overganger var allerede i tråd med føringene i rammeplanen». Rutinisering og standardisering av arbeidet med overganger var også fremtredende i evalueringen av den foregående rammeplanen, særlig relatert til arbeidet med overgangen mellom barnehage og skole. Her pekte Ljunggren et al. (2017) på at skriftlighet og rutiner var noe som preget arbeidet med 2006-rammeplanen i barnehagen. Ifølge Ljunggren et al. (2017) kan slike rutiner være et hinder for rammeplanimplementering ved at man befester vante arbeidsmåter som ikke nødvendigvis reflekterer eller samsvarer med rammeplanens bestemmelser. Vår undersøkelse viser imidlertid at slik rutinisering også kan betraktes som et redskap for implementering, fordi rutinene som nedfelles, har vært gjenstand for en faglig refleksjon. Her ser vi dette uttrykt med et eksempel fra et fokusgruppeintervju med pedagoger:

Vi har alltid hatt samtaler. Vi diskuterer alltid overføringer på ped.-møter og prioriterer god tid på hvert barn. Vi diskuterer hvem som har gode relasjoner, som kan representere trygghet når de kommer opp på ny avdeling. Det er veldig viktig; at ungene har noen med seg. Når det gjelder overføring med skolen, har vi møter med rektor og kontaktlærer. Jeg får tillatelse av foreldrene på siste foreldremøte, og så gir jeg informasjon over. De kjenner dermed elevene som kommer, ganske godt. I tillegg er vi på besøk tre–fire ganger, førskoledag, og to besøksdager på SFO. De får litt trygghet i forhold til skolen.

Vi på småbarn har jo vært oppe på besøk også en gang i uken. Og så får de som skal bytte avdeling, være med og leke med de voksne og de andre ungene som er på avdelingen de skal bytte til. (Pedagoger, fokusgruppeintervju, barnehage 1)

I sitatene ovenfor viser pedagogene til både interne og eksterne møter mellom pedagogiske ledere i barnehagen og mellom pedagoger i barnehage og skole.

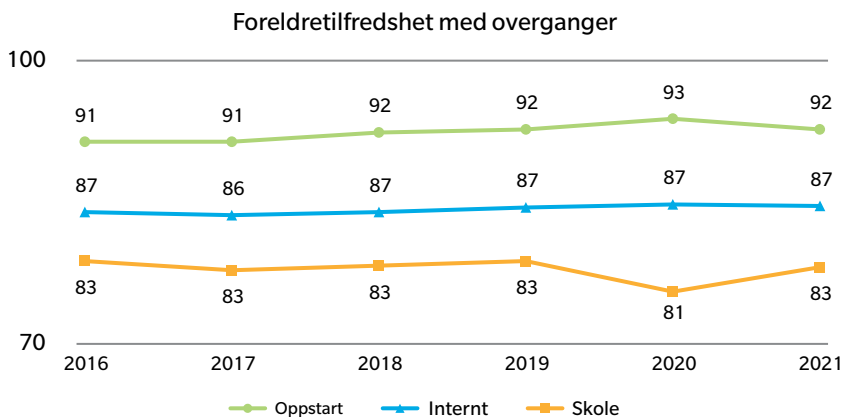
I slike møter vurderer pedagogene sammen hvilke barn som skal følge hverandre til nye barnegrupper i interne overganger, og pedagoger fra barnehagen deler informasjon med skolen. Gjennom slike møter standardiseres praksisen i barnehagene, og bestemte hensyn innarbeides i overgangene på en måte som er uavhengig av personer. Noen av rutinene er utarbeidet i barnehagene, mens andre er fastsatt av kommunen. Kommunene er sentrale særlig når det gjelder utarbeidelse av rutiner og standarder som gjelder overgangen mellom barnehage og skole, men som vi skal se senere i kapitlet, har mange kommuner også skriftlige standarder for blant annet oppstart i barnehagen, eller skriftliggjorte krav om samarbeid mellom barnehagen og andre tjenester i oppfølgingen av barn med særlige behov. Gjennom skriftliggjøringen av rutiner synliggjøres barnehagens arbeid for foreldrene og andre samarbeidspartnere som for eksempel skole og skolefritidsordning. At barnehagene skriftliggjør arbeidet med overganger, kan få betydning for hvordan foreldre og barn erfarer arbeidet med overganger. I det neste delkapitlet vil vi derfor se nærmere på foreldres tilfredshet med barnehagens arbeid med de ulike overgangene som et uttrykk for den erfarte læreplanen (Goodlad, 1979).

5.4 Overganger og foreldretilfredshet

Rammeplanen vektlegger, som nevnt innledningsvis, at barnehagen skal samarbeide med foreldrene om å tilrettelegge for at barn kan få en trygg og god start i barnehagen og en trygg og god overgang til skole og eventuell skolefritidsordning. Denne vektleggingen av foreldres sentrale rolle har vært fremtredende også i de foregående rammeplanene. Et eksempel er at rammeplanen fra 1996 slo fast følgende: «Foreldres ansvar for omsorg, oppdragelse og rett til å velge undervisning for barn og barns rett til å få omsorg fra sine foreldre er nedfelt i lov om barn og foreldre (barneloven), i FNs barnekonvensjon og i Verdenserklæringen for menneskerettigheter. Foreldre har i første rekke ansvaret for å sikre barn en trygg og god oppvekst, en sammenheng med trivsel og tilhørighet» (Barne- og familiedepartementet, 1996, s. 19). I rammeplanen fra 2006 ble foreldres ansvar delvis overført til barnehagen, for eksempel ved at «[f]oreldre og barnehagepersonalet har et felles ansvar for trivselen og utviklinga til barna» (Kunnskapsdepartementet, 2006, s. 15). Denne dreiningen kan ses som et uttrykk for Bach et al.s argument om at

barnehager utgjør en stadig mer effektiv måte for staten å overvåke og supplere foreldres innsats og forutsetninger på (Bach et al., 2020, s. 12). Når ansvaret for barns trygghet, trivsel og utvikling deles mellom foreldre og barnehager, øker kompleksiteten i barnehagens samfunnsoppgaver. Barnehagene forventes da å opptre delvis forebyggende og kompenserende, samtidig som barnehagene skal sørge for at alle barn får realisert sitt individuelle potensial. Denne endringen kan også forstås i retning av at foreldres ansvar og rett til å velge form og innhold i egne barns omsorg og utdanning overføres fra foreldre til barnehagen som samfunnsinstitusjon. I vår sammenheng er det derfor interessant å undersøke hvordan foreldre erfarer barnehagens arbeid med overganger til og innad i barnehagen og fra barnehagen til skolen.

Hva er foreldrenes oppfatning av arbeidet med overganger i norske barnehager? Figur 5.2 viser at barnehageforeldre i Norge i gjennomsnitt er svært tilfredse med tilvenning, interne overganger og skoleforberedelse. Tilfredshetsskåren kan variere mellom 0 og 100. Verdier over 75 tilsvarende en vurdering mellom «Ganske fornøyd» og «Svært fornøyd» i den opprinnelige fempunktsskalaen, og vi ser at overgangene alle årene blir vurdert mellom 81 og 93. Endringene mellom 2016 og 2021 er på det meste 2 prosentpoeng og kan ikke tillegges noen substansiell betydning.

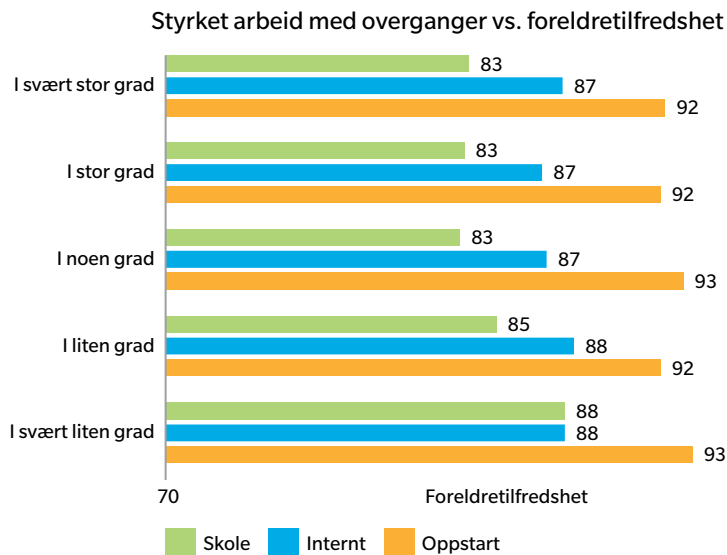


Figur 5.2 Foreldretilfredshet med overganger, 2016–2021, svært fornøyd = 100
($N_{\text{Skole}} = 137559$, $N_{\text{Intern}} = 245978$, $N_{\text{Oppstart}} = 101660$)

Ut fra figuren ser vi at foreldrenes tilfredshet med alle de tre overgangene som rammeplanen omtaler, er høy, og at dette resultatet har holdt seg stabilt siden 2016, ett år før den nye rammeplanen ble innført. Resultatet kan forstås i sammenheng med Barnehagestudien, som viser at barnehagene prioriterte arbeidet med overganger også før den siste rammeplanen ble iverksatt. Barnehagestudien viser også at barnehagene selv vurderer at de har god kvalitet i arbeidet med overganger. Den vedvarende innsatsen og kvaliteten på arbeidet med overganger i barnehagene bekreftes også i Eierstudien (Børhaug et al., 2020).

Videre er vi interessert i om barnehagene som rapporterer å ha styrket overgangsarbeidet, har mer tilfredse brukere. Figur 5.3 er resultatet av en kobling mellom de nyeste utgavene av Styrerundersøkelsen (2022) og Brukerundersøkelsen om overgangsarbeidet (2021). Figuren viser den gjennomsnittlige foreldretilfredsheten for barnehagene i de ulike kategoriene av overgangsarbeid: For eksempel har barnehagene som rapporterer at arbeidet med overgangen fra barnehage til skole er styrket i svært liten grad, en foreldretilfredshet med skoleforberedelse på 88 prosentpoeng. Norske foreldre er i gjennomsnitt svært fornøyde med tilvenning og skoleforberedelse i sine barnehager, uavhengig av hvordan barnehagene rapporterer å ha arbeidet. Den laveste gjennomsnittstilfredsheten er 83 prosentpoeng, og det varierer med maksimalt 5 prosentpoeng mellom kategoriene. Arbeidet med overgangen til skole kan se ut til å ha en negativ sammenheng med foreldretilfredshet, men forskjellene er små og ikke statistisk signifikante.

I gjennomsnitt er brukerne i alle typer barnehager tilfredse med alle typer overgangsarbeid. Selv om barnehagestyrerne rapporterer ulik grad av styrking av overgangsarbeidet (jf. figur 5.1), antyder den manglende samvariasjonen med foreldretilfredshet at disse forskjellene ikke er opplevd av barnehagens brukere. Videre impliserer ordet «styrket» i spørsmålsformuleringen til styrerne en endring fra et tidligere nivå. Når også barnehagene som rapporterer om svært liten styrking, har svært fornøyde foreldre, er én tolkning at nivået som det endres fra, er høyt. Dette kan ses i sammenheng med andre funn som viser at arbeidet med overganger har hatt høy prioritet over lang tid, og med funnene som viser at foreldretilfredsheten i flere år har ligget på et stabilt høyt nivå (jf. figur 5.3).



Figur 5.3 Foreldretilfredshet og overgangsarbeidet til barnehager som oppgir å ha styrket dette arbeidet, svært fornøyd = 100 ($N_{\text{Skole}} = 9094$, $N_{\text{Internt}} = 15330$, $N_{\text{Oppstart}} = 6610$)

5.5 Eiernes arbeid med overganger

Tidligere evalueringer av den foregående rammeplanen har pekt på at rammeplanen hadde begrenset styringskraft (Ljunggren et al., 2017). Sektoren var preget av et stort innslag private aktører, der det var stor variasjon i eierens styringsambisjoner og ressurser, og i tillegg var mulighetene til å føre kontroll med private eiere begrenset (se Børhaug & Nordø, 2020). Som vist ovenfor (kapittel 5.2), og som vi skal se i kapittel 6 om eieransvaret i en endret styringsstruktur, var en av ambisjonene med den nye rammeplanen å tydeliggjøre ansvaret som påhviler både kommunale og private eiere. Ambisjonen om å styrke rammeplanen som styringsinstrument og tydeliggjøre eieransvaret kommer blant annet til uttrykk i rammeplanens kapittel 2 om ansvar og roller (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 15–16), men også gjennom lovendring i både barnehageloven og opplæringsloven i 2018. De nye bestemmelsene som ansvarliggjør eiere og kommuner, kan ses som viktige virkemidler som tydelig forplikter barnehageeierne i arbeidet med å sikre kvalitet. Her viser

Eierstudien (Børhaug et al., 2020) at både private og kommunale eiere oppfatter at eieransvaret er tydeliggjort med ny rammeplan. Eierne oppfatter også at arbeidet med overganger er styrket i den nye rammeplanen:

Det var noe som vi var opptatt av på den tiden som rammeplanen kom, og så oppfattet vi vel også at det var ekstra fokus på det i den nye rammeplanen, både i overgang fra hjem til barnehage, men også fra en avdeling til en annen innad i barnehagen [...] Det vet jeg det var mange som satt stor pris på, at sosial kompetanse og trygg tilknytning sånn sett fikk tydeligere posisjon enn det hadde hatt tidligere. (P1 privat eier, stor ideell)

Denne eieren legger særlig vekt på at overgangen for de yngste barna i barnehagen og de interne overgangene er styrket med rammeplanen. Her peker eier på at dette sammenfaller med prioriteringer eier selv gjorde da rammeplanen kom. Flere av eierne uttaler at arbeidet med tilknytning og trygghet for barn og foreldre har vært prioriterte områder for dem i overgangen til barnehagen og i interne overganger. Arbeidet med overganger forstås imidlertid ikke som noe nytt for eierne, men heller som noe de har ansett som viktig over lang tid (se Børhaug et al., 2020).

Eierstudien avdekket også at det varierer i hvilken grad eiere involverer seg og utarbeider standarder eller rutiner for det faglige og pedagogiske arbeidet i barnehagen. Det varierer også hvorvidt eiere lager standarder for de ulike overgangene i barnehagen. Her peker eiere på at en viktig motivasjon for å utvikle slike standarder er å synliggjøre barnehagens praksis:

Overganger i barnehagen, der laget vi et dokument for hvordan det internt skal skje. For du har praksisen, men du må få den ut og synliggjøre praksis. Det kan ikke bare være der internt. Du må synliggjøre praksisen din. Du må vite og reflektere. (P5 privat eier, liten ideell)

Vi hadde en felles runde med hvordan skal overganger være i våre barnehager, for vi ville ha lik standard, og vi har jobbet med like standarder på andre måter innad i organisasjonen, så det skal

være likt for våre arbeidstakere da hvordan de møtes i organisasjonen. (P7 privat, mellomstor, ideell eier)

Viktigheten av å synliggjøre praksis internt i organisasjonen, slik dette er forklart i sitatene ovenfor, løftes frem som et virkemiddel av flere av eierne når de forklarer bakgrunnen for å utvikle egne standarder. Gjennom skriftlige rutiner som er felles for flere barnehager, styrkes arbeidet med overganger i den enkelte barnehage. Eierstudien viser imidlertid også eksempler på at eiere overlater til barnehagene selv å utforme egne rutiner for overganger, og eierne begrunner det med at barnehagene er gode på dette. Barnehagenes uttrykk for at de har godt innarbeidede rutiner og god kvalitet i arbeidet med overganger, slik vi har vist det ovenfor, ser her ut til å bekreftes av eierne. Eierne som har utviklet standarder, tar gjerne utgangspunkt i etablerte praksiser fra barnehagene de eier som vurderes som gode eller forbilledlige:

Så er det prosessarbeid og læringsarbeid i styringsgruppen der de deler og reflekterer og trygger [hverandre] på det som blir delt av kunnskap og ikke minst erfaring. Så vi er nok litt på at om vi hører om noe som er bra og som passer i forhold til det vi vil belyse, så tar vi inn og bruker deling for å få det til. [...] Det der med å holde tak i praksisfeltet. Da har vi brukt styrerne våre. Og det tenker vi – det ser vi har en helt annen effekt. (K1, kommunal eier, storby)

Styrerne i gode barnehager får da et veiledermandat eller ansvar og er med på å utvikle standarder eller spre kunnskap til andre barnehager som strever. I tilfeller hvor barnehager har behov for å styrke eget arbeid, beskriver enkelte av eierne også egen rolle som veiledende og støttende: «Vi er rådgivere, eller mer refleksjonspartner. Det blir mer sånn veiledning, at man rett og slett reflekterer over det» (P3, privat eier, mellomstor kommersiell). Sitatet fra denne eieren kan tyde på at eierne utviser stor tillit til arbeidet med overganger som gjøres i barnehagene, og støtter opp under barnehagenes praksis ved behov, sammen med styrerne fra andre barnehager i organisasjonen.

I arbeidet med overgangen fra barnehage til skole peker alle eierne på at denne er rutinisert og skriftliggjort. Det er kommunene som er ansvarlig for etablering og utvikling av standarder og rutiner som gjelder både private og kommunale barnehager i overgangen mellom barnehage og skole.

En utfordring er her, ifølge eierne, at de og barnehagenivået har liten innflytelse på hvordan den enkelte skole følger opp kommunenes rutiner. Eiere erfarer her at noen skoler er gode og samarbeider godt med barnehagene, mens andre er mindre interessert:

Der er det nok en vei å gå fortsatt, i forhold til hva det er de jobber med. Jeg tenker i alle år, jeg har vært lenge i bransjen, så har vi på en måte invitert oss inn til skolen. Noen ganger har de vært veldig positive, andre ganger har det vært «nei, trenger ikke». Men det skulle vært begge veier. Det skulle vært en felles interesse. Jeg tror vi har mye å lære av hverandre. (P3, privat eier, mellomstor kommersiell)

Sitatet fra denne private eieren peker på at barnehagenes samarbeid med skolene varierer, og at dette er mye opp til den enkelte skole. Denne erfaringen beskrives av alle eierne. Eiere peker her på at det varierer i hvilken grad kommunene har etablerte rutiner, og hvor godt disse rutinene fungerer og følges opp i den enkelte skole. Videre i kapitlet blir det derfor interessant å undersøke hvordan kommunene ivaretar og operasjonaliserer ansvaret de har for å følge opp barnehagens arbeid med overganger. I neste avsnitt vil vi undersøke den kommunale styringen av arbeidet med overganger og særlig se på overgangen mellom barnehage og skole.

5.6 Kommunal styring og overganger

Det er en barnehagepolitisk ambisjon at overgangene barnehagen er involvert i, skal være gode (Meld. St. 6. (2019–2020)). Overganger berører også tverretattlig ansvar og samordning, for eksempel mellom skolen og barnehagen, og samordning med andre etater på oppvekst- og helsefeltet. Kommunene har et særlig ansvar for dette, som ses av mange kommuner som en hovedoppgave for den kommunale barnehagepolitikken (Børhaug, 2021; Børhaug & Nordø, 2020). Lovendringen fra 2018 pålegger skoleeier å sørge for samarbeid om overganger. Et viktig spørsmål er derfor om kommunene i det hele tatt har tiltak for å bidra til de ulike overgangene. I Kommuneundersøkelsen har vi undersøkt kommunenes arbeid med overganger gjennom en survey som er

gjennomført i to runder, i 2020 og i 2023. Her viser Kommuneundersøkelsen (2023, runde 2) at det store flertallet av kommunene som har svart, 84 prosent, krever at barnehagene skal ha en plan for introduksjon av nye barn (N = 141). Dette er noe flere enn i 2020 (76 prosent). 53 prosent har også hatt satsinger om introduksjon av nye barn, samme andel som for tre år siden. 16 prosent gjør ingen av delene. Dette representerer en stor variasjon. Hovedtyngden av kommunene krever at barnehagene har en plan, halvparten har også faglige bidrag til barnehagenes planarbeid, mens noen overlater dette helt til barnehagene. 70 prosent av kommunene som deltok i Kommuneundersøkelsen i 2023, svarer at de også stiller krav om at det skal være en plan for interne overganger i barnehagene. Dette er en liten oppgang fra 61 prosent i 2020, men det er fremdeles noe færre kommuner som stiller krav til plan for interne overganger enn for oppstart. Flertallet av kommunene har imidlertid gjort mer enn å kreve at det skal være en plan. 60 prosent har hatt satsinger om dette i 2023, sammenlignet med 64 prosent i 2020, så her er forskjellen ubetydelig (N = 141). Som vist ovenfor er overganger innad i barnehagen det som flere av aktørene forklarer som nytt. Kommunenes initiativ i arbeidet med å styrke overganger internt i barnehagene ser her ut til å være i tråd med prioriteringene som gjøres av de andre aktørene.

Den kommunale innsatsen kan variere i hvor langt den går, og hvor mye skjønn den overlater til barnehagen og eventuelt andre aktører. Kommunene kan stille krav om at det skal være en plan for overganger i alle barnehager, men uten å legge rammer for hva slike planer skal inneholde. Kommunene kan også ha satsinger (prosjekter, fagdager) som gir faglige bidrag, og som i noen grad kan oppleves som bindende av barnehagene. En sterkere styring kan for eksempel være at kommunene er involvert i utviklingen av overgangsplaner og progresjonsplaner, og at kommunene stiller krav om hva planene skal inneholde.

Innholdet i overgangsplaner henger sammen med synet på hvordan man forstår overgangene, og hvordan man definerer den gode overgangen. Det foreligger imidlertid ikke en omforent definisjon om hva slike overganger er, eller hva som gjør dem gode (Strand, 2020, s. 26). Tidligere i kapitlet har vi vist at flere av aktørene fokuserer på at barn skal bli kjent med og trygge på det nye, og at de voksne må bli kjent med de nye barna de skal få ansvar for. Å avdekke behov for tidlig innsats for barn med særlige behov kan også være en viktig dimensjon for kommunene. En tredje dimensjon er den allmennpedagogiske

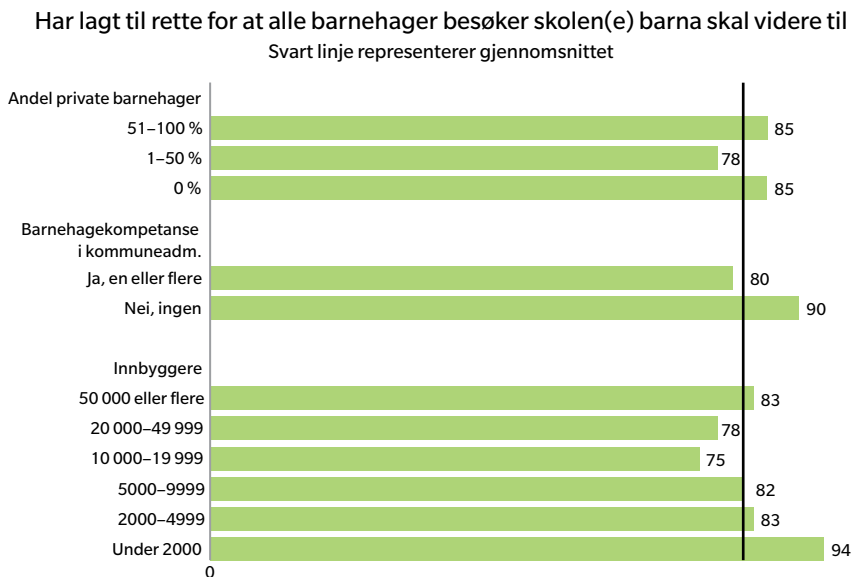
overgangen, som gjelder både kunnskaper og ferdigheter barn er forventet å ha tilegnet seg ved overgangen mellom for eksempel barnehage og skole (Strand, 2020; Lillejord et al., 2015). Dette krever en samordning mellom barnehage og skole i både arbeidsformer og innhold. Et interessant spørsmål er da i hvilken grad kommuner setter i verk tiltak for å samordne arbeidsformer og innhold i barnehage og skole.

Kommunene synes å forstå hva som er gode overganger, på ulike måter og legger vekt på ulike tiltak i arbeid med overganger. Kommuneundersøkelsen viser både i 2020 og i 2023 at alle kommunene har tiltak på det sosiale nivået; 90 prosent legger til rette for at informasjon om barna kommer videre til skolen, og 82 prosent legger til rette for at barnehagebarna får besøke skolen de skal til. Det er imidlertid også svært mange, 79 prosent, som har systematisert arbeidet med å avdekke behovet for tidlig innsats for barn med særlige behov. Dette er uendret fra 2020. Det er færre i 2023 (47 prosent) som har regulert overgangen fra barnehage til skole med vekt på det allmennpedagogiske utgangspunktet for skolestart, men om lag halvparten av kommunene gjør dette, omtrent på nivå med 2020 (45 prosent).

Barnehagestudien (Eide et al., 2020) viser hvordan kommunenes tiltak for overganger praktiseres i barnehagene. I intervjumaterialet fremgår det at alle ansattgrupper er godt kjent med rutinene knyttet til overganger mellom barnehage og skole. Dette er et interessant funn sammenlignet med arbeidet med progresjon, hvor vi finner større variasjon mellom barnehager og ansattgrupper (se kapittel 3). For enkelte barnehager omfatter arbeidet med overganger såkalte overføringsmøter mellom barnehagelærere og lærere i skolen, der generell informasjon om barnegruppen blir delt. I tillegg blir det delt informasjon om enkeltbarn dersom foreldre samtykker til det. Her er både det allmennpedagogiske og tidlig innsats for særlige behov en del av overgangen mellom barnehage og skole. Barnehagestudien (runde 1) viste her at organisatorisk nærhet til skolen gjennom oppvekstsenter kunne være en fordel, mens det varierte hvorvidt kommunene tilrettela for denne kontakten.

For å undersøke variasjonen i kommunenes tilrettelegging har vi sett på to konkrete tiltak respondentene i Kommuneundersøkelsen måtte ta stilling til i 2023: om de 1) hadde lagt til rette for at alle barnehager besøker skolen(e) barna skal videre til, og 2) hadde utarbeidet mål for hvilke forutsetninger barnehagen skal sikre at alle barn når før skolestart. 83 prosent av respondene svarte ja på det første spørsmålet, 47 prosent svarte ja på det andre. I figur

5.4 og 5.5 ser vi hvordan de to tiltakene varierer mellom forskjellige kategorier av kommuner. Vi har vært interessert i forskjellen mellom kommuner med ulik andel private barnehager, forskjellen mellom kommuner med og uten barnehagekompetanse i administrasjonen og forskjellen mellom kommuner av ulik størrelse.

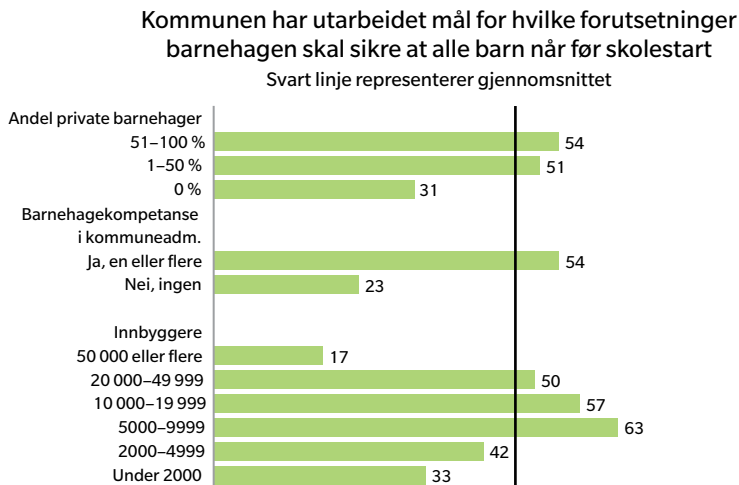


Figur 5.4 Kommunen har lagt til rette for skolebesøk (N = 138)

Figur 5.4 viser at andelen kommuner som legger til rette for skolebesøk, varierer lite mellom våre kategorier. Det ser ut til at de minste kommunene i større grad legger til rette for skolebesøk, men denne kategorien er liten (17 kommuner), og forskjellene er følgelig ikke statistisk signifikante. Det gjelder også de andre variablene i analysen. Denne variasjonen kan gjerne forklares ut fra at det trolig er enklere rent praktisk å legge til rette for skolebesøk i mindre kommuner hvor antall barnehager og skoler er lavere enn i større kommuner. At det er færre enheter som skal samarbeide, gjør det da lettere å administrere og følge opp for de små kommunene.

Andelen kommuner som har utarbeidet mål for forutsetninger barnehagen skal sikre, varierer noe mer mellom våre kategorier enn for skolebesøk. I kommuner uten private barnehager er andelen 20 og 23 prosentpoeng lavere

enn i de andre kategoriene. Det vil si at det er færre kommuner uten private barnehager enn med private barnehager som har utarbeidet mål for hvilke forutsetninger barnehagen skal sikre at alle barn når før skolestart. Mellom kommuner med og uten barnehagekompetanse er differansen 31 prosentpoeng. Det betyr at det er langt flere kommuner med barnehagefaglig kompetanse som har utarbeidet slike mål. De største kommunene (N = 12) har en markant lavere andel enn de andre størrelseskategoriene. Det innebærer at det er langt færre av de største kommunene som utarbeider mål barnehagene skal arbeide etter i forbindelse med overganger. Forskjellene her er i stor grad statistisk signifikante, også i en multivariabel modell som inkluderer alle de uavhengige variablene. Kommunene uten private barnehager skiller seg ut ved at de i langt mindre grad enn kommuner med private barnehager utarbeider mål for hvilke forutsetninger barnehagen skal sikre før skolestart. Forskjellene er mindre mellom de andre kategoriene for disse variablene.



Figur 5.5 Kommunen har utarbeidet mål for hvilke forutsetninger barnehagen skal sikre alle barn når før skolestart. Prosent (N = 139)

Tilretteleggingen for en god og trygg overgang kan skilles fra kartleggingen av behovet for *tidlig innsats* for barn med særlige behov. Eierstudien og

Barnehagestudien viser at overganger for nye barn i barnehagen handler mye om tilknytning og trygghet, mens overganger fra barnehage til skole kan handle mer om samordning av pedagogisk innhold og arbeidsmåter og oppfølging av sårbare barn. I Kommuneundersøkelsen kommer det i 2023 frem at 60 prosent av alle kommunene stiller krav om at overgangsplanen skal ha fokus på å avdekke barn med særlige behov. Det er en markant oppgang fra 38 prosent i 2020. Det er langt færre kommuner, 31 prosent, som stiller krav om plan med vekt på allmennpedagogisk progresjon. Men også her er det en liten oppgang fra 24 prosent i 2020. Samlet sett ser det ut til at det er en bevegelse i de kommunale planene for overganger. I 2020 la de størst vekt på det sosiale, mens de i 2023 ser ut til å legge større vekt på det spesialpedagogiske og det allmennpedagogiske. Til sammen medfører dette et komplekst overgangsbe- grep, som ikke minst må ses i sammenheng med progresjon (se kapittel 3).

Til tross for at kommunene gir uttrykk for økt innsats rundt utarbeidelse av overgangsplaner, viser Eierstudien at det er stor variasjon mellom kommuner, også internt i kommuner, når det gjelder praktisering og oppfølging av planene. Dette inntrykket bekreftes i Barnehagestudien, hvor flere barnehageansatte gir uttrykk for at skolene ikke alltid er interessert i arbeidet i barnehagene. Andre barnehageansatte nevner at samarbeid med skolen kan være personavhengig eller at det krever at skolene får på plass kontaktlærere for 1. klasse i god tid før barnehageåret er over. Det er også en utfordring at mange barnehager skal ha overgang til flere skoler, og mange skoler får barn fra mange barnehager. Det ser derfor ut til å kreve at kommunene må legge ned en betydelig innsats for å følge opp operasjonaliseringen av overgangsplanene i den enkelte skole og barnehage.

Samlet sett gir Kommuneundersøkelsen et bilde av at det er stor variasjon i kommunenes oppfølging av overganger. Noen kommuner gjør ingenting, men et stort flertall har både satsinger og engasjement i å lage planer for dette. Det er også et sentralt funn at det samlet sett er en økt innsats fra kommunene i arbeidet med disse overgangene. Kommunenes økte innsats kan her kanskje forklares med mellomorganisatoriske variabler (Winter, 2012) hvor implementeringsprosessen innbefatter mange aktører og strekkes over lang tid. I denne sammenheng er kommunenes administrative kapasitet av betydning (se Børhaug & Nordø, 2020). Her ser det ut til at kommunenes størrelse og andelen private barnehager kan ha betydning for både omfanget av og hvilke tiltak kommunene etablerer. Variasjonen vi finner blant kommunene, kan

være særlig relevant i norsk sammenheng, hvor de fleste kommuner har liten administrativ kapasitet på barnehagefeltet.

5.7 Oppsummering: høy prioritering av arbeidet med overganger

Det overordnede spørsmålet i dette kapitlet er i hvilken grad og hvordan barnehagene arbeider med overganger til og innad i barnehagen og fra barnehagen og skolen. Undersøkelsene våre vitner om en betydelig innsats i arbeidet med overganger innenfor barnehagefeltet, både i kommuner, blant eiere og i barnehagene. Barnehagestudien viser at alle ansattgrupper er involvert i arbeidet med ulike typer overganger, og at arbeidet er sentrert rundt barnas behov. Det er også et hovedfunn at overgangsarbeidet i barnehagene i betydelig grad er rutinisert og skriftliggjort. Underveisrapporten viste det samme, at arbeid med overganger var høyt prioritert (Homme et al., 2020). Barnehagestudien speiler tydeligst at arbeidet med overganger handler om å gjøre barn og foreldre trygge. Prioriteringen av trygge og gode overganger kommer også tydelig frem i Policystudien og Eierstudien, hvor flere nasjonale aktører og eiere uttrykker økt oppmerksomhet særlig mot overgangen til barnehagen for de yngste barna og interne overganger.

Vi ser nå også tendenser til en ytterligere styrking av overgangsarbeidet. I Styrerundersøkelsen fra 2022 svarer to tredjedeler av styrerne bekreftende på at gjeldende rammeplan generelt har ført til endring i barnehagenes arbeid med overganger. Blant styrerne som ikke rapporterer endring, vises det gjennomgående til at arbeidet med overganger er noe som har pågått og som pågår uavhengig av endringene i rammeplanen. Det kan tolkes som at de mener arbeidet er tilfredsstillende. Mange av disse styrerne viser til at kommunale planer er med på å ivareta overgangsarbeidet. Her kan vi se kommunenes økte innsats i sammenheng med lovendringen som kom i 2018, og som fastslår skolens plikt til å samarbeide om disse overgangene (Opplæringslova, 1998, § 13-5).

Flere av aktørene som arbeider med å iverksette rammeplanens ambisjoner, fremstiller arbeidet med overganger som formalisert og rutinisert i stor grad, også sammenlignet med andre sentrale arbeidsområder. Dette inntrykket kommer også frem i kapittel 3 om progresjon, som viser at arbeidet med overganger utmerker seg ved at det skriftliggjøres i langt høyere grad enn

andre deler av arbeidet med gjeldende rammeplan. Dette gjelder for eksempel arbeidet med fagområder og med progresjon, og skriftliggjøring av arbeidet med overganger er betydelig høyere enn arbeidet med samiske perspektiver (se figur 3.3, kapittel 3). I dette kapitlet har vi vist at barnehagenes rutinisering og skriftliggjøring av arbeidet støttes av eiere og kommuner. Kommunenes prioritering av arbeidet med å formalisere arbeidet med overganger bekreftes av både eierne og ansatte i barnehagene. Men eiere og barnehageansatte peker også på at kommunenes innsats oppleves varierende, både internt i kommunene og mellom kommuner.

At kommunene som myndighet er ilagt mer ansvar, kan her ses uttrykk for en sterkere styring av arbeidet med overganger. Et interessant funn er her at både eiere og barnehageansatte peker på at det varierer i hvilken grad kommunene har etablerte rutiner, og hvor godt disse rutinene fungerer og følges opp i den enkelte skole. Videre erfarer både eiere og barnehageansatte at barnehagenes samarbeid med skolene varierer, og at dette er mye opp til den enkelte skole, også i kommuner som har etablerte rutiner. Slike erfaringer kan indikere at det er utfordrende for kommunene å ivareta sitt ansvar for overganger i tråd med lovendringen som kom i 2018. Det skaper rom for at barnehager og eiere har autonomi til å utforme egne standarder og rutiner for arbeidet med overganger ut fra lokale behov og forutsetninger.

Standardiseringen av arbeidet med overganger kan ses som uttrykk for at barnehager, eiere og kommuner har arbeidet med dette over lang tid. Mange av de barnehageansatte, både i Styrerundersøkelsen og i Barnehagestudien, peker på at dette arbeidet var rutinisert i lengre tid før 2017. Den langvarige innsatsen kan også ses i sammenheng med Brukerundersøkelsen, som viser at foreldrene erfarer at barnehagene har ivaretatt barnas overgang til og internt i barnehagen og mellom barnehagen og skolen på en god måte, også før den nye rammeplanen trådte i kraft. Det at en del barnehager ikke hadde gjort endringer i arbeidet med overganger, må ses i lys av dette og kan også forstås som uttrykk for at rammeplanen av mange aktører ses som en videreføring av etablert praksis (Homme et al., 2020). Sett i lys av Winters (2012) implementeringsperspektiv kan vi forstå videreføring av praksis som et kjennetegn ved barnehagenes organisatoriske implementeringsperspektiv. Det innebærer at nye initiativ tolkes og forstås ut fra allerede eksisterende praksiser og innlemmes i dem, noe som kan forklare hvorfor eventuelle endringer fremstår mer som små justeringer i etablerte arbeidsmåter og rutiner. Her har Ljunggren

et al. (2017) tidligere pekt på at standardisering kan være et hinder for profesjonalisering og utvikling av praksis fordi etablerte standarder ikke blir gjort til gjenstand for refleksjon. Våre undersøkelser viser imidlertid at barnehagenes praksis knyttet til overganger er et fellesanliggende blant alle ansattgrupper, og at rutinene som etableres, i stor grad er utviklet i kollegiale fellesskap. Samtidig viser blant annet Kommuneundersøkelsen og Eierstudien at også kommuner og eiere utvikler og skriftliggjør rutiner for barnehagenes arbeid. Barnehagenes rutinisering av arbeidet med overganger må derfor også ses i lys av mellomorganisatoriske virkemidler (jf. Winter, 2012) som tas opp og innlemmes i barnehagenes arbeidsmåter.

Referanser

- Abrahamsen, G. (2015). *Tilknytningsbaserte barnehager*. Universitetsforlaget.
- Bach, D., Dannesboe, K.I., Ellegaard, T., Kjær, B., Kryger, N. & Westerling, A. (2020). *Parate børn – forestillinger og praksis i mødet mellem familie og daginstitution*. Frydenlund Academic.
- Barnehageloven (2005). Lov om barnehager (barnehageloven) (LOV-2005-06-17-64). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Børhaug, K., Helgøy, I., Homme, A., Lotsberg, D.Ø. & Ludvigsen, K. (2011). *Styring, organisering og ledelse i barnehagen*. Fagbokforlaget.
- Børhaug, K., Homme, A., Olsen, T.A. & Ludvigsen, K. (2020). *Barnehageeigarane og rammeplanen*. I A. Homme, H. Danielsen & K. Ludvigsen (Red.). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen* (s. 107–145). (Rapport 37/2020). NORCE.
- Børhaug, K. & Nordø, Å.D. (2020). Kommunen som barnehagestyresmakt i implementeringa av den nye rammeplanen. I A. Homme, H. Danielsen & K. Ludvigsen (Red.). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen* (s. 59–106) (Rapport 37/2020). NORCE.
- Børhaug, K. (2021). *Barnehageeigarar mellom stat, marknad og sivilsamfunn*. Universitetsforlaget.
- Drugli, M.B. (2017). *Liten i barnehagen*. Cappelen Damm Akademisk.
- Engel, A., Barnett, W.S., Anders, Y. & Taguma, M. (2015). *Early childhood education and care policy review – Norway*. OECD. <https://www.oecd.org/norway/Early-Childhood-Education-and-Care-Policy-Review-Norway.pdf>
- Eide, H.M.K., Danielsen, H., Sataøen, S.O. & Olsen, T.A. (2020). Barnehagestudien. I A. Homme, H. Danielsen & K. Ludvigsen (Red.). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen* (s. 203–265). (Rapport nr. 37/2020). NORCE Samfunn.
- Goodlad, J.I. (1979) *Curriculum Inquiry. The Study of Curriculum Practice*. McGraw-Hill Inc.
- Havnes, A. (2021). Kunnskapsområdene i barnehagelærerutdanningen – en umulig modell? utfordringer ved faglig integrasjon og profesjonsretting. *Nordic Studies in Education*, 41(2), 111–129. <https://doi.org/10.23865/nse.v41.2356>
- Hogsnes, H.D. & Moser, T. (2014). Forståelser av gode overganger og opplevelse av sammenheng mellom barnehage, skole og sfo. *Nordisk barnehageforskning*, 7. <https://doi.org/10.7577/nbf.625>
- Håberg, L.I.A. (2017) Barnesentrert pedagogikk i barnehagen. *Prismet forskning*, 68(3), 305–318. <https://doi.org/10.5617/pri.5861>
- Kunnskapsdepartementet. (2006). *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. (FOR-2006-03-01-266). <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/kd/reg/2006/0001/ddd/pdfv/282023-rammeplanen.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2008). *Veileder. Fra eldst til yngst. Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/barnehager/veileder/f-4248-fra-eldst-til-yngst.pdf>

- Kunnskapsdepartementet. (2018). Barnehagelærerrollen i et profesjonsperspektiv – et kunnskapsgrunnlag. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f78959abbdc54b0497a8716ab2cbbb63/barnehagelærerrollen-i-et-profesjonsperspektiv.pdf>
- Lillejord, S., Børte, K., Halvorsrud, K., Ruud, E. & Freyr, T. (2015). *Tiltak med positiv innvirkning på barns overgang fra barnehage til skole: En systematisk kunnskapsoversikt*. Kunnskapssenter for utdanning. <https://utdanningsforskning.no/contentassets/d66fcf1950f34b46a79a5fc647e40774/kunnskapssenter-overgangbarnehage-web.pdf>
- Ljunggren, B., Moen, K.H., Seland, M., Naper, L., Fagerholt, R.A., Leirset, E. & Gotvassli, K.Å. (2017). *Barnehagens rammeplan mellom styring og skjønn – en kunnskapsstatus om implementering og gjennomføring med videre anbefalinger* (Rapport nr. 2, 2017). DMMH. <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/barnehagens-rammeplan-mellom-styring-og-skjonn.pdf>
- Lotsberg, D., Ludvigsen, K., Nordø, Å.D. & Homme, A. (2020). Barnehagestyrernes erfaring og arbeid med implementering av rammeplanen. I A. Homme, H. Danielsen & K. Ludvigsen (Red.). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen. Underveisrapport fra prosjektet Evaluering av implementering av rammeplan for barnehagen* (s. 147–202) (Rapport nr. 37/2020). NORCE Samfunn.
- Ludvigsen, K. & Homme, A. (2020). Utformingen av rammeplanens mål og virkemidler. I A. Homme, H. Danielsen & K. Ludvigsen (Red.). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen* (s. 27–57) (Rapport nr. 37/2020). NORCE Samfunn.
- Meld. St. 19 (2015–2016). *Tid for lek og læring — Bedre innhold i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-20152016/id2479078/>
- Meld. St. 6. (2019–2020). *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/3dacd48f7c94401ebefc91549a5d08cd/no/pdfs/stm201920200006000dddpdfs.pdf>
- Opplæringslova. (1998). *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* (LOV 1998-07-17-61). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>
- Pyle, A. & Alaca, B. (2018). Kindergarten children's perspectives on play and learning. *Early Child Development and Care*, 188(8), 1063–1075. <https://doi.org/10.1080/0304430.2016.1245190>
- Prop. 67 L (2017–2018) *Endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for brunnbemanning, plikt til å samarbeid om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO mv.)* Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/b3c38791419a48d4a85527cb15111710/no/pdfs/prp201720180067000dddpdfs.pdf>
- Schneider, A.L. & Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence, KA: University Press of Kansas.
- Språkrådet og Universitetet i Bergen (2023). I *Bokmålsordboka. Om Overgang*. <https://ordbokene.no/bm,nn/search?q=overgang&scope=ei>
- Strand, G.M. (2022). *Overgangen til ungdomstrinnet*. Universitetsforlaget.
- Utdanningsdirektoratet. (2017). *Rammeplan for barnehagen*. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/contentassets/5d0f4d947b244cfe90be8e6d475ba1b4/rammeplan-for-barnehagen---bokmal-pdf.pdf>
- Velan, D. & Vorkapić, S.T. (2020). Contextual determinants of kindergarten culture as indicators of children's well-being during their transition and adaptation. *Economic*

Research-Ekonomska Istraživanja, 33(1), 1182–1193. <https://doi.org/10.1080/1331677X.2019.1710230>

Winnicott, D.W. (2005). *Playing and reality*. Pelican Books. Hentet fra: <http://web.mit.edu/allanmc/www/winnicott1.pdf> (første gang publisert i 1971).

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

Winter, S. (2012). Implementation. I B.G. Peters & J. Pierre (Red.). *The SAGE Handbook of Public Administration*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446200506>

Ludvigsen, K., Kvilhaugsvik, H., Homme, A. & Rydland, H.T. (2023). Ny styringsstruktur og styrket eierrolle. I Homme, A., Danielsen, H. & Ludvigsen, K. (red.), *Fra «bør» til «skal». Rammeplan for barnehagen i et implementeringsperspektiv* (s. 227–262). Fagbokforlaget.
Doi: <https://doi.org/10.55669/oa301006>

Kapittel 6

Ny styringsstruktur og styrket eierrolle

Kari Ludvigsen, Hanne Kvilhaugsvik, Anne Homme og Håvard Thorsen Rydland

Barnehageeieren har det overordnede ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk, jf. Barnehageloven § 7 første ledd. Barnehageeieren har dermed juridisk ansvar for kvaliteten på barnehagetilbudet. Et kompetent pedagogisk personale er en forutsetning for et barnehagetilbud av god kvalitet. Det forutsettes derfor at barnehageeieren vektlegger de ansattes faglige og pedagogiske vurderinger i sin styring. (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 15)

6.1 Innledning

Rammeplanen for barnehagen fra 2017 har en rekke bestemmelser om barnehagens innhold som vi har belyst i de foregående kapitlene. I 2017 fikk rammeplanen for barnehagen også et eget punkt med bestemmelser

som angir barnehageeierens, styrerens og den pedagogiske lederens ansvar og roller i barnehagen (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 15–16). Dette er utgangspunktet for dette kapitlet.

Ansvar er utledet av bestemmelsene i barnehageloven § 7, som gir barnehageeieren det overordnede ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk, og dermed det juridiske ansvaret for kvaliteten på barnehagetilbudet.⁸ Mens den tidligere rammeplanen kun nevnte ansvaret til barnehagens styrer og ansatte, presiseres nå også eieransvaret. På denne måten kan vi si at rammeplanen legger opp til nye måter å styre barnehagens arbeid med rammeplanen på, gjennom samarbeid mellom eier, styrer og pedagogisk leder. Målet med rammeplanendringene er å styrke kvaliteten i alle barnehager. Hvordan erfares det tydeliggjorte eieransvaret?

Vi skal først analysere trekk ved prosessen rundt rammeplanreformen, med vekt på virkemidlene for å tydeliggjøre eieransvaret. Deretter spør vi om hvilken betydning presiseringen av eieransvar får for styringen av barnehagens arbeid med rammeplanen. Hvordan erfarer eiere, barnehagestyrere og lokal barnehagemyndighet endringen i styringsrelasjonen slik det er spesifisert i rammeplanen? Vi er spesielt interessert i spenningen mellom eierstyring og den faglige autonomien til barnehagens ledere. I en sektor med varierte eierorganisasjoner og et stort innslag av privat eierskap, er det også interessant å undersøke hvordan eierne stilles til ansvar.

Kapitlet vektlegger mellomorganisatorisk implementeringsatferd mellom barnehageeiere og barnehagestyrere og til dels også rollen til kommunen som barnehagemyndighet (Winter, 2012). Vi er særlig opptatt av å analysere hvordan tydeliggjøringen av eieransvaret kan betraktes som et virkemiddel for å kompensere for svakheter ved styringen av barnehagesektoren, ikke minst med tanke på å styrke kvalitet og utjevne forskjeller.

Denne tilnærmingen suppleres med et perspektiv som belyser endringene i eieransvaret i rammeplanen. Vi kan anta at endringene innebærer trekk av såkalt hybrid styring, der virkemidler basert på New Public Management (NPM) suppleres med det som med en samlebetegnelse kalles post-NPM-reformer (Christensen et al., 2014). Post-NPM-reformer kan omfatte

8 Loven inneholder i tillegg bestemmelser om kommunens rolle som barnehagemyndighet og om statsforvalterens rolle som klageinstans, veileder og tilsynsmyndighet. Barns og foreldres rett til medvirkning er også lovfestet.

partnerskap, nettverksstyring og myke styringsvirkemidler som skal bidra til å utvikle organisasjoners praksis i samme retning. Tendenser til post-N-PM-styring er identifisering norsk utdanningspolitikk i perioden etter 2005 (Helgøy & Homme, 2016), der statlig styring og kontroll i form av myke styringsvirkemidler ble innført for å begrense variasjon i tjenesteyting og ulikhet.

Offentlig ansvar handler om hvem som kan stilles til ansvar for politikkutøvelse. Det er et overordnet konstitusjonelt prinsipp at de som er gitt myndighet, skal stå til ansvar overfor allmenheten for utøvelse av tilliten de er gitt (Finn, 1994, s. 228). Å være ansvarlig («accountable» på engelsk) viser til en forpliktelse til å forklare og rettfærdiggjøre handlinger (Bovens, 2008, s. 250). Lovverket og rammeplanen gir barnehageeierne et generelt ansvar for å etterleve lov- og regelverk.

Vi vil redegjøre nærmere for dette begrepsapparatet under, og deretter kort beskrive datagrunnlaget for kapitlet. Analysen vil først avdekke noen hovedtrekk ved rammeplanen som reform, med vekt på eieransvaret, og deretter vil vi belyse hvordan eieransvaret for rammeplanen ivaretas og erfares av representanter for barnehageeiere og barnehagestyrere.

Kapitlet tar utgangspunkt i den overordnede teoretiske rammen for prosjektet, basert på Winters integrerte implementeringsmodell (Winter, 2012). I analysen som vi presenterer her, er vi opptatt av den organisatoriske konteksten for politikken og tolkningen av politiske mål på ulike nivåer, og spesielt den mellomorganisatoriske implementeringsatferden i samspillet mellom barnehageeiere, barnehagestyrere og kommunen som lokal barnehagemyndighet. Vår tidligere analyse av mål og virkemidler mellom politikk og handling (policydesign) i implementeringen av rammeplanen (Ludvigsen & Homme, 2020) danner en bakgrunn for kapitlets analyse. Vi vil slik få muligheten til å analysere forbindelsene mellom rammeplanens mål og virkemidler og aktørenes rolle og relasjoner i styringen av rammeplanarbeidet. Analysen vil trekke veksler på teoretiske perspektiver som kan supplere dette rammeverket.

Revideringen av rammeplanen betraktes i vårt prosjekt som en form for læreplanreform, med sine særtrekk knyttet til den barnehagepolitiske konteksten. Reformen i utdanningssektoren inngår også i en større sammenheng av offentlig reformpolitikk. Det kan derfor være nyttig å forstå rammeplanens bestemmelser i lys av noen hovedtrekk ved det siste tiårets offentlige reformer som går i retning av hybrid styring. Studier av offentlige reformer påpeker at trekk fra ulike reformtradisjoner i praksis ofte blandes (Christensen et al.,

2021). Den tidligere bølgen preget av NPM-tenkning med vekt på fristilling, horisontal spesialisering, effektivitet, marked og konkurranseutsetting har blitt supplert med det som kalles post-NPM- eller «whole of government»-reformer. Sistnevnte preges av økt sentralstyring og samordning, men også etablering av midlertidige kollegiale ordninger eller nettverk for politikktutforming og iverksetting (Christensen et al., 2021, s. 233).

Slike post-NPM-tendenser er som nevnt ovenfor identifisert i norsk utdanningspolitikk (Arnesen, 2011; Helgøy & Homme, 2016). Fra ca. 1990 skjedde det gradvise endringer i den tradisjonelle styringen av sektoren, som var preget av offentlig ansvar med sosialdemokratiske verdier og korporatisme, men også med et sterkt innslag av lokal autonomi, og endringene skjøt fart med ny sentrum-høyre-regjering fra 2001 (Bondevik II). Direkte hierarkisk styring ble erstattet med kontraktbaserte relasjoner, desentralisering, konkurranse og output-kontroll (Helgøy & Homme, 2016). Når det gjelder skolesektoren, ble imidlertid privatisering og markedsløsninger begrenset, og den rød-grønne regjeringen fra 2005 (Stoltenberg II) føyde til nye myke styringsvirkemidler som til dels modifiserte reformene. Argumentet til Helgøy og Homme er at markedsløsninger og desentralisering har vært fulgt opp med tiltak som skulle gjenvinne statlig styring og kontroll og kompensere for negative virkninger av NPM-reformer på inkludering og utjevning. Dette har gitt en form for hybrid styring i utdanningssektoren.

Barnehagesektoren har et stort innslag av private eiere, noe som skiller den fra grunnskolen og videregående skole når det gjelder organisering og eierskapsformer (Trætteberg et al., 2023). Samtidig er barnehagene siden 2005 integrert i utdanningssektoren, og dermed er det relevant å forstå reformene i barnehagefeltet i lys av trekk ved styringen av utdanningssektoren. Rammepplanen kan betraktes som et utdanningspolitisk styringsinstrument, og vi vil i dette kapitlet undersøke hvordan rammeplanens nye bestemmelser om eiernes ansvar kan forstås i lys av slike hybride reformstrømninger, og hvordan dette erfares av de aktørene som skal samarbeide om ansvaret for implementeringen av rammeplanen.

6.2 Datagrunnlag

Dette kapitlet undersøker rammeplanens bestemmelser om eieransvar som utdanningspolitisk styring og erfaringene til barnehageeiere, barnehagestyrere

og lokal barnehagemyndighet med det styrkede eieransvaret gjennom meto-
detriangulering. Datagrunnlaget er hentet fra Policystudien, Eierstudien,
Barnehagestudien og Styrerundersøkelsen.

Analysen av policydesignet, med vekt på mål og virkemidler, bygger
på en gjennomgang av sentrale policydokumenter samt intervjuer med nasjo-
nale aktører på barnehagefeltet (se appendiks A, kapittel A1.8). Vi vil her legge
vekt på å oppsummere sentrale trekk ved organiseringen av og deltakelsen
i prosessen, de sentrale aktørenes forståelse for målene med den nye ramme-
planen, og hvilke virkemidler som sentrale myndigheter har tatt i bruk for
å implementere den.

Eierstudien som ble foretatt i 2020, gir intervju- og dokumentmateriale
fra et utvalg kommunale og private eiere og kan utdype hvordan ulike barne-
hageeiere utøver og erfarer sitt ansvar etter rammeplanen og barnehage-
loven. Materialet omfatter intervjuer med 14 barnehageeiere med ulike størrelse
på organisasjonen, av disse var seks kommunale eiere og åtte private.

I forbindelse med Barnehagestudien i 2021–2022 ble ni barnehagestyrere
intervjuet om sine erfaringer med rammeplanarbeidet og om samarbeidet
med eier og lokal barnehagemyndighet. Utvalget omfatter barnehagestyrere
fra fire store kommunale barnehager eid av store og mellomstore kommuner.
Utvalget omfatter også fem styrere i private barnehager med ulike eierforhold.
Disse spenner fra frittstående, små barnehager til større barnehager knyttet
til store ideelle og kommersielle eierorganisasjoner.⁹

Styrerundersøkelsen tilbyr surveydata fra to undersøkelsestidspunkt, 2019
(runde 1) og 2022 (runde 2). Etter gjennomføring og analyse av data fra
Styrerundersøkelsens runde 1 endret vi enkelte spørsmålsformuleringer som
ikke fungerte optimalt, deriblant noen variabler som analyseres i dette kapit-
let. Vi bruker derfor den siste runden av Styrerundersøkelsen her. For dette
kapitlet har vi valgt ut tre variabler fra Styrerundersøkelsen som undersøker
hvordan barnehagestyrerne erfarer relasjonen til barnehageeier.

9 For fullstendig oversikt over datagrunnlaget se appendiks A kapittel A1.3 for
Styrerundersøkelsen, kapittel A1.6 for intervjuene med barnehagestyrere samt
kapittel A1.7 for intervjuene med barnehageeiere.

6.3 Trekk ved styringen av barnehagesektoren og rammeplanen som virkemiddel

En forutsetning for vår studie er at implementering av reformer finner sted i en kontekst som arbeidet med reformen veves inn i. Før vi ser på våre funn når det gjelder hvordan de nye bestemmelsene om ansvar tolkes og erfares, vil vi derfor først analysere bakgrunnen for nye styringsgrep og virkemidler knyttet til ansvarsbestemmelsene i rammeplanen fra 2017. Dette avsnittet er basert på analysen av intervjuer og offentlige dokumenter i Policystudien, og analyser fremstilt i underveisrapporten fra evalueringsprosjektet (Ludvigsen & Homme, 2020).

6.3.1 Rammeplanen som en del av den utdanningspolitiske styringen

Vi vil først redegjøre for hva som kjennetegner rammeplanen som utdanningspolitisk styringsinstrument som er rettet mot å sikre kvalitet i alle barnehager, og hvilke virkemidler som har blitt knyttet til rammeplanen. Hvordan kan disse forstås i en bredere styringsmessig kontekst? Barnehagesektoren har historisk sett vært preget av desentralisert ansvar med høy grad av profesjonell autonomi, et stort innslag av privat og ideelt eierskap og lite effektive hierarkiske styringsvirkemidler (Borgund & Børhaug, 2016). Reformeringen av barnehagesektoren og utbyggingen av barnehageplasser med et mål om full barnehagedekning baserte seg på et politisk kompromiss mellom opposisjonen på Stortinget og regjeringen i 2003. Målet om full barnehagedekning ble nådd gjennom et stort innslag av privat initiativ, fremmet gjennom økonomiske virkemidler. Staten opprettet en rekke økonomiske støtteordninger som skulle gi insentiver til å bygge og drive private barnehager. Kommunene ble gitt større ansvar for barnehagetilbudet, det ble innført rammefinansiering, og utbyggingen hvilte på et stort innslag av private aktører (Kunnskapsdepartementet, 2019). Parallelt med utbyggingen ble barnehagen overført til utdanningssektoren gjennom at ansvaret ble overført fra Barne- og familiedepartementet til Kunnskapsdepartementet i 2006. Til tross for politisk uenighet om styringen med private barnehager, særlig finansieringen, fikk barnehagesektoren trekk av markedsstyring og innslag av brukervalg. Virkemidlene i barnehagesektoren hadde dermed fra

årtusenskiiftet tydelige innslag av NPM-styring i form av et voksende barnehagemarked sammen med desentralisert ansvar og vekt på lokal tilpasning.

Med utbyggingen fulgte politiske initiativ for å bedre styringen av sektoren, med ambisjon om å styrke kvalitet og innhold. Stoltenberg II-regjeringen satte i 2009 ned et utvalg som skulle styrke den statlige styringen i sektoren for å nå målet om et likeverdig barnehagetilbud i hele landet. Man ønsket å vurdere hvordan regelverket kunne utformes for å sikre tilstrekkelig nasjonal styring med kvaliteten i barnehagene og samtidig ivareta kommunal frihet til lokal prioritering (Regjeringen, 2011). Arbeidet med å fornye reguleringen av barnehagene fortsatte etter regjeringsskiiftet i 2013. Imidlertid ser vi i årene som fulgte, en ulik tilnærming til veksten i privat eierskap, avhengig av regjeringssammensetning.

6.3.2 Arbeidet med en tydeligere ansvarsfordeling i ny rammeplan

Sammen med barnehageloven er rammeplanen et juridisk virkemiddel. Samtidig har forskning påpekt at de tidligere rammeplanene har vært myke styringsinstrumenter og oppfattet som lite bindende for sektoren (Ljunggren et al., 2017). Den siste revideringen tok sikte på å styrke styringen av barnehagene gjennom rammeplanen og omfattet også ansvar og roller.

Rammeplanen fra 2006 nevnte i innledningen at planen var rettet mot personalet, foreldre og foresatte, barnehageeiere og kommunen som barnehagemyndighet, og viste til barnehagelovens paragrafer når det gjaldt ansvaret for virksomheten. Barnehageeierne kunne etter den da gjeldende barnehageloven (§ 2) fastsette retningslinjer for lokal tilpasning av rammeplanen og hadde ansvar for barnehagenes rammebetingelser. Kommunen som lokal barnehagemyndighet hadde etter § 16 i samme lov ansvar for å føre tilsyn med at alle barnehagene i kommunen drev en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet i samsvar med lov og forskrifter (Kunnskapsdepartementet, 2006).

Forut for arbeidet med ny rammeplan tok også policydokumenter og evalueringsrapporter opp utfordringer knyttet til planens rolle som styringsinstrument, som nevnt i innledningskapitlet. Utfordringene gjaldt blant annet tilpasning mellom rammeplan og barnehagelov, rammeplanens form som forskrift og mulighetene for å føre tilsyn med utgangspunkt i rammeplanen (NOU 2012: 1, s. 10, 210). Stortingsmeldingen Tid for lek og læring (Meld. St.

19 (2015–16)) viste til OECDs vurdering av at den eksisterende rammeplanen ikke var et godt nok styringsverktøy for sektoren (Engel et al., 2015). På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet ble denne kritikken fulgt opp i forskningsrapporten som studerte hvordan rammeplanen fungerte som styringsverktøy (Ljunggren et al., 2017). Rapporten konkluderte blant annet med at rammeplanen som juridisk dokument var mangetydig og vid i en sektor med svak juridisk kompetanse og kapasitet (Ljunggren et al., 2017). Dette var særlig en utfordring i forbindelse med tilsyn, der kommuner og statsforvaltere (tidligere fylkesmenn) hadde behov for kriterier for hva som er god nok kvalitet i barnehager.

Etter regjeringsskiftet i 2013 fikk Høyre statsråden i Kunnskapsdepartementet. For å sikre det allmenpedagogiske tilbudet ønsket Solberg-regjeringen tydeligere føringer for hvordan eier og ansatte skulle sikre et kvalitetsmessig godt tilbud (Meld. St. 19 (2015–16)). Utkastet til rammeplan ble presentert av statsråden i oktober 2016, da planen ble sendt på høring. Kunnskapsdepartementet la vekt på at rammeplanen skulle gi rom for ulike eiere og barnehageprofiler. Dette indikerer at regjeringen så på brukervalg som et virkemiddel i arbeidet for å sikre kvalitet.

Et av de viktige forslagene som ble presentert i 2016 var tydeligere føringer for hvordan eier, styrer, pedagogisk leder og øvrig personale skulle arbeide for å sikre et kvalitetsmessig godt tilbud for alle barn (Kunnskapsdepartementet, 2016). Departementet fremhevet klargjøring av ansvar, roller og forpliktelser som et viktig nytt grep. Som nevnt i kapittel 1 møtte deler av rammeplanutkastet motstand i høringsprosessen. Innvendingene berørte spenningen mellom styring og faglig autonomi. Det ble uttrykt uro angående ivaretagelsen av pedagogenes metodefrihet når eiernivåets faglig-pedagogiske ansvar ble foreslått styrket (Kunnskapsdepartementet, 2017).

Den nye rammeplanen kan betraktes som et styringsinstrument med hybride trekk. Vi ser en blanding av NPM-styring, med vekt på private initiativ, brukervalg og konkurranse for å fremme kvalitet, kombinert med forsøk på å styrke styringsvirkemidlene, det vi kan betegne som post-NPM-styring. Statlig styring ble forsøkt styrket gjennom utformingen av rammeplanen, gjennom dens knappe og mer konsise form, og tilpasningen av rammeplanen til barnehagelovens formuleringer. Forventningene ble klarere, og ansvarsforholdene ble tydeliggjort.

Utdanningsdirektoratet, som fikk ansvaret for implementeringen, la vekt på parallellitet i utformingen og iverksettingen. Begge prosessene bygde

på omfattende konsultasjon med ulike nasjonale aktører knyttet til barnehagesektoren, blant annet barnehageeierne. Videre la direktoratet sterk vekt på at man i implementeringsprosessen skulle samordne rammeplanen med andre reformprosesser i sektoren og styrke tilgangen på veiledningsressurser.

Vi kan se bestemmelsene om eieransvar som et ledd i styrkingen av rammeplanen som styringsinstrument og en klargjøring av ansvarsfordelingen for å sette rammeplanen ut i livet. Den statlige styringen har blitt styrket, men gjennom koordinering og partnerskap. Det var viktig for Solberg-regjeringen å gi en plass til de private eierne med en begrunnelse om å sikre faglig variasjon i tilbudet gjennom blant annet ulike faglige profiler. De nye bestemmelsene i rammeplanen kan imidlertid også tolkes som et grep for å forplikte barnehageeierne til å sikre kvalitet. Dette var viktig i en sektor med et stort privat innslag og stor variasjon i eiernes styringsambisjoner og ressurser og begrenset mulighet for å føre kontroll med private eiere. Videre i dette kapitlet vil vi derfor være opptatt av barnehageeierens utøvelse av sitt ansvar og erfaringene de har med å utøve dette ansvaret.

Etterlysingen av kvalitetskriterier kan forstås som et behov for å veie opp for stor variasjon i barnehagetilbudets innhold. Den store og raske utbyggingen var avhengig av både kommunale og private initiativ. Barnehagetilbudet hvilte på en mangfoldig eierskapsstruktur og variasjon i kapasiteten til både offentlige og private barnehageeiere. Desentralisering av ansvaret for barnehagene gjennom kommunenes rolle som barnehagemyndighet ga også ulikt grunnlag for virksomheten.

Ønsket om å styrke rammeplanen som styringsinstrument kan ses som en hybrid strategi med virkemidler rettet mot å kompensere for nevnte kvalitetsforskjeller. Samtidig er rammeplanen fortsatt et mykt styringsinstrument som ble forsøkt skjerpet gjennom tydeligere bestemmelser, mer presis form og mer bydende formuleringer. Eieransvaret ble tydeliggjort i den nye rammeplanen. Eierne var fra før gitt et ansvar i barnehageloven, § 7, som pålegger eieren å drive virksomheten i tråd med gjeldende lover og forskrifter. Eiernes rolle blir understreket ytterligere ved at ansvaret nå også omtales i rammeplanen for barnehagen. Dette kan ses som en måte å gjøre ansvaret enda tydeligere og slik kanskje kompensere for begrensningene knyttet til svak hierarkisk styring av innholdet i de private barnehagene. Som vi tar opp i neste kapittel (kapittel 7), har kommunen som barnehagemyndighet få virkemidler overfor private eiere utover tilsyn og frivillig deltakelse i nettverk og veiledning.

6.3.3 Barnehagenes mangfoldige eierstruktur

Den nye rammeplanen skulle implementeres i en sektor med stor variasjon i eierform og endring i kommune- og eierskapsstrukturer. Barnehagenes eierskap er mangfoldig og endrer seg over tid. Om lag halvparten av barnehageplassene er i privateide barnehager. Det er fri etableringsrett for barnehager, men kommunen skal godkjenne at barnehagen drives i tråd med gjeldende lover og regler. Private eiere er ikke underlagt kommunal politisk styring utover tilsyn av den enkelte barnehage. En nokså stor andel private eiere har hånd om flere enn én barnehage, i 2019 utgjorde disse 40 prosent, ifølge regjeringens statistikk (Kunnskapsdepartementet, 2019). Dette betyr imidlertid at om lag 60 prosent av eierne bare eier én barnehage. Tallene viser en utvikling i retning av større eiere og større barnehager. Børhaug (2021, s. 53) peker imidlertid på at et lite knippe private eiere skiller seg ut ved at de eier svært mange og gjerne store barnehager. Ifølge regjeringen (2019) var flest private barnehager organisert som aksjeselskap eller samvirkeforetak. Privat eierskap kan altså ta ulike former. I vår undersøkelse har vi valgt å skille mellom barnehageeiere som er ideelle virksomheter, og eiere som driver kommersielt. Dette er et nokså grovt skille, og blant dem vi klassifiserer som ideelle, kan det både være mer verdibasert eierskap og det Børhaug (2021, s. 55) betegner som mer «sjølhjelpsorientert» eierskap, som for eksempel foreldredrevne barnehager.

Kommunale barnehageeiere varierer i størrelse, og innslaget av privat eierskap i kommunene varierer. Noen kommuner eier bare et fåtall barnehager, mens noen store kommuner kan ha mange. Kommunen som barnehageeier er en del av et offentlig, politisk styringssystem som ledes av et demokratisk valgt kommunestyre. Barnehagen er i mange kommuner organisert som en del av kommunens oppvekstfelt, som også inkluderer skole og andre tjenester (se for eksempel Børhaug et al., 2020), og inngår slik i en større kommunal helhet knyttet til tjenester for barn og ungdom. Det kan også variere over tid og med partifarge hvor stort rom det er for faglige og for politisk funderte satsinger i sektoren (Børhaug et al., 2020). Samtidig er det viktig å presisere at handlingsrommet for kommunen som barnehageeier er stort, og at det er stor variasjon i hvor mye kommunestyret involverer seg i styringen av kommunens barnehager. Kommunale barnehager inngår i politiske prioriteringer og i en organisasjon med mange oppgaver, og de kan være forventet å ta hensyn som private barnehager ikke blir avkrevd.

Funn fra tidligere studier tyder på at mange eiere det siste tiåret har fulgt opp sitt ansvar gjennom å utvikle sin faglig-pedagogiske styringskapasitet (Børhaug et al., 2011; Børhaug, 2016, 2021). Eiernes investering i å bygge opp faglig kapasitet var altså en pågående prosess da den nåværende rammeplanen trådte i kraft. Stor styringskapasitet på eiernivå representerer noe nytt i sektoren og kan betraktes som et nytt trinn i den vertikale lagdelingen. Ifølge ekspertutvalget for barnehagelærerrollen (Kunnskapsdepartementet, 2018) har de enkelte barnehagene blitt mer integrert i eierorganisasjonen. Imidlertid har vi også sett at det er store forskjeller når det gjelder barnehageeierne ambisjoner og kapasitet til slik involvering (Børhaug et al., 2020). Dette kan skape ulike betingelser for barnehagestyrernes arbeid og opplevelsen av autonomi og rommet for faglig skjønn hos barnehagenes personale.

På bakgrunn av dette vil vi videre i kapitlet undersøke hvordan barnehageeierne ivaretar ansvaret, og hvordan barnehagestyrerne erfarer styringsrelasjonen til eier.

6.4 Barnehageeierne forståelse av ansvaret for rammeplanen

Rammeplanens kapittel 2 «Ansvar og roller» presiserer eierrollen og ansvaret til barnehagens styrere og pedagogiske ledere. At eierrollen har blitt tydeligere i rammeplanen kan betraktes som en måte å avlaste barnehagestyrerne på i tillegg til å utjevne forskjeller i kompetanse og ressurser på barnehagenivå (Ludvigsen & Homme, 2020, s. 41). Ifølge rammeplanen er et kompetent pedagogisk personale en forutsetning for et barnehagetilbud av god kvalitet. Det forutsettes derfor at barnehageeieren vektlegger de ansattes faglige og pedagogiske vurderinger i sin styring. I tillegg understrekes ansvaret til barnehagens styrer og de pedagogiske lederne for at barnehageloven og rammeplanen oppfylles gjennom det pedagogiske arbeidet. Rammeplanen tillegger styrerne ansvaret for den faglige oppfølgingen av planen og for å sikre at dette skjer i samarbeid med barnehagens eier. Vi vil derfor først undersøke hvordan eierne oppfatter sitt ansvar, og hvordan de ivaretar dette i relasjon til barnehagestyrerne. I kapittel 6.5 studerer vi så hvordan barnehagestyrerne erfarer at barnehageeierne utøver sitt ansvar.

6.4.1 Oppfatningen av eieransvaret

Eierstudien i vår rapport fra 2020 viser at de fleste eierne har en klar oppfatning av at deres oppgaver også omfatter det faglige ansvaret for barnehagene. Et hovedfunnt var at eierne oppfattet at de har et overordnet ansvar for oppfølgingen av rammeplanen (Børhaug et al., 2020):

Eier har et overordnet ansvar for å holde i trådene og sikre at man har en profesjonell drift. Og følge de gjeldende lover og regler og dokumenter som følger med. Så. Det kan man ikke delegere. Man er – man har ansvar. (P7, privat eier, mellomstor ideell)

Denne opplevelsen av forpliktelse og overordnet ansvar etter bestemmelsene i lov og forskrift så alle eierne vi intervjuet, ut til å dele. Imidlertid fant vi forskjeller i måten eierne forsto at de skulle følge opp barnehagenes arbeid med rammeplanen på. Noen eiere oppfattet at ansvaret deres først og fremst var å formidle krav og forventninger til barnehagene fra offentlige myndigheter, fra staten og kommunen. De overlot til barnehagestyrere og pedagogiske ledere å fortolke og omsette dette til faglige tiltak. Imidlertid var det andre eiere som mente de hadde en viktig rolle som fortolkere av rammeplanen for barnehagen.

En tredje forståelse handlet om å følge opp arbeidet i barnehagene tettere, og denne forståelsen fant vi både hos kommunale og private eiere:

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

Denne kommunale eieren var opptatt av at rammeplanen skulle føre til reelle endringer i barnehagenes arbeid. Dette ansvaret ble ivaretatt blant annet gjennom dokumentasjon fra barnehagene til eier og gjennom oppfølgingssamtaler. Flere uttrykte at det var viktig å ha en god relasjon til barnehagene for at eiers oppfølging av rammeplanarbeidet skulle la seg gjennomføre.

Én kommunal eier la vekt på at barnehagestyrerne skulle være eiers forlengede arm:

Styrer er jo eier sin representant i avdelingen, den forlengede armen fra kommunehuset kan du si da, som sitter der og skal drive prosjektarbeid og drive alt det som foregår der. Så man kan vel si at det er styreren som er eieren i hver enkelt avdeling, selv om vi som sitter på administrasjon, har et høyere nivå. Så er det jo kommunestyret som eier barnehagene. (K2, kommunal eier, liten kommune 2)

Vi fant også eksempler på det motsatte. I intervjuundersøkelsen er det to private, små eiere som erkjente sin begrensede kapasitet faglig:

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

Sitatet ovenfor viser en eier som var klar over sitt overordnede ansvar, men som anerkjente at styrerne hadde større faglig kompetanse og var mer oppdatert enn eier. Eier ivaretok da sitt ansvar gjennom å sørge for at barnehagene hadde styrere som var i stand til å ta det faglige ansvaret, og delegere dette til dem.

6.4.2 Eieransvaret og den faglige autonomien

Eierne hadde ulike strategier når det gjaldt hvor tett oppfølging av barnehagene de la opp til. Vi finner også ulike oppfatninger blant de intervjuede eierne når det gjelder hvor det faglige ansvaret ligger. For noen var det viktig å understreke at barnehagestyrerne skulle ha hånd om det faglige ansvaret, mens andre eiere hadde ambisjoner om egne initiativ og satsinger i barnehagene. Vi skal gå litt nærmere inn på hvordan de ulike eierne forholdt seg til det faglige ansvaret til barnehagestyrerne og deres faglige autonomi.

Noen eiere var opptatt av å få gjennomslag for forslag til satsinger hos styrerne og pekte på at det kunne være vanskelig å få styrernes oppslutning om forslag til endringer i arbeidet. En av de private eierne sa det slik:

Du må få de andre til å forstå hvorfor vi skal gjøre som vi gjør. Da kan vi instruere så mye – eller da kan vi bruke vår myndighet

så mye som vi vil, men da blir det – vi har jo – vi ønsker jo de beste barnehagene. Og da bruker vi de måtene som vi tror er riktig for å få de beste barnehagene. Og det å – det verste – det er jo det vi hører [...] Det å bli tredd noe ned over hodet da, jeg har jo fått den tilbake noen ganger og. (P3, privat eier, mellomstor kommersiell)

Eieren la her vekt på dilemmaet mellom faglig autonomi og standardisering i gjennomføringen av faglige initiativ. En annen eier la også vekt på at barnehagene skulle ta del i felles satsinger, her ble det særlig nevnt arbeid med kvalitet. Utover dette understreket informanten at barnehagene skulle få ha stor frihet lokalt i arbeidet med rammeplanen:

Vi har nok vært ganske opptatt av at vi skal ha noe felles, vi skal jobbe med prosesskvaliteten i barnehagen, men vi er nok – kanskje jeg er for naiv, men vi har en tillit til at de skal jobbe seg gjennom rammeplanen ut ifra at vi setter opp temaer som vi ønsker at de skal jobbe med. (P2, privat eier, stor kommersiell)

For denne eieren var det viktig med felles satsinger i barnehagene, men også å ivareta tilliten til barnehagens styrer og pedagogiske personale i faglige spørsmål.

Vi fant at eierne brukte et bredt spekter av faglige styringsverktøy (se Børhaug et al., 2020). De fleste benyttet allerede etablerte verktøy, men noen hadde foretatt mindre justeringer av verktøyene. Styring gjennom utstrakt standardisering av pedagogiske metoder er ikke fremtredende blant eierne som er intervjuet i Eierstudien.

Til tross for styrket ansvar for eierne og den klare ansvarsoppfatningen gir intervjuene tydelig inntrykk av at eierne overlater barnehagestyrerne et visst faglig handlingsrom. Små barnehageeiere med begrensede ressurser la til rette for at styrerne skulle ha hovedansvar for barnehagens faglige innhold. Dette gjaldt også store barnehageeiere med ambisjoner og ressurser.

Kommunen som eier har ofte mulighet til å trekke vekslers på bredere ressurser i flere tjenester og sektorer og kan dermed legge an et bredere oppvekstperspektiv i arbeidet som barnehageeier (Børhaug et al., 2020).

6.4.3 Etablering av faglige fora og nettverk

Både private og kommunale eiere la vekt på å etablere nettverk for barnehagestyrerne. Slike nettverk ser ut til å ha ulike funksjoner. For noen virker nettverkene å danne et forum for erfaringsutveksling og initiering. I en av de større private eierorganisasjonene fungerte slike nettverk som et viktig faglig forum. En av de private eierne med barnehager i svært mange kommuner hadde etablert nettverk for barnehagene, til dels på tvers av kommuner, for å styrke dem som lærende organisasjoner:

Så vi har vært veldig opptatt da av å på en måte sette barnehagene i nettverk, slik at vi er opptatt av å være lærende organisasjoner sånn at vi kan lære av hverandre, støtte hverandre og utfordre hverandre. (P2, privat eier, stor kommersiell)

Også en annen privat eier fremhevet betydningen av styrernetttverk innenfor og på tvers av kommunegrenser:

Og det vi håper, er at de skal få litt sånne synergier av å ha et tett samarbeid med den enkelte kommune, men også dele det på tvers i – på barnehagene i kjeden da. Også – også har det vært nettverk med en nettverksleder som også er en styrer, men så har vi også samlinger med disse styrerne. (P1, privat eier, stor kommersiell)

Slike eierinitierte nettverk tok sikte på å styrke faglig utvikling og samarbeid, men det er interessant at eiere også så muligheten for å samordne barnehagestyrere på tvers av geografiske myndighetsområder som kommunegrensene utgjør. En av disse eierne la vekt på at nettverkene kunne bidra til å styrke gevinsten av lokalt samarbeid med kommunal barnehagemyndighet og skape synergier på tvers innenfor eierorganisasjonen.

6.4.4 Barnehageeieres erfaringer med styrket ansvar for implementeringen av rammeplanen

Funnene våre tyder på at eierne oppfatter at de har et ansvar for at rammeplanen blir tatt i bruk i barnehagene. Eiernes tiltak fremsto i vårt utvalg som ulike og allsidige i omfang, form og innhold. Dette speiler et stort mangfold

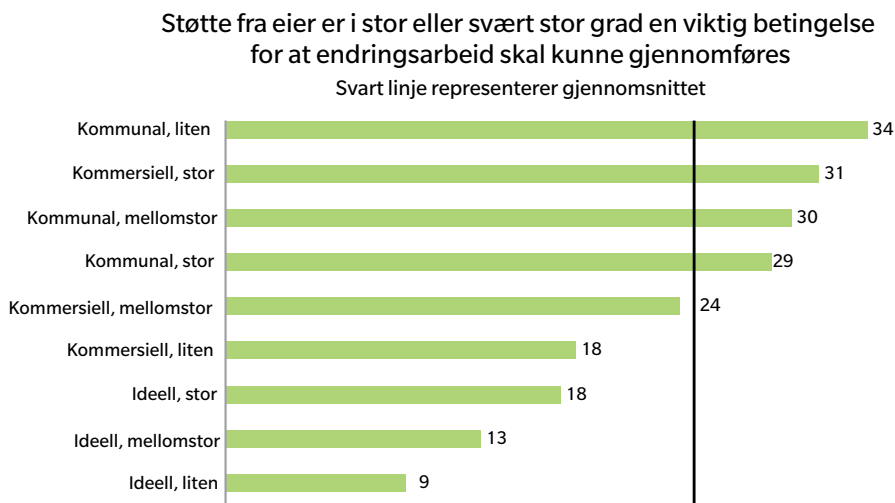
blant eierne når det gjelder ambisjoner og kapasitet, noe som gir barnehagestyrerne ulike vilkår og rom for faglig autonomi i arbeidet med rammeplanen. Mange eiere de senere årene har tatt større styringsansvar for det faglige innholdet i sine barnehager, noe som for mange eierorganisasjoner har medført oppbygging av faglig kapasitet og muligheten for faglige prioriteringer, initiativ og satsinger overfor barnehagene (Børhaug, 2016, 2021). I det følgende skal vi analysere hvordan barnehagestyrere ansatt i ulike eierorganisasjoner har erfart eieransvaret.

6.5 Barnehagestyrernes erfaring med eieransvaret

Som påpekt skal eiers styring gi plass for ansattes faglige og pedagogiske vurderinger, og eier har mulighet for å tilpasse arbeidet med rammeplanen til lokale forhold. Barnehagens styrer har det daglige ansvaret i barnehagen og skal sørge for at det pedagogiske arbeidet er i tråd med barnehageloven og rammeplanen. Rammeplanen fastslår videre at det er en forutsetning for en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse at det sikres et godt samarbeid med barnehageeieren. Slik har også barnehagestyrerne et ansvar for å ivareta relasjonen til barnehageeier (Utdanningsdirektoratet, 2017). For å undersøke hvordan barnehagestyrerne opplever at eier ivaretar faglige og pedagogiske vurderinger i arbeidet med rammeplanen, bygger vi på Styrerundersøkelsen og intervjuer med barnehagestyrere i Barnehagestudien.

6.5.1 Opplevd støtte fra eier

I Styrerundersøkelsens runde 2 fra 2022 spurte vi styrerne om de viktigste betingelsene for endringsarbeid i barnehagene. Styrerne ble bedt om å oppgi de viktigste betingelsene for at endringsarbeid skulle kunne gjennomføres i barnehagen. De kunne krysse av for inntil to forhold av de følgende: motiverte ansatte, engasjerte foreldre, tydelig ledelse i barnehagen, støtte fra eier, støtte fra myndigheter, økonomi, annet. Figur 6.1 viser hvor mange som svarte at støtte fra eier var en viktig betingelse for å utføre endringsarbeid.



Figur 6.1 Styreres vurdering av støtte fra eier som viktig betingelse for endringsarbeid, angitt i prosent (N = 1796).

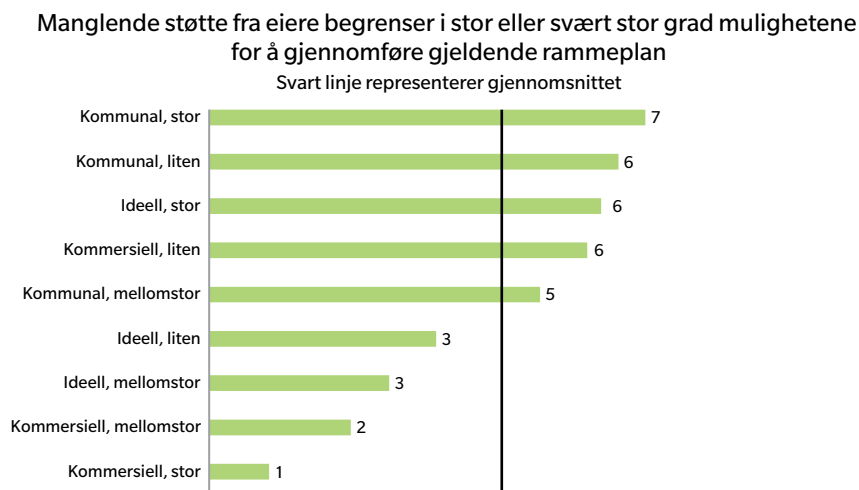
Totalt oppga 25 prosent av styrerne at støtte fra eier er en viktig betingelse for at endringsarbeid skal kunne gjennomføres. I gjennomsnitt krysset 31 prosent av styrerne i kommunale barnehager av for dette alternativet. De minste kommunale barnehagene (40 barn eller færre) rapporterte i størst grad om at støtte fra eier var viktig, her krysset 34 prosent av. Styrere i barnehager med private, ideelle eiere var de som i minst grad oppga støtte fra eier som en viktig betingelse (i gjennomsnitt 12 prosent), og blant de private, ideelle var det styrerne i de minste barnehagene som i minst grad krysset av (9 prosent). Det var lite som skilte små og store barnehager på dette spørsmålet. Det er likevel verdt å merke seg at det er stor variasjon mellom ulike eierkategorier. Variasjonen synes først og fremst å speile styrernes forventninger til eierinvolvering i endringsarbeid.

6.5.2 Manglende eierstøtte som begrensning på gjennomføring av rammeplanen

Vi spurte styrerne i 2019 om å angi i hvilken grad ulike forhold begrenset mulighetene for å gjennomføre rammeplanen. På bakgrunn av ansvarsbestemmelsene i rammeplanen var opplevd støtte fra eier en av faktorene som skulle rangeres. I 2019 fant vi at barnehagestyrerne opplevde mangel på tid, økonomiske ressurser og organisasjonsmessige forhold som mest begrensende

for rammeplanarbeidet (Lotsberg et al., 2020). Færre opplevde at manglende eierstøtte begrenset dem i dette arbeidet.

Figur 6.2 viser funn fra Styrerundersøkelsen i 2022 og andelene som sa seg enige eller svært enige i påstanden «Manglende støtte fra eier begrenser mulighetene for å gjennomføre gjeldende rammeplan», fordelt på de tre eier- og størrelseskategoriene.



Figur 6.2 Styreres vurdering av påstand om manglende støtte fra eier i arbeidet med gjeldende rammeplan, angitt i prosent (N = 1776)

Vi fant liten grad av støtte for påstanden om at manglende støtte fra eier var et forhold som begrenset mulighetene for å gjennomføre gjeldende rammeplan, og totalt sa litt over 4 prosent seg enig eller svært enig i dette. Når vi bryter denne variabelen ned på eierskap og størrelse, finner vi enkelte forskjeller. Styrere i de kommunale barnehagene er i størst grad enige i påstanden. I gjennomsnitt svarer 6 prosent av disse at den manglende støtten i stor eller svært stor grad begrenser mulighetene deres. De kommersielt eide barnehagene er i minst grad enige, i gjennomsnitt støtter 3 prosent av disse påstanden, mens det blant styrerne i store, kommersielle barnehager bare er 1 prosent som sier at dette er en begrensning i stor eller svært stor grad. Det at styrerne

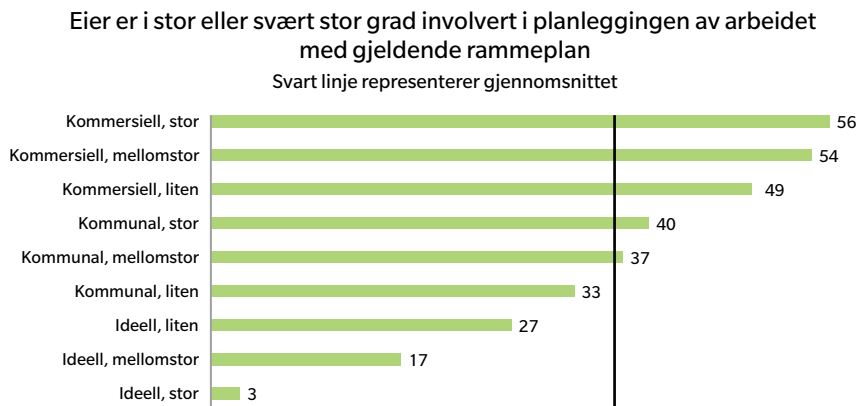
ikke oppfatter manglende eierstøtte som en begrensning, behøver ikke bety at eierne er tett på barnehagene. Det kan også være uttrykk for at styrerne opplever å ha gode vilkår for å gjennomføre rammeplanen i barnehagen. Også i 2022 opplevdes mangel på tid, økonomiske ressurser og organisasjonsmessige forhold som mer begrensende enn manglende eierstøtte.

Man kan argumentere for at begrensende faktorer som tid, organisasjonsforhold og tilgang på kompetanse indirekte vil bero på hvilke rammer og ressurser som eier stiller til rådighet. Tidsfaktoren kan henge sammen med bemanningssituasjonen og tilgangen på personale og sykefravær eller med krevende forhold i barnegruppen. Den kan også være knyttet til prioriteringsutfordringer dersom barnehagestyrerne opplever at de blir pålagt oppgaver og satsinger fra eier som ikke ses direkte i sammenheng med rammeplanen. Andre eksternt relaterte forhold kan være måter å organisere arbeidet på som gjør arbeidet med rammeplanen krevende.

6.5.3 Eierinvolvering i endringsarbeid

Barnehagestyrerne ble i Styreundersøkelsen spurt om å oppgi i hvilken grad ulike aktører var involvert i planleggingen av arbeidet med gjeldende rammeplan. Når det gjaldt graden av eiers involvering, fant vi en spredning, slik styrerne oppfattet det. 31 prosent av styrerne svarte i 2019 at eier i svært liten eller liten grad var involvert i rammeplanimplementeringen, og samme andel mente at eier i noen grad var involvert. 38 prosent av styrerne svarte at eier i stor eller svært stor grad var involvert i dette arbeidet (Lotsberg et al., 2020). Svarene kan reflektere stor bredde i eierskapsform, størrelse og kapasitet.

I 2022 ble dette spørsmålet gjentatt. Vi har her fremstilt hvordan styrerne i 2022 svarte når det gjaldt graden av eierinvolvering i planleggingen av arbeidet med rammeplanen. Figur 6.3 viser andelen eiere som oppgir at de er enige eller svært enige i påstanden om eiernes involvering, fordelt på de tre eierkategoriene og de tre størrelseskategoriene.



Figur 6.3 Styreres vurdering av påstand om eiers involvering i arbeidet med gjeldende rammeplan, angitt i prosent (N = 1924)

På dette spørsmålet finner vi tydelige forskjeller mellom svarene til styrerne, avhengig av eierskapsform. Det største skillet går her mellom styrere i kommersielle og ideelle private barnehager: Mens mer enn 50 prosent av styrerne i store og mellomstore kommersielle barnehager vurderer at påstanden om eierinvolvering er enige eller svært enige i påstanden, gjelder dette for en langt mindre andel av styrere i ideelle barnehager. For store ideelle er bare tre prosent av styrerne enige i påstanden. (Denne siste kategorien er heftet med en del usikkerhet, da den bare teller 38 respondenter.) Svarene fra styrere i kommunale barnehager plasserer seg mellom de to kategoriene private barnehageeiere.

Oppsummert vil vi peke på at for variablene i figur 6.1, 6.2 og 6.3 fremstår forskjellene mellom kommunalt, ideelt og kommersielt eierskap som mer markante enn forskjellene mellom små, mellomstore og store barnehager. Eierskapsform virker altså å bety mer for barnehagestyrernes svar på disse spørsmålene enn størrelse. For alle tre avhengige variabler bekreftes dette inntrykket av en multivariabel regresjonsanalyse hvor vi inkluderer både størrelse og eierskap (appendiks B, modell 3 i tabellene B.15, B.17 og B.19). Vi vil også understreke at variabelen for størrelse ikke har en statistisk signifikant sammenheng med noen av de avhengige variablene. Vi kan dermed ikke med tilstrekkelig sikkerhet utelukke at forskjellene kan skyldes tilfeldigheter i vårt utvalg.

6.6 Barnehagestyreres erfaring med eieransvaret

Vi har fremhevet at det er stor variasjon blant barnehageeiere når det gjelder organisatorisk kapasitet og ressurser, men også når det gjelder graden av involvering i rammeplanarbeidet på barnehagenivå. Vi finner at slike forskjeller også eksisterer på tvers av privat og offentlig eierskap.

Intervjuer med barnehagestyrerne fra 2019–2020 (Barnehagestudien, runde 1) viste at mange hadde erfart at barnehageeier tok initiativ i forbindelse med rammeplanarbeidet. Flere opplevde at eier gjorde prioriteringer og lanserte satsinger på enkelte områder i planen. Styrerne hadde blandede synspunkter på slike eierprioriteringer (Eide et al., 2020, s. 211). Flere holdt frem at det er styrerne som må selge inn slike satsinger i barnehagene og sørge for å knytte dem tydelig til rammeplanen.

Ifølge barnehageloven § 2 er det styrerens ansvar å knytte barnehagens årsplan til bestemmelsene i rammeplanen. Et eksempel på eierstyring er om eierne har utarbeidet egne maler for barnehagenes årsplan. De fleste styrerne brukte maler for årsplanen, og ofte var disse utformet av eier. I intervju materialet var det bare små private enheter som benyttet egen mal. Vi fant også eksempler på at kommunal eier hadde operasjonalisert rammeplanens mål i form av en årsplanmal, men at barnehagestyrerne likevel opplevde at det var rom for egne prioriteringer (Eide et al., 2020, s. 217).

Vi vil her gå nærmere inn på barnehagestyrernes erfaringer med eieransvaret. Hvilke muligheter ser styrerne i eiers ressurser, prioriteringer og satsinger, og i hvilken grad opplever de et handlingsrom overfor barnehageeier i arbeidet med rammeplanen? På bakgrunn av funnene fra Styrerundersøkelsen (kapittel 6.6), som viser tydelige skiller mellom svarene til styrere i barnehager med ulike former for eierskap, har vi her valgt å dele fremstillingen inn etter intervjuer med styrere ansatt i henholdsvis kommunale og private barnehager. Intervjuene er gjennomført som en del av Barnehagestudiens runde 2.

6.6.1 Kommunalt ansatte styreres erfaringer med eieransvaret

Hva sier intervjumaterialet vårt om de kommunalt ansatte barnehagestyrernes erfaringer med eieransvaret? Opplever de at kommunen som eier har blitt mer aktiv?

Vi ser først på erfaringene til barnehagestyrere som var ansatt i mindre kommuner. Her finner vi noe ulike erfaringer. Den ene av disse styrerne erfarte at kommunen som eier gjorde en begrenset innsats når det gjaldt barnehagens arbeid med rammeplanen. Kommunens faglige og økonomiske ressurser virker å ha vært begrensende for arbeidet med rammeplanen:

Rammeplanen startet i 2017, og vi er kanskje ikke kommet så langt, men vi er kommet et godt stykke. Hadde vi fått litt andre vilkår til disse fagmøtene våre, hadde vi kanskje kommet enda lengre på vei med rammeplanen. (Styrer, barnehage 1)

Utfordringene var imidlertid også knyttet til begrenset oppmerksomhet på og begrensede ambisjoner for barnehagefeltet. Barnehagestyreren opplevde at oppvekstetatens ledelse tradisjonelt ikke hadde vært opptatt av barnehagens situasjon, men heller var mer skoleorientert. Dermed måtte barnehagestyrerne ta faglig ansvar for spørsmål knyttet til rammeplanen og barnehageloven. Barnehagestyrerne var selv talspersoner for barnehagesaker inn i oppvekstsektoren, og det var styrerne som kjente styringsdokumentene og føringene for barnehagen. Når det gjelder kommunale virkemidler, organiserte kommunen et styrerforum for barnehagene samt et bredere oppvekstforum (intervju styrer, barnehage 1). Her ble det imidlertid også uttrykt håp om at den nye ledelsen hadde en mer integrert forståelse av oppvekstfeltet.

En barnehagestyrer (barnehage 4) i en annen mindre kommune la vekt på at det var kort vei til å kontakte eier ved behov. Videre opplevde denne styreren et tett samarbeid med styreren i en nabobarnehage og med skolen på grunn av samlokalisering. Flere styrere fremhevet nytten av nettverk.

Hvilke erfaringer hadde styrere i store kommuner med eieransvaret? Når det gjelder fortolkningen av rammeplanen, la én styrer vekt på at kommunen var svært aktiv med omfattende satsinger. Virkemidlene gjaldt innhold i rammeplanen, som språk og matematikk, men også digitale verktøy, og utstyr

for å støtte opp om dette. Virkemidlene omfattet også betydelige ressurser for kompetanseutvikling (intervju styrer, barnehage 8). En annen styrer mente kommunens eierstrategi støttet opp om det vedkommende så som et gradvis økt læringstrykk i nasjonale styringsdokumenter (intervju styrer, barnehage 7). Vedkommende styrer hadde tidligere arbeidet i en privat barnehage og var opptatt av de særlige utfordringene ved å arbeide i en parlamentarisk styrt eierorganisasjon der politikerne hadde store ambisjoner for sektoren:

Her opplever jeg at vi er styrt mye av politikere, som både er engasjerte og velmenende, har gode tanker om barnehagene. Men samtidig blir avstanden større gjennom parlamentarismen og den styringen som er her, at det er et politisk nivå, også er det flere ledd før det kommer ut til barnehagen. [...] Her jeg er nå, er det mer sånn at man må sørge for å plassere seg strategisk i organisasjonen for å kunne påvirke, og bidra gjennom ulike prosjekter og sånne ting. Det er noe jeg velger å gjøre og får anledning til å gjøre, men gjerne samtidig så er det mer tungrodd. På den andre siden har vi kanskje større frihet til hvordan vi oversetter det som kommer, og hvordan det blir til en praksis ut i de enkelte enhetene. (Styrer, barnehage 7)

Styreren sitert ovenfor opplevde begrensninger i en stor kommune med tydelig politisk styring og mange ledernivåer og beskrev en strategisk innsats for å kunne påvirke og bidra. Deltakeren understrekte imidlertid at det var rom for ulike initiativ i stillingen og for å fortolke og oversette styringssignalene til egen praksis. Dette var noe vedkommende hadde valgt å gjøre, og deltakeren uttrykte tydelige faglige standpunkter som til dels var kritiske til kommunens barnehagesatsing.

En av styrerne i en stor og barnehagepolitisk ambisiøs kommune ga eksempler som også tydet på et visst rom for egne initiativ, til tross for at kommunen som eier hadde brede strategiske satsinger og verktøy rettet mot sektoren (intervju styrer, barnehage 8). Barnehagen hadde valgt å arbeide med et program som ikke inngikk i kommunens satsing. Denne styreren hadde også vært tidlig ute med å skaffe barnehagen spesifikk kompetanse på et område som siden ble et viktig element i kommunal satsing. Dette kan igjen vise hvordan kommunalt ansatte styrere opplever et rom for faglig skjønnsutøvelse og muligheter for å ta initiativ i relasjon til eier.

6.6.2 Privat ansatte styreres erfaringer med eieransvaret

Vi har vist ovenfor at det er et stort spenn når det gjelder ulike eieres forståelse av ansvaret de har for barnehagenes arbeid med rammeplanen. Hvordan opplevde privat ansatte barnehagestyrere at de ulike eierne praktiserte sitt ansvar? Først presenteres erfaringene til de styrerne i utvalget som var ansatt i store eierorganisasjoner, og deretter styrerne i små eierorganisasjoner. Begge de store eierorganisasjonene, henholdsvis en stiftelse og en kommersiell organisasjon, er aktører med ambisjoner om å fremstå som profesjonelle aktører med omfattende satsing på faglig kvalitet.

Den ene av disse styrerne (barnehage 12) var ansatt i et stort ressurssterkt barnehagekonsern med et omfattende og enhetlig styringssystem basert på barnehageloven og rammeplanen. Styreren brukte aktivt et bredt tilbud av verktøy og ressurser fra eieren, blant annet kompetansehevingstiltak og verktøy for systematisk dokumentasjon av arbeidet:

Det er også med på å gjøre oss våken og bevisst på hva slags kjennetegn som skal fylles for at vi skal være kvalitativt gode og lage et godt læringsmiljø. (Styrer, barnehage 12)

Styreren erfarte at slike verktøy kunne avlaste og støtte barnehagene, utfylle rammeplanen og gi en standard. Også andre styrere i store eierorganisasjoner erfarte at eier var støttende fordi det fantes ressurser på mange områder som barnehagene var pålagt å arbeide med (styrer, barnehage 3, runde 1). Videre opplevde hen at eierressursene ikke var så styrende når det gjaldt metodiske opplegg, men fungerte mer som en idébank: «Vi står jo ganske fritt i forhold til hva vi tenker å gjøre i forhold til det andre» (styrer, barnehage 3, runde 1). Styreren viste også til eksempler som kan tyde på et visst handlingsrom i forhold til eiers prioriteringer, blant annet en modell som var initiert på barnehagenivå: «Det er oss egentlig, og ikke noe med denne eieren» (styrer, barnehage 3, runde 1). Styrerne la vekt på muligheten til å gjøre egne prioriteringer på barnehagenivå:

Vi har jobbet mer med det enn det som eierorganisasjonen har satt. Det handler ganske enkelt om at vi må jobbe med det vi tror på. [...] Men når du har noen som trer over hodet, som sier at dette skal vi jobbe med, så kan det møte litt motstand, fordi at det er ikke det jeg tror på. Det er ikke det jeg vil jobbe med. Vi må finne

den balansegangen, fordi det er ikke en motsetning. Vi jobber jo med satsingsområdene, men vi har ikke satt det som hovedfokus på våre utviklingsområder. (Styrer, barnehage 12)

Styrerens ambisjon var å kombinere egne verdier med de styringsinstrumentene som eier krevde man skulle benytte:

Og hvis vi klarer å jobbe godt etter de grunntankene og verdiene, så får vi en god praksis ut ifra det. Da fyller vi mange av de forventningene som ligger i, både fra eierorganisasjonen og fra rammeplanen. (Styrer, barnehage 12)

Denne styreren var også generelt kritisk til bruk av en del pedagogiske verktøy i barnehagen og stilte spørsmål ved hva slike verktøy ga til barna (styrer, barnehage 12). Slik kom det også frem en del kritiske argumenter mot deler av eiersatsingene, og styreren var opptatt av å bruke sitt handlingsrom til egne prioriteringer og velge vekk tilbud som ikke passet med verdiene man ønsket å arbeide ut fra.

Hvilke erfaringer hadde barnehagestyrere som var ansatt i barnehager eid av små eierorganisasjoner? Disse styrerne erfarte eiere med et langt lavere ambisjonsnivå for faglig styring og med mer begrensede ressurser i form av økonomi og kompetanse. En av styrerne som ble intervjuet, opplevde å ha det vi kan betegne som en faglig passiv eier (styrer, barnehage 2). Styret hadde ikke kompetanse på barnehagedrift, og det var få å sparre med. For å kompensere for manglende faglig støtte benyttet styreren seg av støttemateriell fra Utdanningsdirektoratet og deltok i flere store eksterne programmer. En av de andre styrerne ledet en barnehage eid av en stiftelse og opplevde et aktivt styre:

Det er en stiftelse, så den er foreldredrevet, men styret er jo juridisk og økonomisk ansvarlig for barnehagen. Styret er jo valgt inn, så det er jo foreldredrevet, men ikke eid sånn sett. De har også en veldig aktiv rolle, men der er det igjen veldig varierende hvem som sitter i styret. (Styrer, barnehage 15)

Denne styreren i en frittstående stiftelsesbarnehage fremsto som trygg og som en som hadde handlingsrom og god tilgang til støtte og ressurser. Styreren opplevde stor tillit fra styret og fikk oftest støtte til sine initiativ. Samarbeidet med kommunen fremsto som et tilbud som kunne benyttes ved behov, men som også hadde vært litt uforutsigbart.

De privat ansatte styrerne fremhevet alle betydningen av nettverk med andre barnehagestyrere for å initiere faglige satsinger og dele erfaringer. De opplevde at styrernetverkene var sentrale for initiering og erfaringsdeling.

6.6.3 Oppsummering om erfaringene med eieransvar

Variasjon i eierorganisasjonenes kapasitet, kompetanse og ambisjoner for å ta faglig-pedagogisk ansvar virker inn på styrerrollen. Noen styrere opplevde at det kunne være krevende å nå frem med sine initiativ, mens andre opplevde manøvreringsrom og muligheter til å påvirke.

Barnehagestyrere i store eierorganisasjoner, både kommunale og private, i vårt materiale kunne dra vekslers på eiers omfattende ressurser og styringsverktøy i arbeidet med rammeplanen. Barnehagestyrerne satte pris på å være en del av nettverk der styrere møtes og utveksler erfaringer og tar initiativ. Styringsverktøy kan antakelig i mindre grad velges bort, mens faglige satsinger ser ut til å kunne forhandles om til en viss grad. Styrerne som erfarte begrenset tilgang på eierressurser og faglig støtte, benyttet seg av tilgjengelige faglige ressurser fra ulike andre aktører, særlig Utdanningsdirektoratets veiledningsressurser.

Barnehagestyrerne oppgir i begrenset grad at forholdet til barnehageeier er utfordrende for arbeidet med rammeplanen og endringsarbeid. Eier oppleves i stor grad støttende, men vi finner at kommunale eiere i noe større grad enn private ikke oppleves som støttende av styrerne.

Intervjuene med barnehagestyrere viser variasjon i eiers engasjement, ansvarsforståelse og involvering i arbeidet med rammeplanen på barnehagenivå. På den ene siden kan en tilbakeholden eier gi styrer og pedagogiske ledere et større rom for å ta faglig ansvar, som de også skal ha etter rammeplanens bestemmelser. På den andre siden kan varierende tilgang på faglige ressurser og støtte fra eier begrense mulighetene på barnehagenivå. Det er derfor interessant å se på hvordan private eiere og privatansatte styrere opplever mulighetene for å kompensere for slike forskjeller gjennom tilbudet

som gis fra kommunen som barnehagemyndighet. Til slutt i dette kapitlet vil vi derfor kort undersøke dette gjennom analyse av intervjumaterialet vårt.

6.7 Private barnehageeieres og styreres erfaring med bruk av tilbud fra kommunal barnehagemyndighet

Variasjoner i eierorganisasjonenes ønsker og mulighet for å ta ansvar kan skape ulike vilkår for arbeidet med rammeplanen på barnehagenivå. Et virkemiddel for å kompensere noe for dette er lokal barnehagemyndighets ansvar for å tilby veiledning til alle barnehagene innenfor det geografiske området gjennom barnehagelovens § 10. Tilstedeværelsen av slike tilbud og bruken av disse kan bidra til å skape den ønskede kvalitetsutjevningen som er et sentralt siktemål med rammeplanen. Her presenterer vi en analyse av eier- og styrerintervjuene for å si noe om hvordan eventuelle kommunale tilbud oppfattes og benyttes som supplement til ressurser som tilbys av private eierorganisasjoner.

Den lokale barnehagemyndigheten utøves som vist av kommuner som varierer i stor grad når det gjelder innbyggertall, geografiske forhold, organisatoriske og økonomiske ressurser og barnehagefaglig kompetanse. Eierstrukturen i lokal barnehagesektor varierer også i stor grad, også når det gjelder innslaget av ulike typer privat eierskap. Lovverket gir imidlertid kommunene begrenset styringsrett overfor private eiere. Ansvarer formelt er å sikre lovlig virksomhet. Det er dermed barnehagenivået lokal barnehagemyndighet har ansvar for å følge opp, og ikke eiernivået.

Private eierorganisasjoner kan være lokalt forankret, med barnehager innenfor en enkelt kommunes myndighetsområde, mens andre kan operere på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Det kan derfor være variasjoner når det gjelder hvordan barnehager knyttet til samme eierorganisasjon opplever og bruker kommunale tilbud, og kommunen som barnehagemyndighet kan stå overfor et spekter av barnehager med ulike former for eierskap og svært ulik kapasitet. På denne bakgrunnen er vi opptatt av hvordan barnehagestyrerne erfarer at lokal barnehagemyndighet følger opp og erfarer sitt ansvar for implementering og oppfølging av rammeplanen overfor alle barnehager.

I Kommuneundersøkelsen som ble gjennomført i 2020, kom det tydelig frem at kommunene hadde ulike forutsetninger for rollen som lokal barnehagemyndighet (Børhaug & Nordø, 2020). Vi fant stor variasjon i kommunal oppfølging av rammeplanen. Det var et stort sprik mellom kommuner som tok en faglig lederrolle overfor sektoren, og de som ikke gjorde det. De fleste kommunalt ansatte styrerne vi intervjuet, oppga at samarbeidsforholdet til de private barnehagene var godt, men et mindretall mente det var spenninger i relasjonen til private barnehager. Vi fant imidlertid også at alle kommunene i utvalget som hadde innslag av private barnehager, inviterte disse til samarbeid.

Vi har alt vist at de fleste av styrerne i private barnehager som vi intervjuet i 2022, oppga at de benyttet seg av kommunens tilbud. Styrerne for de to små barnehagene, som begge opplevde en eier som i begrenset grad tok faglige initiativ, benyttet alle tilbud om støtte fra andre hold, som Utdanningsdirektoratets støttemateriell og ulike internettressurser. Den ene barnehagestyreren samarbeidet også tett med kommunen og benyttet seg av en rekke kommunale virkemidler og ressurser som ble tilbudt alle barnehagene. Den andre styreren i en frittstående barnehage hadde også valgt å følge kommunens detaljerte årsplanmal og satsingsområder. Denne styreren begrunnet hvorfor det ble opplevd naturlig å bruke de kommunale ressursene:

Det er jo kommunen sine barn vi har også. Vi ligger på kommunens hjemmeside for oppvekst, og da er det likt det som står der. Vi har jo det samme reglementet, samme satsningsområder som jobbes med i kommunen. (Styrer, barnehage 2)

Styreren oppfattet å ha et felles oppdrag med kommunens barnehagetjenester og så det derfor som naturlig med et slikt samarbeid. Styreren deltok også i ulike nettverk lokalt og regionalt. Dette omfattet faste møter med barnehagestyrerne i kommunen, faste møter med kommunens barnehagefaglige rådgiver samt regionale nettverksledermøter:

Der syns jeg kommunen er flinke til å inkludere oss private, det er jo ikke noe de må. [...] Det setter jeg pris på, for en blir ofte litt alene i en liten, privat barnehage. Jeg har et veldig godt forhold til de andre styrerne. (Styrer, barnehage 2)

Svarene her tyder på en kommunal barnehagemyndighet med ambisjon om å inkludere alle barnehagene i sitt tilbud, noe som også ga denne styreren et faglig nettverk og ressurser som ikke egen eierorganisasjon kunne tilby. Lignende erfaring kom også frem i intervjuet med styreren i en barnehage eid av en privat stiftelse. På spørsmål om barnehagen benyttet kommunens tilbud, svarte denne styreren at hen opplevde stor frihet i forhold til hva de ønsket å være med på (styrer, barnehage 15). Denne styreren hadde fått tilbud om kompetansehevingstiltak for ansatte, blant annet i forbindelse med endringene i barnehageloven, og så det som selvsagt å delta på slike opplegg. Kommunal omorganisering og pandemi hadde svekket tilbudet fra kommunen noe, men barnehagen hadde likevel opprettholdt samarbeidet med kommunen og særlig når det gjaldt overgangen barnehage–skole:

I forhold til kommunen velger vi jo selv å følge ... sånn overgang barnehage–skole for eksempel, så velger vi jo, for det er et godt opplegg sant, det er noen «check-points» der, som vi er avhengige av å følge på lik linje med de kommunale barnehagene. (Styrer, barnehage 15)

Samarbeid om overgangen til skole virket her å være til dels selvvalgt og til dels knyttet til formaliserte prosedyrer. En styrer i en større eierorganisasjon nevnte også forholdet til kommunen på spørsmål om hvordan man arbeidet med overgangen mellom barnehage og skole:

Men overgang til skole jobber vi veldig mye med hele tiden, og da er vi på kurs og møter med kommunen. Det blir litt mer med kommunen da egentlig. Og eierorganisasjonen selvfølgelig, men ellers så har vi vår [måte]. Det står også litt om det i årsplanen. (styrer, barnehage 3, runde 2)

Materialet vårt omfatter bare en håndfull private eiere, og ikke alle de intervjuede deltakerne la vekt på samarbeidserfaringer med lokal barnehagemyndighet. Vi har her hentet frem erfaringene til to større private eiere for å supplere utsagnene fra barnehagestyrerne. En av de større private eierne la vekt på at kommunenes tilbud ofte var bra og et viktig tillegg til de faglige ressursene som eieren selv kunne bidra med:

For di det er kjempeviktig at de har et godt forhold til den kommunen de er en del av. Og hvis det kommunen har å tilby, er bra når det gjelder kompetanseutvikling, så er jo det supert. Og vi skal ikke ha så mye – vi har ikke noe ønske, sånn jeg ser det, om liksom – vi ønsker «ja takk, begge deler», for det er så mye bra det kommunen ofte kommer med, og det klarer ikke vi i samme grad å gi. (P2, privat eier, stor kommersiell)

Denne eieren mente det var viktig at barnehagene samarbeidet med den lokale barnehagemyndigheten, og så det som en fordel at man benyttet det man ble tilbudt. Eieren hadde barnehager i mange kommuner, og representanten for eieren la i intervjuet vekt på at det var veldig ulike forutsetninger for samarbeid i de ulike kommunene når det gjaldt faglig satsing:

Vi vet at enkelte av våre barnehager får masse god kompetanseutvikling og støtte i den enkelte kommune, mens hos andre er det ingenting fordi at kommunen nedprioriterer det. [...] For det vi vet, er at det enkelte kommune har jo veldig ulikt fokus i forhold til hvor faglig sterke er de, hvor mye trykk setter de på det faglige. (P2, privat eier, stor kommersiell)

Denne eieren hadde tatt initiativ til samarbeid med noen av de store kommunene der de hadde mange barnehager, og hadde invitert til felles faglige seminarer.

Vi tok initiativet, inviterte kommunen inn og har fått til en faglig utvikling gjennom disse seminarene våre hvor alle vi som tre aktører samarbeider og bidrar. Jeg tenker at det er der vi skal ha fokuset. Vi skal ha fokuset på kvalitet på det tilbudet vi gir til barn. (P3, privat eier, mellomstor kommersiell)

Intervjumaterialet viser at særlig barnehagestyrerne i noen små ideelle barnehager så det som hensiktsmessig å benytte kommunens tilbud om faglige ressurser i stor grad. En av kommunene som ble omtalt, hadde et nokså omfattende tilbud som inkluderte de private. Styrerne i de store private eierorganisasjonene la i mindre grad vekt på kontakt med kommunen som myndighet.

Unntaket i dette materialet er samarbeid om overgang mellom barnehage og skole. To av de store private eierne i vårt utvalg var opptatt av at kommunen som barnehagemyndighet kunne tilby verdifullt supplement til eierressursene, selv om de også merket seg at det kunne være nokså store variasjoner i tilbudet mellom kommunene.

6.8 Avslutning

Begrunnelsene for endringene i rammeplanen som ble innført i 2017, handlet både om innhold og styring. Et viktig mål med endringene var å styrke rammeplanen som styringsinstrument for å oppnå målsettingen om utjevning av kvalitet. Vi kan dermed si at man med revideringen tok sikte på at bedre styring med barnehagene også skulle bidra til å sikre kvalitet i innholdet. Et grep for å oppnå dette var å innlemme nye bestemmelser som tydeliggjør ansvaret for rammeplanarbeidet, og fordele dette på eier, styrer, pedagogisk leder og barnehagens øvrige personale.

Vi har i dette kapitlet argumentert for at målet om å skjerpe rammeplanen som styringsinstrument kan ses som en form for post-NPM-styring. Dette kan innebære at statlig styring styrkes for å kompensere for forskjeller og sikre utjevning, slik ambisjonen er for barnehagenes innhold. Barnehagesektoren har i liten grad vært preget av hierarkisk styring (Borgund & Børhaug, 2016), og rammeplanen har vært karakterisert som et vagt og mykt styringsinstrument (Ljunggren et al., 2017). Vi har også tidligere påpekt at eiernivået har inngått som en av flere aktører som har vært konsultert i forbindelse med utformingen og implementeringen av rammeplanen (se også Ludvigsen & Homme, 2020). Inkluderingen av eiernivået kan forstås som et forsøk på å ansvarliggjøre barnehageeierne ved hjelp av nye styringsvirkemidler som kompenserer for brukerstyringen gjennom brukervalg og svakheter ved eksisterende styringsinstrumenter som tilsyn overfor private eiere.

Retten til barnehageplass medførte sterk vekst i sektoren fra 2005. Selv om privat eierskap til barnehagene har vært vanlig, har eierstrukturen gradvis endret seg. Mange barnehager inngår i dag i store, ressurssterke kommersielle, og også noen ideelle, eierorganisasjoner. Fortsatt er det imidlertid et betydelig innslag av ideelle barnehageeiere og eiere som har ansvar for én eller noen få barnehager. Kommunene som barnehageeiere tilbyr varierende grad av

faglige og organisatoriske ressurser til sine barnehager. Både offentlige og private eiere kan ha ulik grad av styringsambisjoner for virksomheten. Dette skaper ulike vilkår for barnehagestyrenes arbeid med rammeplanen. Slike variasjoner i rammebetingelser ligger bak ambisjonen om å utjevne kvaliteten i barnehagene gjennom revidering av rammeplanen, og tydeliggjøring av ansvar og roller er del av dette.

Rammeplanen er styrket som styringsinstrument ved at den er kortere og mer juridisk og forpliktende i formuleringene, og ved at den gir et klarere ansvar til både styrer, pedagogisk leder og eier. Konsultasjon og styrking av eieransvar i rammeplanen kan ses som en måte å kompensere for dette på, sammen med Utdanningsdirektoratets koordinerende grep og utviklingen av veiledningsressurser til bruk for alle barnehager. De kompensierende tiltakene på barnehagefeltet indikerer overgang til en hybrid styringsform, som også er vanlig i andre deler av utdanningssektoren (Helgøy & Homme, 2016).

Tidligere forskning har pekt på at barnehageeierne i økende grad har tatt ansvar for barnehagenes faglige innhold, og mange eiere har bygd opp ressurser faglig og organisatorisk med dette som siktemål (Børhaug, 2016). Funn fra Styrerundersøkelsen viser at forskjellene mellom kommunalt, ideelt og kommersielt eierskap fremstår tydeligere enn forskjeller i barnehagestørrelse når det gjelder variablene vi her har sett på, og som angår forholdet til barnehageeier. Ikke alle eiere har barnehagefaglig kompetanse, selv om dette har blitt foreslått, for eksempel av ekspertgruppen for barnehagelærerrollen (Kunnskapsdepartementet, 2018). En utfordring for eiere uten barnehagefaglig kompetanse kan være å følge opp barnehagenes implementering av rammeplanens formål og innhold. Styringskapasiteten blant eierne er stor, men ujevn og tar ulik form avhengig av størrelse og eierform. Rommet for faglig autonomi oppleves ulikt, og forholdet mellom eier og styrer preges av en spenning mellom styring og lokalt handlingsrom på den ene siden og standardisering og faglig autonomi på den andre. Kommunalt ansatte styrere opplevde i større grad enn private at manglende eierstøtte begrenset dem i gjennomføringen av rammeplanen. Samtidig fant vi i Styrerundersøkelsen, både i runde 1 og runde 2, at rammebetingelser i form av tid, økonomiske ressurser og organisatoriske forhold opplevdes som større begrensninger enn mangel på eierstøtte.

Når det gjelder graden av eiers involvering i arbeidet med rammeplanen, finner vi en klar spredning mellom ulike typer eiere. Her er det imidlertid

et skille mellom ulike former for privat eierskap: Styrere ansatt i en kommersiell eierorganisasjon svarer i større grad enn kommunalt ansatte barnehagestyrere at eier involverer seg i arbeidet med rammeplanen, mens styrere i barnehager med et ideelt eierskap i minst grad erfarer at eier involverer seg i arbeidet med rammeplanen. Oppsummert vil vi peke på at for variablene i figur 6.1, 6.2 og 6.3 fremstår forskjellene mellom kommunalt, ideelt og kommersielt eierskap som mer markante enn forskjellene mellom små, mellomstore og store barnehager. Eierskapsform virker altså å bety mer enn størrelsen på barnehagen for barnehagestyrernes svar på disse spørsmålene.

Vi kan ikke basert på våre data måle endringer i hvordan eierne oppfatter og utøver sitt ansvar etter at eieransvaret ble presisert i rammeplanen fra 2017, men funnene bekrefter at både de private og offentlige eierne i utvalget oppfatter at de har et klart ansvar. Det varierer imidlertid hvor langt eierne oppfatter at deres ansvar strekker seg. Noen eiere mener at de har ansvar for faglige initiativ og prioriteringer basert på rammeplanen, og er opptatt av å få oppslutning fra barnehagestyrerne. Andre eiere avgrenser sitt eget ansvar og ser det som styrernes oppgave å gjøre faglige prioriteringer sammen med personalet. Store eierorganisasjoner tilbyr ressurser og støtte, men dette kan også forplikte og begrense faglig autonomi til en viss grad. Tilbud om statlige veiledningsressurser og ulike andre ressurser brukes av mange barnehager (Homme et al., 2020). Her fant vi at de barnehagestyrerne vi intervjuet som i begrenset grad kunne trekke veksler på eiers oppfølging og ressurser, la vekt på at de benyttet statlige ressurser. I tillegg har vi sett at både private eiere og styrere oppfatter kommunenes tilbud som et viktig supplement. Dette gjelder både veiledningsressurser, maler og deltakelse i styrernettsverk og samarbeidsfora. Det har vært pekt på at barnehager knyttet til store, ressurssterke og faglig ambisiøse eierkonsern i begrenset grad benytter slike tilbud som kommunene er pålagt å utvikle for alle barnehager (Børhaug et al., 2020). Vi fant imidlertid at noen store private eiere også ser kommunene som en partner for barnehagene, der det er ressurser tilgjengelig. Eierne og styrerne i slike private eierorganisasjoner kan også oppleve at det er store variasjoner i det tilbudet de ulike kommunene har, og kompensere for dette med egne tiltak som utjevner kvaliteten internt.

Et paradoks er at styrkingen av eieransvaret i en sektor med så variert eierstruktur og ressurstilgang og en sterk tendens til sammenslåinger – kombinert med en desentralisert struktur med store kommunale forskjeller i kapasitet

– kan forsterke forskjeller mellom barnehager når det gjelder muligheten til å arbeide systematisk med rammeplanen. Dette kan dermed virke mot målet om utjevning av kvalitet. På den ene siden kan målet om lokal tilpasning utfordres av standardisering i store eierorganisasjoner. På den andre siden kan det være grenser for hvor omfattende variasjon som kan tilbys hvis man skal nå ambisjonen om å utjevne kvaliteten i barnehagetilbudet.

Et avgjørende spørsmål knyttet til denne formen for styring på flere nivåer er det som blir kalt problemet med mange øyne, og som handler om hvem som er ansvarlig overfor hvem. Sammenvevde og komplekse styringsmønstre gjør spørsmålet om ansvarlighet mangfoldig, komplekst, potensielt inkonsekvent og tvetydig. Ansvarlighetsformer endres over tid og påvirker de som utøver offentlig politikk (Olsen, 2013), altså de som arbeider innenfor barnehagefeltet på ulike nivåer. Vi kan dermed forvente at det også på det barnehagepolitiske området er former for ansvarlighet som kan føre til overbelastning av aktørene, men det kan også være et underskudd av ansvarlighet, at aktører i feltet ikke stilles til ansvar (jf. Bovens et al., 2008).

Kommunene har etter barnehageloven ansvar for å følge opp barnehagenivået, men ikke eier. En styringsutfordring er at private barnehageeiere ikke står ansvarlig i demokratisk forstand. Neste kapittel undersøker hvordan kommunal barnehagemyndighet følger opp ansvaret for å føre tilsyn med barnehagenes arbeid med rammeplanen.

Referanser

- Aasen, P., Møller, J., Rye, E., Ottesen, E., Proitz, T. & Hertzberg, F. (2012). *Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen* (Rapport 20/2012). NIFU. <https://www.nb.no/items/eb2b9a82f02fd128ffdc37f04fac0449#9>
- Barne- og familiedepartementet. (1995). *Rammeplan for barnehagen*. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2008021404010
- Barnehageloven. (2005). *Lov om barnehager (barnehageloven)* (LOV-2005-06-17-64). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>
- Borgund, S. & Børhaug, K. (2016). Statleg styring av barnehagesektoren. I K.K. Moen, K.Å. Gotvassli & P.T. Granrusten (Red.). *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse* (s. 85–103). Universitetsforlaget.
- Bovens, M., Schillemans, T. & Hart, P.T. (2008). Does public accountability work? An assessment tool. *Public administration*, 86(1), 225–242. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00716.x>
- Børhaug, K., Helgøy, I., Homme, A., Lotsberg, D.Ø. & Ludvigsen, K. (2011). *Styring, organisering og ledelse i barnehagen*. Fagbokforlaget.
- Børhaug, K. (2016). Ulike eigarar – ulike læringsyn? I K.K. Moen, K.Å. Gotvassli & P.T. Granrusten (Red.). *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse* (s. 107–122). Universitetsforlaget.
- Børhaug, K., Homme, A., Olsen, T.A. & Ludvigsen, K. (2020). *Barnehageeigarane og rammeplanen*. I A. Homme, H. Danielsen & K. Ludvigsen (Red.). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen* (s. 107–145). (Rapport 37/2020). NORCE.
- Børhaug, K. (2021). *Barnehageeigarar mellom stat, marknad og sivilsamfunn*. Universitetsforlaget.
- Børhaug, K. & Nordø, Å.D. (2020). Kommunen som barnehagestyresmakt i implementeringa av den nye rammeplanen. I A. Homme, H. Danielsen & K. Ludvigsen (Red.). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen* (s. 59–106) (Rapport 37/2020). NORCE.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Aars, J. (2021). *Forvaltning og politikk*. 5. utg. Universitetsforlaget.
- Eide, H.M.K., Danielsen, H., Sataøen, S.O. & Olsen, T.A. (2020). Barnehagestudien. I A. Homme, H. Danielsen & K. Ludvigsen (Red.). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen* (s. 203–265) (Rapport nr. 37/2020). NORCE Samfunn.
- Engel, A., Barnett, W.S., Anders, Y. & Taguma, M. (2015). *Early childhood education and care policy review – Norway*. OECD. <https://www.oecd.org/norway/Early-Childhood-Education-and-Care-Policy-Review-Norway.pdf>
- Finn, P. (1994). Public trust and public accountability. *Griffith Law Review*, 3(2). <http://www.austlii.edu.au/au/journals/GriffLawRw/1994/12.pdf>
- Haugset, A.S. (2018). Institusjonelt Eiermangfold og et likeverdig barnehagetilbud. *Tidsskrift for nordisk barnehageforskning*, 7(5), 1–14. <https://doi.org/10.7577/nbf.2410>
- Helgøy, I. and Homme, A. (2016). Educational reforms and marketization in Norway – A challenge to the tradition of the social democratic, inclusive school? *Research in Comparative and International Education*, 11(1). <https://doi.org/10.1177/1745499916631063>
- Homme, A., Danielsen, H. & Ludvigsen, K. (Red.). (2020). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen. Undervisningsrapport fra prosjektet Evaluering av implementering av*

- rammeplan for barnehagen* (Rapport nr. 37/2020). NORCE Samfunn. <https://hdl.handle.net/11250/2736721>
- Karseth, B., Kvamme, O.A. & Ottesen, E. (2020). *Fagfornyelsens læreplanverk: Politiske intensjoner, arbeidsprosesser og innhold*. (Rapport nr. 1). Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo. <https://www.uv.uio.no/forskning/prosjekter/fagfornyelsen-evaluering/publikasjoner/eva2020-delrapport-1.pdf>
- Kunnskapsdepartementet (2019). *Høringsnotat Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Ny regulering av private barnehager)*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/14f278c1b1d048b5853d1e9c8dc685e3/horingsnotat-med-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-med-forskrifter-ny-regulering-av-private-barnehager.pdf>
- Ljunggren, B., Moen, K.H., Seland, M., Naper, L., Fagerholt, R.A., Leirset, E. & Gotvassli, K.Å. (2017). *Barnehagens rammeplan mellom styring og skjønn – en kunnskapsstatus om implementering og gjennomføring med videre anbefalinger* (Rapport nr. 2, 2017). DMMH. <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/barnehagens-rammeplan-mellom-styring-og-skjonn.pdf>
- Lotsberg, D., Ludvigsen, K., Nordø, Å.D. & Homme, A. (2020). Barnehagestyrernes erfaring og arbeid med implementering av rammeplanen. I A. Homme, H. Danielsen & K. Ludvigsen (Red.). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen*. (s. 147–202) (Rapport nr. 37/2020). NORCE Samfunn.
- Ludvigsen, K. & Homme, A. (2020). Utformingen av rammeplanens mål og virkemidler. I A. Homme, H. Danielsen & K. Ludvigsen (Red.). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen* (s. 27–57) (Rapport nr. 37/2020). NORCE Samfunn.
- Meld. St. 19 (2015–2016). *Tid for lek og læring — Bedre innhold i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-20152016/id2479078/>
- NOU 2012: 1. (2012). *Til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene*. Kunnskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/hoeringsdok/2012/201200556/nou2012_1_til_barnas_beste.pdf
- Olsen, J.P. (2013). The institutional basis of democratic accountability. *West European Politics*, 36(3), 447–473. <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.753704>
- Regjeringen (2011). *Offentlig utvalg om styring av barnehagesektoren – mandat*. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/barnehager/utvalg_bhgsektor_endelig_mandat.pdf
- Trætteberg, H. S., Sivesind, K. H., Paananen, M., & Hrafnadóttir, S. (2023). *Privatization of Early childhood education and care in Nordic countries*. Palgrave Macmillan. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-37353-4>
- Urban, M., Reikerås, E., Eidsvåg, G.M., Guevara, J., Saegø, J. & Semmoloni, C. (2022). *Nordic approaches to evaluation and assessment in early childhood education and care*. Nordic Council of Ministers. TemaNord 2022:512. <https://pub.norden.org/temanord2022-512/>
- Utdanningsdirektoratet. (2017). *Rammeplan for barnehagen*. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/contentassets/5d0f4d947b244cfe90be8e6d475ba1b4/rammeplan-for-barnehagen---bokmal-pdf.pdf>
- Winter, S. (2012). Implementation. I Peters, B.G. & Pierre, J. (red.), *The SAGE Handbook of Public Administration*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446200506>
- Østrem, S., Bjar, H., Føster, L.R., Hogsnes, H.D., Jansen, T.T., Nordtømme, S. & Tholin, K.T. (2009) *Alle teller mer. En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart* (Rapport 1/2009). Tønsberg, Høgskolen i Vestfold. <http://hdl.handle.net/11250/149122>

Børhaug, K., Nordø, Å.D. & Rydland, H.T. (2023). Barnehagetilsynet i den kommunale oppfølginga av rammeplanen. I Homme, A., Danielsen, H. & Ludvigsen, K. (red.), *Fra «bør» til «skal». Rammeplan for barnehagen i et implementeringsperspektiv* (s. 263–294). Fagbokforlaget.
Doi: <https://doi.org/10.55669/oa301007>

Kapittel 7

Barnehagetilsynet i den kommunale oppfølginga av rammeplanen

Kjetil Børhaug, Åsta Dyrnes Nordø og Håvard Thorsen Rydland

Det er etter regjeringens vurdering en utfordring at dagens rammeplan ikke gir et godt nok grunnlag for tilsynsmyndighetens mulighet til å påse om krav er oppfylt. (Meld. St. 19 (2015–2016), s. 77)

7.1 Innleiing

Det kommunale tilsynet med korleis barnehagane driv arbeidet sitt med rammeplanen, er tema for dette kapitlet. Kommunane har ei formidlande rolle mellom den nasjonalt vedtekne rammeplanen og den lokale implementeringa i barnehagane. Kommunane inngår med det i den mellomorganisatoriske implementeringa (Winter, 2003). Dei skal leggja til rette for og

følgja opp det som skal skje på grunnplanet, i barnehagane. Viktige spørsmål til denne rolla er om kommunane i det heile følgjer opp rammeplanen, og i så fall korleis dei oppfattar læreplanen, og kva sider ved planen dei legg vekt på. Vidare er det eit viktig spørsmål korleis dei bidreg til å utforma den operasjonelle læreplanen (Goodlad, 1979) i barnehagane gjennom ulike styringstiltak. Rammeplanreforma er også ei reform med intensjonar om å betra styringssystemet i sektoren (Meld. St. 19 (2015–2016), s. 76 ff.), ikkje minst om å gi eit betre grunnlag for det kommunale tilsynet. Det er derfor eit viktig delspørsmål korleis kommunane har erfart implementeringa som styresmakt. Den breie analysen av desse spørsmåla er det gjort greie for i Børhaug og Nordø (2020). Vi er i dette kapittelet særskilt interesserte i om og korleis kommunane har ført tilsyn med korleis barnehagane har implementert rammeplanen.

Tilsynet er særleg viktig fordi kommunane fører tilsyn med alle barnehagar, samstundes som dei har avgrensa styringsautoritet overfor dei private barnehagane (Kunnskapsdepartementet, 2018). Rammeplanreforma var derfor også tenkt å styrkja nettopp tilsynet. I Melding til Stortinget (2015–2016), som rammeplanreforma byggjer på, skriv regjeringa om dette: «En ny og tydeligere rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver vil etter regjeringens vurdering gjøre det enklere for både kommune og fylkesmann å føre tilsyn» (Meld. St. 19 (2015–2016), s. 77).

Vi viste i undervegsrapporten (Børhaug & Nordø, 2020) at tilsynet var eitt av fleire kommunale tiltak, men ikkje alle kommunar brukte tilsynet for å følgja opp rammeplanen, og det var ulike erfaringar med rammeplanen som tilsynsgrunnlag. Det kan tenkjast at dette endrar seg når kommunane får gjort seg kjende med den nye rammeplanen og haustar erfaringar. Vi har gjennomført ei spørjeskjemaundersøking til kommunane i 2020 (Kommuneundersøkinga) og ei innsamling av kommunale tilsynsrapportar same år.

Når det i 2023 vart gjennomført ei ny spørjeskjemaundersøking til kommunane, fekk vi eit høve til å undersøkje om bruken av og erfaringane med tilsynet har endra seg. Implementering av tiltak tek tid og går i fleire fasar (Fixsen et al., 2005). Det er derfor viktig å studera implementering over tid. For å utdjupa analysen er det også trekt inn data frå intervju med eigarar i 2020 (Eigarstudien) og med barnehagestyrarar i 2021–2022 (Barnehagestudien, runde 2) om korleis dei erfarer tilsynet.

Problemstillingane for dette kapittelet er derfor avgrensa til om kommunane har brukt tilsynet for å følgja opp implementeringa av rammeplanen i barnehagane i kommunen, korleis dei har gjort det, og korleis dei vurderer tilsynet som styringstiltak etter at den nye rammeplanen vart sett i verk. For alle desse problemstillingane er det eit tilleggsspørsmål om dette har endra seg over tid, frå 2020 til årsskiftet 2022–23. Viktig er også spørsmålet om korleis barnehagane og eigarane opplever tilsynet.

Vidare vil det fyrst bli gjort greie for det ansvaret kommunane har for barnehagesektoren generelt og for tilsyn spesielt. Dernest vil det bli peikt på nokre spenningar som tilsynet tek form innanfor, før det blir gjort nærare greie for forskingsmetoden. Etter analysen kjem det ein sluttdiskusjon, der det også er peikt på utfordringar og politiske avvegingar i utviklinga av tilsynet.

7.2 Kommunalt ansvar i barnehagesektoren

Det var lenge svakt kommunalt engasjement i barnehagesektoren mange stader (Børhaug & Moen, 2014; Korsvold, 2005; Sataøen, 1990). Ein konsekvens av dette var låg kommunal innsats for utbygging og dermed stort rom for private barnehagar. Den private delen av sektoren nådde ein topp på 57 prosent i 2001, men har sidan gått ned til rundt 50 prosent, etter at kommunen fekk ansvar for å sikra barnehagetilbod til alle barn under skulealder (Kunnskapsdepartementet, 2018). Den private delen er framleis stor fordi dei private aktørane vart oppmoda til å delta i den utbygginga av sektoren som kom med vedtaket om full barnehagedekning.

Kommunane møter konkurranse frå private barnehagar mange stader (Børhaug & Lotsberg, 2012). Det heng saman med at kommunane ikkje har hatt lovheimel til å regulera overkapasitet, samstundes som det er tilnærma fritt brukarval for foreldra. Fordi foreldrebetalinga er regulert, kan ikkje barnehagane konkurrera med låg pris, men dei kan konkurrera med alternative pedagogiske tilbod og betre foreldreoppfølging eller med indikatorar på betre kvalitet.

Kommunane har det overordna ansvaret for at det blir gjeve eit barnehagetilbod til alle barn under seks år, uavhengig av om det er kommunale eller private barnehagar som faktisk gir tilbodet. Med dette ansvaret kom stor merksemd om kvantiteten, det vil seia å byggja ut nok plassar. Etter at full dekning

var gjennomført, har kvalitet og innhald blitt viktigare, også for kommunane. Kommunane har fått ansvaret for implementeringa av rammeplanen, som har blitt meir presis og krevjande, og det er tydelegare forventningar om utvikling og kompetanseheving i sektoren. Barnehage blir meir og meir sett i samanheng med andre kommunale oppgåver. Dette har ført til ei utvikling av kommunal barnehagepolitikk som omfattar meir enn utbygging av tilbodet, slik det nok var før ein hadde nådd full dekning. Implementeringa av rammeplanen vil venteleg ta form også av denne kommunale barnehagepolitikken, sjå Børhaug & Nordø (2020).

Spørsmålet er kva tiltak kommunen kan bruka for å realisera den framveksande kommunale barnehagepolitikken generelt og rammeplanimplementeringa spesielt. Mange av barnehagane som skal realisera denne politikken, har kommunane ikkje direkte instruksjonsrett over fordi desse barnehagane er private. Dei er heller ikkje regulerte av anbudskontraktar. Kommunane har såleis avgrensa autoritet over den private delen av sektoren. Kommunen forvaltar dei minstekrava staten har gitt i lov i tilknytning til godkjenning av barnehagar, men har ikkje hatt heimel til å supplera med strengare eller andre krav for godkjenning og finansiering (Borgund & Børhaug, 2016). Dette er nedfelt i lova i regelen om likehandsaming av barnehagar. Fram til 2011 kunne kommunen ikkje nekta godkjenning og støtte til nye private barnehagar med å vise til at det ikkje var behov for dei, og dermed hadde ein heller ikkje kontroll over kor stort det private innslaget i sektoren skulle vera.

Det er også eit viktig spørsmål kor langt styringsretten går overfor dei barnehagane kommunane sjølv eig, fordi slik styring kan koma i konflikt med profesjonsautonomien for barnehagelærarane (Børhaug & Bøe, 2022). Det kan sjå ut til at det er aukande spenning mellom barnehagelærarane og ei framveksande kommunal styring (Østrem, 2015).

Det kommunale tilsynet er ei hovudsak i den kommunale styringa av heile sektoren fordi kommunen kan stilla krav til alle barnehagar i tilsynet. Det kan kommunen også i samband med finansiering og godkjenning, men det er strammare føringar på kva krav ein kan stilla der.

I den grad kommunane ikkje kan eller vil bruka tilsynet, er andre former for utvikling av sektoren meir aktuelle, men desse formene er i stor grad baserte på frivillig deltaking, særleg frå dei private. Kommunane kan krevja at deira eigne barnehagar deltek her, men det kan dei ikkje krevja av dei private. Mange kommunar organiserer til dømes nettverk for alle barnehagar i kommunen, arrangerer fagdagar og kompetansetilbod. Østrem et al. (2009) fann at kommunane var ambisiøse om si eiga rolle i implementeringa av rammeplanen

av 2006. Dei jobba gjennom satsingar, kursdagar, nettverk, rettleiing, etterutdanning, samarbeid med høgskulane og interkommunalt samarbeid. Dei ville gjerne ha dei private meir med i dette, men erfarte det som vanskeleg at dei ikkje hadde reell styring med den delen.

Tilsynet er derfor viktig, men tilsynet har også hatt utfordringar. Det har vore strid om legitimiteten til tilsynet fordi kommunen fører tilsyn med private barnehagar som dei også konkurrerer med (Askim, 2013; Børhaug & Bøe, 2022, s. 146; Østrem et al., 2009). Dette er bakgrunnen for at barnehagelova no inneheld ei tilråding om å skilja tilsyn og andre styresmaktoppgåver organisatorisk frå drifta av dei kommunale barnehagane (sjå nedanfor). Det er også omstridd kor langt tilsynsautoriteten rekk. Rammeplanane frå før 2017 var heller rettleiande utforma og var vanskeleg å føra tilsyn på. Den nye rammeplanen er meir bindande formulert, og spørsmålet er derfor om kommunane trekkjer rammeplanen inn i tilsynet. Dette vil representera ei utviding av rekkevidda i tilsynet, noko som også er omstridd. I ei evaluering av implementeringa av den førre rammeplanen fann Ljunggren et al. (2017) at nokre kommunar trekkjer rammeplanen inn i tilsynet, men at mange ikkje gjer det (Ljunggren et al., 2017, ss. 73, 76). Også Østrem et al. (2009, ss. 108–109) er inne på dette og åtvarar mot ei utvikling der kommunen går for langt i kva dei fører tilsyn på (Østrem et al., 2009, ss. 111–112). Dei kommunane som likevel trekkjer inn rammeplanen i tilsynet, opplever at dei ikkje har sanksjonar å setja inn, fordi stenging er for drastisk. Eit hovudspørsmål er om den nye rammeplanen endrar dette vesentleg ettersom han er meir presis og har forskriftsstatus. Gir rammeplanen grunnlag for at det kommunale tilsynet også stiller krav til dei pedagogiske vala barnehagane gjer? Det vil seia: Stiller tilsynet krav til korleis rammeplanen er tolka pedagogisk?

Tilsyn krev fagleg og organisatorisk kapasitet, og ettersom mange kommunar i liten grad har dette, er det grunn til å tru at bruken og utforminga av tilsynet varierer. Mange kommunar har avgrensa organisasjonskapasitet i kommuneadministrasjonen retta inn mot barnehage (Børhaug & Nordø, 2020). Dei fleste kommunar har knapt éi stilling til barnehageforvaltning (Askim, 2013, s. 20), og ein studie fann at ein fjerdedel av kommunane ikkje har barnehagefagleg kompetanse i kommuneadministrasjonen (Børhaug, 2018). Dei små kommunane kan nok i nokon grad kompensera med interkommunalt samarbeid (Østrem et al., 2009). Situasjonen er ein annan hjå dei større kommunane (Børhaug, 2018); dei har ein heilt annan organisatorisk kapasitet

både fagleg og administrativt og kan driva eit omfattande kompetanse- og utviklingsarbeid, også av tilsynet sitt

Tilsyn står i ei spenning mellom på den eine sida, kontroll basert på legal autoritet – med sanksjonar som ris bak spegelen - og på den andre sida som ein læringsprosess der tilsynet i stor grad tek form av eit samarbeid om å oppfylle tilsynskrava. Vanlegvis vil ein tenkja at tilsynet er knytt til legalitetskontroll, men mykje tyder på at tilsyn i ulike sektorar kan ta ulike former. Det kan ta ei legalistisk kontrollform, men det kan også gi stort rom for informasjonsutveksling, rettleiing og læringsprosessar (NOU 2004: 17). Spørsmålet om korleis kommunane har brukt tilsynet, gjeld også korleis dei varetek desse omsyna.

Det er nytt at tilsynet med heimel i lova kan krevja at barnehagane har internkontroll, og at dei jobbar med barnehagemiljøet (Endringslov til barnehagelova, 2022). Det er derfor eit relevant forskingsspørsmål om det blir ført tilsyn på desse områda, som også gjeld korleis barnehagane følgjer opp rammeplanen.

Problemstillingane for dette kapittelet er som nemnt om kommunane har brukt tilsynet for å følgja opp implementeringa av rammeplanen i barnehagane i kommunen, og korleis dei har gjort det. I analysen av korleis tilsynet er gjort, er viktige spørsmål korleis kommunane legg vekt på læring og kontroll, og om tilsynet også stiller krav til pedagogiske tolkingar av rammeplanen. I tillegg er det spurt om internkontroll og læringsmiljø er følgde opp. Det er også eit viktig spørsmål om tilsynet er vurdert som legitimt av dei som mottek det. Det er vidare ei problemstilling korleis kommunane vurderer tilsynet som styringstiltak etter at den nye rammeplanen vart sett i verk. For alle desse problemstillingane er det eit tilleggsspørsmål om dette har endra seg over tid,

7.3 Dei legale rammene for det kommunale barnehagetilsynet

Tilsyn er ei styringsform som krev lovheimel. Det ansvaret kommunen har for tilsynet, byggjer på at barnehagelova i § 10 definerer kommunen sitt ansvar som barnehagestyresmakt:

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i denne loven med forskrifter.¹⁰

Dette ansvaret for å sjå til at barnehagane driv etter lov og forskrift, skal altså følgjast opp i rettleiing, men også i tilsyn. § 53 definerer tilsynet slik: «Kommunen fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med denne loven med forskrifter.»¹¹ Dersom tilsynet avdekkjer avvik, kan kommunen gi pålegg om endring, og dersom endringane ikkje blir gjennomførte, kan kommunen stengja barnehagen.

Som det er peikt på ovanfor, er tilsyn vanskeleg dersom ein ikkje har heimel til å stilla konkrete, målbare krav. Det kommunale tilsynet har her særleg to kjelder å gå til: lova sjølv og altså rammeplanen.¹² Lova stiller krav om mange forhold som ikkje handlar om det pedagogiske arbeidet direkte, til dømes vedtekter, foreldresamarbeid og bemanning. Desse krava er utforma som rettsreglar. Sjølv om rammeplanen har status av forskrift heimla i lova, er teksten i rammeplanen likevel ikkje utforma som rettsreglar. Og sjølv om rammeplanen har fleire «skal»-formuleringar, er han ikkje laga som eit regelverk. Det er dette som gjer det usikkert i kor stor grad ein kan bruka tilsynet for å følgja opp rammeplanen.

Til samanlikning er nokre sider ved det pedagogiske arbeidet løfta opp i lovteksten og får der form av rettsreglar. Lova krev generelt at verksemda skal vera pedagogisk tilrettelagd. Dette er nokså generelt formulert i føremålsparagrafen, i § 2 om innhaldet i barnehagen og § 3 om medverknad frå barn.¹³ § 2 er vid, men understrekar til dømes krav om tilrettelegging for leik og fri utfalding. Det er stilt krav om systematisk kvalitetsarbeid gjennom § 9 som pålegg barnehagane å ha eit internkontrollsystem. Plikt til å sikra eit trygt og godt barnehagemiljø er også særleg kodifisert i § 42. Eit viktig spørsmål er derfor om det er lettare å føra tilsyn på pedagogiske krav som er nedfelte i lova, enn på pedagogiske krav som berre står i rammeplanen.

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

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

12 Det finst også andre forskrifter, men dei er ikkje så relevante her.

13 https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64/KAPITTEL_1#KAPITTEL_1

Det kommunale styresmaktansvaret generelt og tilsynsansvaret spesielt må sjåast i samanheng med at den same lova gir private eigarar ei sjølvstendig rolle (sjå kapittel 6 for eigarrolla). § 7 gir eigarane ei generell fullmakt når det står der: «Barnehageeieren skal drive virksomheten i samsvar med gjeldende lover og regelverk.» Dette eigaransvaret for å driva etter lova er også nedfelt i rammeplanen, og kommunen har ikkje stor heimel til å regulera dette eigaransvaret.¹⁴ Rett nok kan dei stilla krav om samarbeid med mellom anna skule og barnevern og om samarbeid om opptak, men eigaransvaret er likevel nokså stort. Overfor eigarane har kommunen ei rettleingsplikt etter § 10, og ikkje minst ei finansieringsplikt. Det er i denne samanhengen med store fullmakter til private eigarar at kommunen likevel har ein tilsynsrett etter § 53, som er avgrensa til å om verksemda er lovleg etter barnehagelova og forskriftene.

§7 har store styringsmessige konsekvensar for kommunane. For det fyrste er det i stor grad denne regelen, saman med likehandsamingsregelen, som gjer at kommunane har lite styringsautoritet overfor dei private barnehagane utover tilsynet. For det andre krev denne paragrafen at kommunen må skilja mellom styresmaktoppgåver og eigaroppgåver. Eit slikt skilje kan gjerast slik at det blir oppretta to ulike formelle einingar som er svakt kopla til kvarandre. Det vart nyleg nedfelt eit krav i § 11 i barnehagelova om å vurdere om ei slik organisatorisk deling er eigna til å skapa tillit. Sjølv om ikkje kravet er absolutt, er denne lovfestinga eit sterkt verkemiddel, og det er eit viktig spørsmål om kommunane gjer eit slikt skilje.

Det kommunale tilsynet etter barnehagelova er ein del av eit breiare tilsynsregime. Utdanningsdirektoratet organiserer eit tilsyn om økonomiske tilhøve i private barnehagar, heimla i § 56. Barnehagane blir også omfatta av tilsyn under andre lovverk, og statsforvaltaren fører tilsyn med det kommunale barnehagetilsynet etter § 55 i barnehagelova.

Tilsynet tek ulike former. Det må skiljast mellom skriftleg tilsyn og tilsyn på staden, og dei fleste tilsyna var i 2015–2017 skriftlege (Kunnskapsdepartementet, 2018, Vedlegg A, 3.11). Det er også eit skilje mellom varsla og ikkje-varsla tilsyn. I denne samanhengen er det dei varsla tilsyna som er det sentrale.

14 <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/rammeplan-for-barnehagen/ansvar-og-roller/barnehageeier/>

7.4 Forskingsmetode

Den metodiske hovudtilnærminga er to spørjeskjemaundersøkingar til kommunane, gjennomførte i 2020 og 2023 (Kommuneundersøkinga), med svarprosentar på høvesvis 52 og 59 prosent. I 2023 svarte 135 personar på heile undersøkinga, medan 74 personar svarte på delar av ho (sjå appendiks A, kapittel A1.4 for nærare utgreiing om rekrutteringsprosessen). Mange kommunar svarte på undersøkinga i både 2020 og 2023, men på grunn av kommunesamanslåingane som skjedde i mellomtida, er det vanskeleg å analysere datamaterialet som eit panel: Til dømes vil somme 2023-kommunar representere to eller fleire 2020-kommunar. I dette kapitlet er vi uansett meir interesserte i å samanlikne fordelinga på utvalde relevante variablar frå 2020 og 2023 enn å identifisere prosentdelen kommunar som har «skifta meining». Vi gjennomfører også enkle lineære regresjonsanalysar for å testa om eventuelle skilnader mellom 2020 og 2023 er statistisk signifikante. Detaljar kring desse analysane er rapporterte i appendiks B, tabell B.20 til B.22. I tillegg har vi intervjuet 14 private og kommunale barnehageeigarar i 2020, og vi har intervjuet 8 barnehagestyrarar om mellom anna tilsyn i 2022. Dette intervju-materialet er det gjort nærare greie for i appendiks A, kapittel A1.7 og A1.6.

7.5 Det kommunale tilsynet og implementeringa av rammeplanen

Analysen av korleis tilsynet er brukt for å implementere rammeplanen, og korleis kommunane erfarer tilsynet etter at den nye rammeplanen kom, må sjåast i samanheng med den implementeringsaktiviteten kommunane elles har stått for. Det gjeld korleis dei tolka rammeplanen, kva tiltak dei brukte i tillegg til tilsynet, og kva tematisk fokus desse hadde. Dette er grundigare rapportert i Børhaug & Nordø (2020). Denne samanhengen vil bli kort skissert fyrst, før vi går nærare inn på analysen av korleis kommunane har brukt tilsynet i oppfølginga av rammeplanen, og korleis dei vurderer tilsynet som styringstiltak. Vi vil undervegs også analysere om dette har endra seg frå 2020 til 2023.

7.5.1 Den samla kommunale oppfølginga av rammeplanen

Kommunane oppfatta i 2020 rammeplanen som ei standardisering og klargjering av innarbeidd barnehagepraksis (Børhaug & Nordø, 2020). Slik dei fleste kommunane vurderer det, går denne standardiseringa og klargjeringa i retning av meir systematikk og progresjon i det pedagogiske arbeidet, men kombinert med medverknad for barn. Dette fører til eit behov for å knyta barnehagen tettare til skulen, og det viser seg også at kommunane i stor grad har tiltak om overgangen frå barnehage til skule.

Kommunane oppfattar rammeplanen som samanhengande og realistisk og vurderer kompetansen og motivasjonen for implementeringa av rammeplanen som jamt over god i kommune og barnehagar. Det er ofte slik at implementering slår feil fordi den politikken ein skal implementera, er uklar, urealistisk eller usamanhengande, eller fordi det lokale nivået ikkje sluttar opp om han (Winter, 2003). Dette er derfor eit viktig funn om at sentrale føresetnader for implementeringa av den nye rammeplanen er til stades.

Kommunane er i stor grad urolege for om det er kapasitet til å følgja opp og gjera dei endringane rammeplanen krev, både i kommunar og barnehagar. Mange kommunar har få tilsette til å jobba med barnehagesaker og har ikkje alltid barnehagefagleg kompetanse. Også i barnehagane er presset på dei tilsette stort, noko som kan setja grenser for kva dei kan klara å gjennomføra.

I 2020 varierte det mellom kommunane kor store ambisjonar dei hadde for eiga rolle i implementeringa av rammeplanen. Heile 29 prosent melde at dei i stor eller svært stor grad overlèt implementeringa av rammeplanen til barnehagane. Det vil seia at nær ein tredjedel av kommunane ikkje eigentleg tok på seg implementeringsansvaret for rammeplanen.

Det er likevel eit fleirtal som ikkje overlèt implementeringa til barnehagane, og som tek meir styring over implementeringsprosessen. Denne gruppa kommunar har likevel også ulike ambisjonsnivå. Det vanlegaste er å ta rammeplanen opp i nettverk for alle barnehagar i kommunen, 81 prosent svarar at dei i stor eller svært stor grad har gjort dette. Dette er også ei nokså varsam kommunal styring, som nok overlappar ein del med å overlata dette til barnehagane. Det vil seia at kommunen set rammeplanen på dagsordenen, og det kan også tenkjast at kommunen i slike nettverkssamanhengar legg føringar for kva det særleg er viktig å fokusera på. Men å ta opp planen i slike nettverk åleine kan vanskeleg seiast å vera sterkt styrande.

Det er kommunar som styrer meir direkte, men dei er i mindretal. Berre ein tredjedel har ambisjonar om å ta styringa over implementeringa ved å laga ein plan for implementeringa, eller ved å utforma mål for kva implementeringa skal leggja vekt på og føra fram til (Børhaug & Nordø, 2020, s. 88).

Ein må dermed kunna seia at kommunane tolkar ansvarsfordelinga mellom dei sjølve og barnehagane svært ulikt. Det er for så vidt lang tradisjon for at kommunane overlèt det pedagogiske til barnehagelærarane i barnehagen, men kontrasten til kommunane som har ei langt meir aktiv styring av sektoren, verkar stor. Dette har ein parallell i at eigarane, som også har ein viktig styringsfunksjon etter barnehagelova, definerer ansvarsfordelinga mellom eigar og barnehage svært ulikt (sjå kapittel 6 og Børhaug et al., 2020). Sett frå den einskilde barnehage si side er dette svært ulike rammevilkår, der dei i somme tilfelle har svært stor grasrotautonomi, medan dei i andre tilfelle kan trekkja på rettleiing, ressursar og utviklingstiltak frå kommune og/eller eigar. Slike tiltak vil også innebera føringar på den lokale handlefridommen.

Hos dei kommunane som har følgd opp rammeplanimplementeringa, og altså ikkje har overlata det heile til barnehagane, er dette konkretisert i ulike tiltak. Slike tiltak kan vera kopla til planar og mål for implementeringa, som nemnt ovanfor. Eitt slikt tiltak er tilsynet, som har form av hierarkisk styring (sjå nedanfor om tilsynet). Dei andre tiltaka har meir karakter av fagleg støtte som dei private barnehagane kan velja om dei vil leggja vekt på. Ein stor kategori er rettleiing og fagleg påfyll, som over 80 prosent av kommunane seier dei er involverte i, om enn i varierende grad. Det er også svært vanleg med utviklingsprosjekt om prioriterte tema. Noko mindre utbreidd, men likevel mykje brukt, er evalueringar og fagleg støtte utanfrå. Vanlegvis inviterer kommunane dei private barnehagane med i slike tiltak, men det er ein viktig variasjon i kor godt denne relasjonen til dei private fungerer. Det ser ut til at det oftast fungerer godt, men at det i eit mindretal kommunar kan vera vanskeleg å få dei private med.

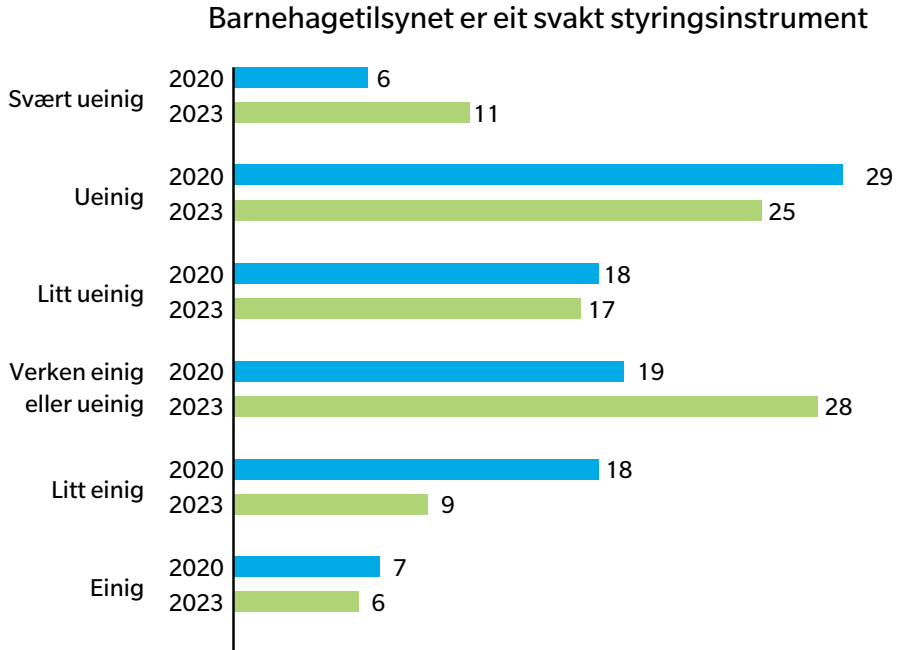
Kva har så tiltaka i kommunane dreidd seg om tematisk? I Kommuneundersøkinga har kommunane fått ei liste med 21 saksfelt der dei er bedne om å kryssa av for dei som tiltaka har vore retta inn mot. Få saksfelt er ignorert, men det er nokre tema som har fått særleg brei merksemd. Dei som skårar lågast, er likestilling (9 prosent) og berekraft (19 prosent). Det som dominerer (i 2020) – i tydinga at klart meir enn 50 prosent av kommunane har hatt tiltak om det – er sosialpedagogiske tema (læringsmiljø, barnegrupperelasjonar, inkludering,

medverknad frå barn). Viktig er også verdigrunnlaget og overgangar til skulen, begge med over 50 prosent. Ei samanlikning med 2023-undersøkinga viser ikkje signifikante endringar.

I dette biletet har altså tilsynet ein særleg funksjon fordi det er tilsynet som er den viktigaste hierarkiske styringsmekanismen. Det er derfor særleg viktig å finna ut om tilsynet blir brukt for å fremja rammeplanimplementeringa, om det også inkluderer pedagogiske tolkingar, om det blir brukt primært som hierarkisk kontroll, eller om tilsyn også tek form av læring. Viktige spørsmål er vidare om rammeplanen har styrkt tilsynet som styringsverktøy, og om dette har endra seg frå 2020 til årsskiftet 2022–23.

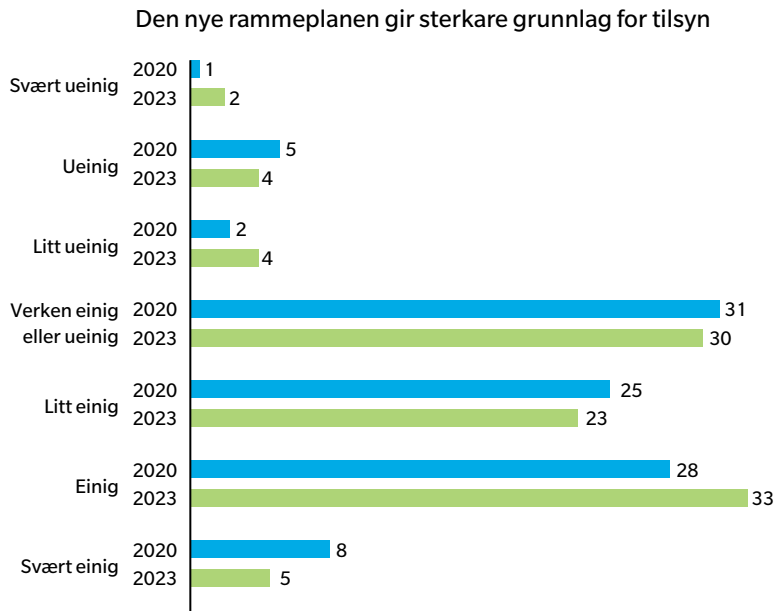
7.5.2 Er tilsynet blitt eit sterkare styringsmiddel med den nye rammeplanen?

Det er som nemnt eit mål med rammeplanreforma at ho skal gi betre grunnlag for tilsyn. I begge spørjeskjemaundersøkingane vart kommunane derfor spurde om dei oppfatta tilsynet som eit svakt styringsinstrument, og det er eit viktig spørsmål om vurderinga av dette har endra seg med erfaring og tid. Figur 7.1. viser stor variasjon når det gjeld oppfatninga av barnehagetilsynet som styringsmiddel. I 2020 er det 29 prosent som meiner tilsynet er eit svakt styringsinstrument, medan 19 prosent ikkje har ei meining. Dette vil seia at eit stort mindretal meiner at eit av dei viktigaste styringsinstrumenta kommunen har, er svakt eller er i tvil om dette. Dette er såpass mange at det reiser spørsmål ved den evna kommunane har til å vareta styresmaktansvaret sitt. Det er litt færre som deler denne negative vurderinga i 2023, men skilnaden er ikkje signifikant.



Figur 7.1 Vurdering av barnehagetilsynet som styringsinstrument, angitt i prosent ($N_{2020} = 171$, $N_{2023} = 150$)

I denne samanhengen er det av stor interesse om kommunane meiner at den nye rammeplanen har gitt betre grunnlag for tilsyn. Figur 7.2 samanliknar svara frå 2020 og 2023.



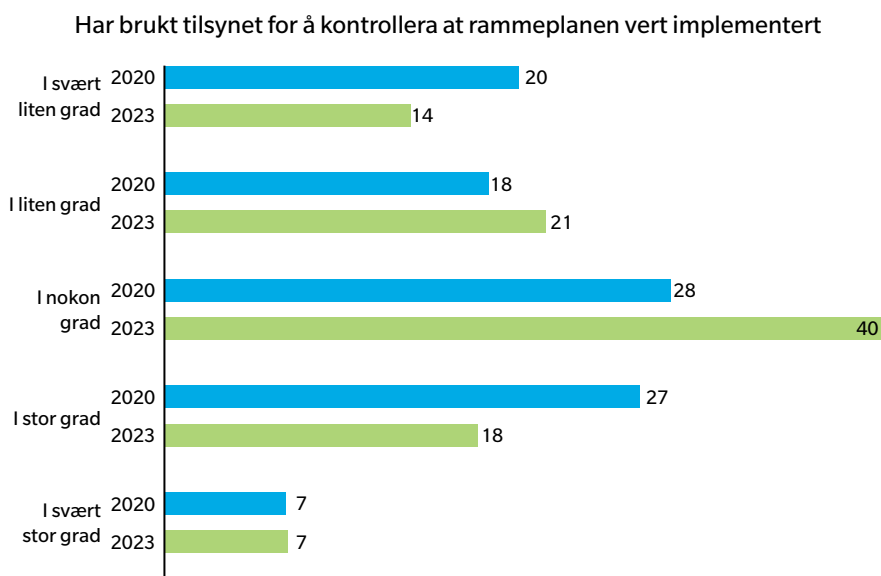
Figur 7.2 Vurderingar av om den nye rammeplanen gir sterkare grunnlag for tilsyn, angitt i prosent ($N_{2020} = 171$, $N_{2023} = 150$)

Begge åra er fleirtalet av respondentar einige i at den nye rammeplanen gjev eit sterkare grunnlag for tilsyn. Det er mange usikre, men det er svært få som avviser at rammeplanen har gitt betre grunnlag for tilsyn. Forskjellane mellom dei to åra er små og heller ikkje statistisk signifikante. Denne vurderinga tyder på at intensjonen om å styrkja tilsynet gjennom eit tydelegare heimelsgrunnlag i rammeplanen har lukkast, men berre delvis. Når det er ei utbreidd oppfatning at den nye rammeplanen gir betre grunnlag for tilsyn, samstundes som eit stort mindretal likevel meiner at tilsynet er eit svakt styringsinstrument, vitnar det om at dette har vore eit stort problem, slik kommunane har sett det. Det tyder også på at den nye rammeplanen har betra situasjonen, men ikkje løyst problemet fullt ut. Det kan derfor sjå ut til at tilsynet framleis vil ha utfordringar.

7.5.3 Bruken av tilsynet for å følgja opp læreplanen

Sjølv om tilsynsgrunnlaget er blitt betre med den nye rammeplanen, er det altså framleis ulike oppfatningar av kor godt styringsinstrument tilsynet er. Det er derfor ikkje uventa at det i materialet også varierte om kommunane

hadde brukt tilsynet for å kontrollere implementeringa av rammeplanen. Det var berre eit mindretal som i stor grad følgde opp rammeplanen i tilsynet, og så mykje som 38 prosent gjorde det stort sett ikkje i 2020. Figur 7.3 viser fordelinga for oppfølging av rammeplanen i tilsynet for 2020 og 2023.



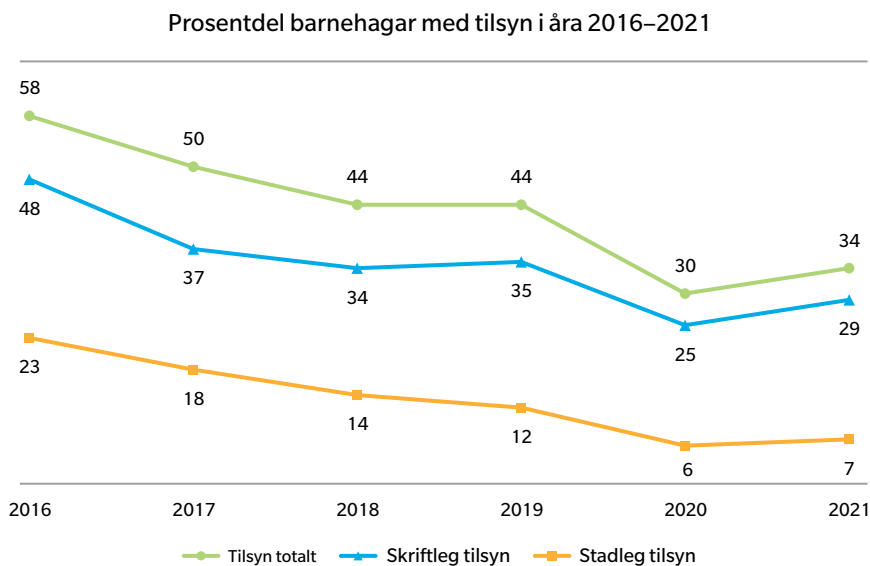
Figur 7.3 Prosentdel som har brukt tilsynet for å kontrollere at rammeplanen blir implementert ($N_{2020} = 176$, $N_{2023} = 159$)

Figur 7.3 viser at den delen som i svært liten/liten grad bruker tilsynet, er omtrent uendra, det er ein liten nedgang frå 38 til 35 prosent. Den delen som i stor grad bruker tilsynet, har også gått litt ned, og det er fleire som berre i nokon grad bruker tilsynet. Skilnadene mellom 2020 og 2023 er ikkje statistisk signifikante.

For å undersøkje dette nærare har vi sett på BASIL-data¹⁵ om tilsyn. Dei viser ein synkende trend over tid, både i tilsyn samla og særleg i tilsyn på staden

15 BASIL-data er baserte på den årlege innrapporteringa frå barnehagane til Utdanningsdirektoratet: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/datainnsamling--kilder/basil/>

(sjå figur 7.4). Denne trenden snur ikkje med den nye rammeplanen frå 2017 og fell saman med funnet om at tilsynet av mange blir opplevd som eit svakt styringsinstrument, og at rammeplanen ikkje heilt klarar å bøta på dette. Men nedgangen kan også ha andre årsaker, særleg kapasitet er ei nærliggjande tilleggforklaring.



Figur 7.4 Samla omfang barnehagetilsyn. Kjelde: BASIL

Eit viktig skilje er om tilsynet berre stiller krav om ulike føresetnader for barnehageverksemd, som til dømes bygningar, areal, bemanning, formell organisasjon, eller om det i tilsynet også kan stillast krav til sjølve det pedagogiske arbeidet. Dersom dette siste skjer, vil det i stor grad krevja at ein legg rammeplanen til grunn for tilsynet.

Ettersom rammeplanen, ifølgje kommunane, er ei klargjering av krava (Børhaug & Nordø, 2020) og har fått sterkare karakter av pålegg med meir bruk av ordet «skal», kunne ein venta at kommunane med den nye rammeplanen også kan stilla krav til den pedagogiske verksemda i tilsynet. Funnet ovanfor om at mange kommunar meiner tilsynet er styrkt av den nye rammeplanen, tilseier også at ein i tilsynet vil trekkja inn pedagogiske omsyn. På ei anna side vil ei slik utvikling av tilsynet innebera endringar av grensene for den faglege

autonomien til barnehagelærarane (Abbott, 1988; Børhaug & Bøe, 2022). Ein kan derfor venta at kommunane vil vera varsame med å gå inn i pedagogiske spørsmål i tilsynet. Vi spurde derfor om kommunane i tilsynet stilte krav om at det skulle vera arbeid med alle hovudelement i rammeplanen i barnehagane. Å stilla krav til tolkinga av sentrale element i planen, representerer ei ytterlegare styrking av tilsynet som styringsinstrument i pedagogiske spørsmål. Vi spurde derfor også kommunane om dei i tilsynet stilte krav om tolkinga av sentrale element i rammeplanen.

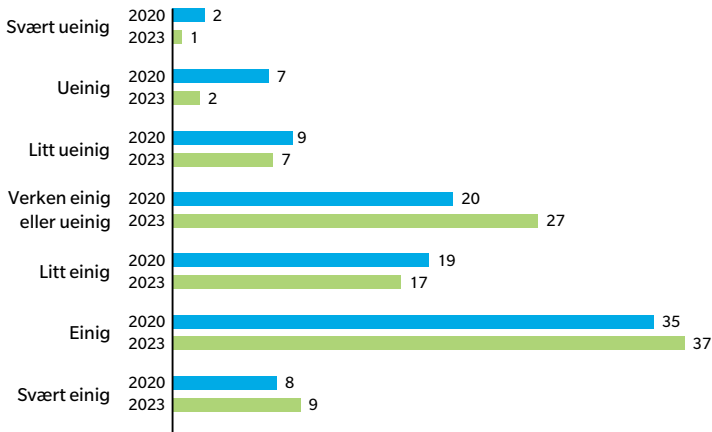
Begge åra stiller eit fleirtal av respondentane krav om at rammeplanelement er følgde opp, og om tolkinga av slike element (sjå figur 7.5). Svært få avviser at dei kan gjera dette, men mange er i tvil. Det er såleis ein viktig variasjon her, sjølv om fleirtalet stiller slike pedagogiske krav. Skilnadene mellom åra er ikkje statistisk signifikante for nokon av variablane, så dette er eit nokså stabilt funn om at det store fleirtalet av kommunar stiller krav om pedagogiske vegval i tilsynet.

Desse pedagogiske krava i tilsynet kan sjåast som ein sterk intervensjon i det pedagogiske handlingsrommet til barnehagelærarane. Metodefridommen lokalt er med dette ikkje berre avgrensa av styringsretten til eigarane, men også av barnehagestyresmakta. Om den profesjonelle autonomien er svekt, kjem likevel til dels an på om det er barnehagelærarar som forvaltar tilsynet.

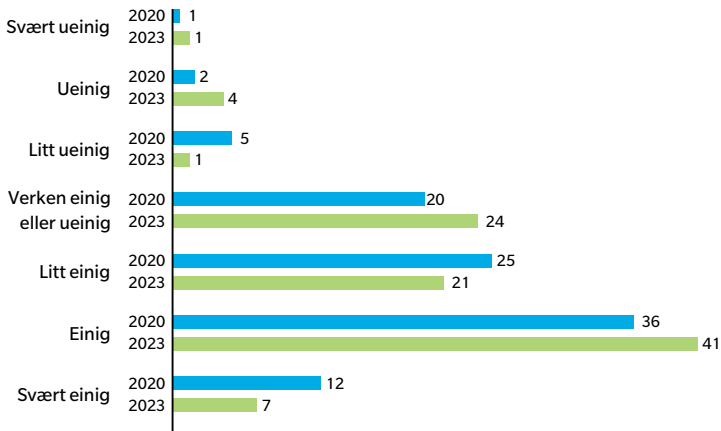
Det er stor oppslutnad om verdiar om profesjonell autonomi, og ein kan slik problematisera denne sida av tilsynet. Men det er viktig å hugsa på at det kommunale tilsynet, forvalta av det lokale folkestyret, også representerer viktige verdiar om demokrati.

Det er vanskeleg å vita kva kommunane er opptekne av å sikra når dei også fører tilsyn på pedagogiske tolkingar, og det er all grunn til å studera nærare kva krav dei her stiller. Tilsyn med vekt på pedagogisk innhald kan henga saman med faglege satsingar kommunen har. Men det kan også spegla at kommunane her kan gripa inn mot det dei ser som fagleg uheldig praksis. For å finna ut om kommunane opplever det som eit problem at det er ein del uheldig praksis i barnehagane, bad vi kommunane ta stilling til to påstandar som på ulike måtar måler dette, formulert som kvalitetsvariasjon og tilfeldig praksis, sjå figur 7.6.

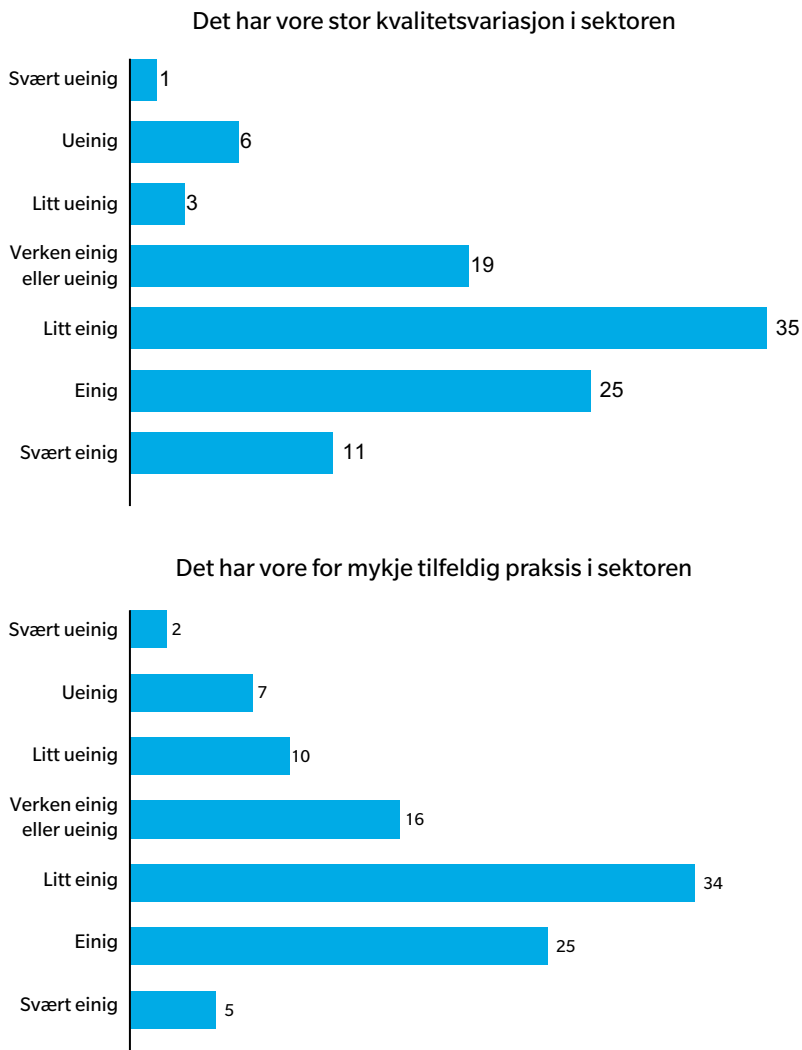
Tilsynet vårt krev at alle sentrale tema i rammeplanen vert arbeidd med i barnehagane



Tilsynet vårt stiller krav til fortolkinga av sentrale tema i rammeplanen



Figur 7.5 Prosentdel som stiller krav til arbeid med sentrale tema og tolkinga av sentrale element i tilsynet ($N_{2020} = 171$, $N_{2023} = 150$)



Figur 7.6 Kommunale vurderingar av påstandar om uheldig barnehagepraksis (N = 135)

Det er altså eit klart fleirtal som ser eit behov for å kunna gripa inn med tilsyn overfor sviktande og tilfeldig kvalitet. Dette fell saman med ei tolking om at når kommunane fører tilsyn på korleis barnehagane tolkar tema i planen, så gjeld det å sikra seg mot fagleg useriøse barnehagar. Datamaterialet gir ikkje

grunnlag for å seia noko om kva kommunane ser som uheldig praksis. Her trengst det meir forskning om korleis tilsynet blir brukt.

7.5.4 Internkontroll og barnehagemiljø i tilsynet

Heimelen for å stilla krav om pedagogiske spørsmål er særleg nedfelt i rammeplanen, som ikkje er utforma som lovreglar. Det er interessant å samanlikna bruken av rammeplanen i tilsynet med bruken av paragrafane om internkontroll og barnehagemiljø, som også gjeld det pedagogiske arbeidet. Det har, som nemnt, no kome inn krav i barnehagelova om at barnehagane skal ha eit internkontrollsystem, og det er særlege krav om oppfølging av det psykososiale barnehagemiljøet. Kommunane vart derfor spurde om dei følgde dette opp i tilsynet. Sjølv om dette er nye rettsreglar, er dei alt no tekne inn i tilsynet i dei aller fleste kommunar. 82 prosent følgjer opp internkontrollkravet, og 85 prosent følgjer opp psykososialt barnehagemiljø i 2023. Det kan tyda på at kommunane er raskare med å følgja opp nye heimlar for tilsyn når heimelen er lagd i sjølve lova som ein rettsregel. Det er truleg vanskelegare å føra tilsyn basert på rammeplanen, som trass i statusen som forskrift altså ikkje er formulert som rettsreglar. Denne tolkinga fell saman med funnet om at færre fører tilsyn på rammeplanen (sjå ovanfor) enn på internkontroll og barnehagemiljø. Men det kan også tyda på at desse nye reglane er endringar som har stor støtte i kommunane.

7.5.5 Tilsynet mellom læring og kontroll

Tilsyn kan sjåast på som kontroll mot legale, bindande standardar og reglar, men også som ein felles læringsprosess (NOU 2004: 17). Læring kan vanskeleg erstatta legalitetskontroll i tilsynssamanheng. Det synest rimelegare å skilja mellom ei smal (berre kontroll) og ei brei (både kontroll og læring) forståing av tilsyn. Korleis utviklar det kommunale tilsynet seg mellom desse to tilnærmingane?

Det er massiv oppslutnad om at tilsynet ikkje berre skal vera kontroll, men også læring i 2023. 93 prosent er samde i det, av desse er 81 prosent samde/svært samde ($N = 150$). Samstundes svarar 71 prosent i 2023 at tilsynet likevel fyrst og fremst er kontroll. Dersom ein ser desse to spørsmåla i samanheng,

kan det sjå ut til at kommunane opplever at kontrolldelen er hovudsaka, samstundes som dei gjerne vil at kontrollen skal kombinerast med læring.

Det kan vera mange grunnar til at kontroll er såpass tydeleg. Det kan ha å gjera med stigande konfliktnivå i sektoren rundt dei private barnehagane eller med at kommunane er blitt større og har betre administrativ kompetanse. Begge delar kan føra til vektlegging av kontroll. Men det kan også henga saman med, slik det er vist ovanfor, at den nye rammeplanen så vel som lovendringar gir betre heimel til å stilla krav som ein kan kontrollera opp imot. Den nye rammeplanen i seg sjølv var eit tiltak som skulle stilla krav, med påfølgjande kontrollbehov. Når kommunane samstundes legg stor vekt på at læring også skal vera ein del av tilsynet, kan det sjåast som uttrykk for ein motstand mot denne styrkinga av tilsyn som kontrollerande hierarkisk styring. Vektlegging av samarbeid og dialog dempar dette.

7.5.6 Kommunale tilsynserfaringar

I 2020 gjennomførte vi intervju med 14 barnehageeigarar (Eigarstudien), og seks av desse var kommunale. Sjølv om fokus her var på eigarrolla, kom intervjuet også inn på aspekt ved styresmaktrolla, og på viktige punkt støttar intervjuet ein del av dei tolkingane som er gjorde ovanfor. For det fyrste opplever kommunane at dei med den nye rammeplanen har fått betre heimel og grunnlag for å føra tilsyn også på det pedagogiske innhaldet i barnehagane. Ein informant frå ein av dei store kommunane i materialet seier det slik:

Vi har jo opplevd den nye rammeplanen som et veldig godt arbeidsdokument. Det at den har blitt litt mer komprimert, mer tydelig, disse «skal»-setningene ... (Vi) jobber jo en del med barnehagemyndighet og tilsynsmyndighet, og har ført en del tilsyn, og det er lettere. Det er alltid skjønn i sånne ting, men det er lettere å plukke ut og se om barnehagene faktisk gjør ting. (Kommunal eigar 1)

Vi ser også i materialet at med rammeplanen har kommunane fått eit betre verktøy for å føra tilsyn med det dei ser som useriøse aktørar:

Jeg vet ikke hvor mange useriøse aktører det er i barnehage-sektoren i Norge, men klart – når du får sånne tydelige og klare

retningslinjer om hvordan barnehager skal være, og det da føres et tilsyn med barnehagen opp mot rammeplanen, så er det ganske enkelt å avsløre noen da. Det blir veldig fort avslørt om du følger rammeplanen eller ikke. (Kommunal eigar 2)

Vi har ovanfor, i analysen av spørjeskjemadata, teke utgangspunkt i eit skilje mellom tilsyn som læring og som kontroll. At tilsynet kan bli utvida til noko langt meir enn legalitetskontroll, ser vi også spor av i materialet:

Og så tenker vi at når barnehagene er med i ulike satsinger og de er med i selve styrersamlingen, så tenker vi at vi ser på det som en del av tilsynet. Der passer vi på å gi ut, selv om ikke alle er med i språksatsingen, så har jeg med kanskje noen føringer eller noe om det og i felles styrersamling. Så jeg syns det er viktig at alle hører. (...) Sånn at vi tenker, vi prøver å ha et litt utvidet syn på hva tilsyn er for noe. (Kommunal eigar 5)

Lova har no krav om organisatorisk differensiering av eigar- og myndighetsoppgåver. Den organisatoriske differensieringa er ikkje implementert i alle kommunar. Berre 42 prosent hadde gjennomført dette skiljet i 2023 (N=155). Ytterlegare 23 prosent hadde løyst det gjennom interkommunalt samarbeid, medan 35 prosent ikkje har gjort nokon av delane. At kommunane har vanskar med kravet om slik organisatorisk differensiering, ser vi også i intervjumaterialet frå Eigarstudien. Somme kommunar ser ut til å ha innført det organisatoriske skiljet mellom eigarskap og styresmakt som lovverket no krev, men dei har så få folk at dei tilsette flyttar fram og tilbake mellom desse to einingane etter kor behovet er størst:

Vi har prøvd å skille rollene der på at vi har noen som jobber mer som barnehagemyndighet og sånn ut mot de private barnehagene, har tilsyn, dispensasjonssøknadene, det er jo selvfølgelig en dedikert person som jobber med avvik på det. Så har jeg to rådgivere som er mest eierstøtte. Det er klart at vi er en liten kommune, så de er nødt til å være litt potet av og til. Av og til må en som jobber mest med tilsyn og barnehagemyndighetens oppgaver kanskje bistå meg på et møte som eieransvar, fordi det ikke er folk. Litt sånn er

det enda, men vi jobber jo med den saken, nå har det kommet ny lov 1. januar. (Kommunal eigar 3)

I mange kommunar er den administrative kapasiteten og den barnehagefaglege kompetansen nokså avgrensa (Børhaug & Nordø, 2020), og då er nok dette kravet krevjande å implementera. Særleg i små kommunar kan ein spørja kor realistisk dette kravet om eit skilje er.

7.5.7 Tilsyn og legitimitet

Eit viktig spørsmål er om dei som blir utsette for tilsyn, særleg dei private barnehagane, oppfattar tilsynet som legitimt. Det kan vera ei utfordring at kommunen er både tilsynsstyresmakt og konkurrent. Det er også usikkert kva tilsynet meir presist tek opp når kommunane no i rammeplanen har fått eit breiare grunnlag for å stilla krav, og det er eit viktig spørsmål korleis dei private eigarane og barnehagestyrarane opplever ei slik utviding.

Dette er vanskeleg å måla, men i spørjeskjemaet er kommunane spurde om dei opplever at barnehagane gir uttrykk for at dei er usamde i dei vurderingane kommunen gir i tilsynet. Fleirtalet avviser dette i 2023, men 6 prosent er samde i at det er slik, og 33 prosent svarar her at dei verken er samde eller usamde i at det er slik. Det tyder på at det kan vera friksjonar, men det er ikkje det vanlege.

I intervju med dei private eigarane i 2019 (Eigarstudien) og med barnehagestyrarane i 2021–2022 (Barnehagestudien) vart tilsynet teke opp i samband med tilhøvet til kommunen. Somme av barnehageeigarane som driv barnehagar i fleire kommunar, understrekar den store variasjonen i kva kommunane fører tilsyn om. Ein eigar seier dette om tilsynet:

Veldig ulikt frå kommune til kommune. Og det har det alltid vært. Noen kommuner er veldig opptatt av å gå inn i spesielle områder. Mens andre tar flere områder. Noen tar dokumenttilsyn, og så har det økonomiske tilsynet kommet etter hvert. (Privat eigar 3)

Om denne varierende praksisen blir sett om problematisk eller ikkje, går ikkje heilt eintydig fram, men det blir truleg opplevd som eit problem for ein eigar at krava varierer i ulike kommunar dei har barnehagar i.

Den same eigaren understrekar også at kommunane i tilsynet ser etter sentrale pedagogiske tilhøve, og nemner at kommunen

... kan gå inn og se på hvordan barnehagen jobber med danning for eksempel. (...). Og sett på det her med omsorg og læring eller lek og læring og tatt for seg noen enkelte områder hvor de har etterspurt. Og da må jo barnehagen være bevisst på «hva tenker vi om det, hva gjør vi med det». (Privat eigar 3)

Eigaren viser her vilje til å vurdere og ta opp det tilsynet peiker på, og denne eigaren meiner også at kommunen er til å snakka med, og at det er rom for dialog:

Nei, og da er det viktig at vi bruker den fagkunnskapen vi har da. For min erfaring er at hvis du går inn og kommuniserer i et tilsyn og klarer å begrunne hvorfor du gjør som du gjør, så blir det tatt veldig godt imot. (Privat eigar 3)

Desse sitata fell saman med funnet i analysen av Kommuneundersøkinga om at kommunane ikkje berre driv med streng legalitetskontroll, men også diskuterer med barnehagane.

Somme eigarar oppfattar relasjonen til kommunane som god, sjølv om kommunane er ulike. Ein eigar seier det slik:

Kommunene er veldig ulike, og bydelene er veldig ulike. Jeg har ikke så mye med det tilsynet å gjøre, det er det eiendomssjefen vår som ofte har, den dialogen, men mitt inntrykk er at vi stort sett opplever det som uproblematisk og at det stort sett går greit i samarbeid med kommuner og bydeler. (Privat eigar 1)

Likevel målber ein del av dei private eigarane kritikk av det kommunale tilsynet på ein tydelegare måte enn styrarane. Det tek ikkje alltid form av at det er for mykje tilsyn. Kritikken frå dei private eigarane av det kommunale tilsynet er også at kommunane tek for lite ansvar og kontrollerer for lite. Ein stor eigar seier det slik:

Vi har jo ikke noe tilsynsmyndighet som heller fungerer veldig bra i Norge, synes jeg. Så jeg liker den nye rammeplanen bedre enn den forrige, fordi det er mer skal. (...). I årsplanen er det masse flotte ord, hvordan ser man faktisk om dette fungerer i det praktiske livet med barna? (Privat eigar 2)

Men det er også eigarar som målber kritikken av den kommunale reguleringa generelt som overivrig og inkompetent, og som særleg understrekar det urimelege i at kommunen fører tilsyn med private barnehagar som dei også konkurrerer med:

Men jeg har jo følt i alle årene at vi som private er et stebarn da. Det må jeg få lov å si. Vi er det. (...). For altså, bydelene og kommunen er jo på en måte både vår konkurrent, vårt godkjenningsorgan, og vårt tilsyn, ikke sant. Det er jo bukken og havresekken. Vi – de holder igjen når det gjelder at vi skal ta opp barn helt til de har fylt opp og sånn. Det er ikke det samme, vi er ikke likestilt. Det ser jeg. Og jeg har brukt masse energi på det, og jeg gidder egentlig ikke – vi klarer oss, men det er ikke rettferdig. (Privat eigar 4)

Denne kritiske haldninga til det kommunale tilsynet kan henga saman med konkurransesituasjonen, men det kan også henga saman med meir djuptgåande motsetnader. Børhaug (2021) finn at dei private eigarane er kjenneteikna av brei skepsis til kommunane generelt og kritiserer kommunen for å vera ineffektiv, stivbeint og byråkratisk, medan dei private er fleksible og innovative. Denne private skepsisen til kommunen ser vi også igjen her:

Jeg ser at det er veldig personavhengig, de som sitter der i bydelen. Veldig, veldig. Og nå har det kommet en ny person i den ene bydelen, og hun er supergrei. Hun kommer fra private barnehager, altså det private markedet. Hun får ting gjort og har et godt samarbeid med oss. Det er ikke noe bråk om noen småting. Han forrige som satt der han var jo helt – altså, jeg tror kanskje han lagde litt bråk bare for å bevise at han hadde en jobb, skjønner du? (Privat eigar 4)

Barnehagestyrarane er spurde om dei har hatt tilsyn, og dei fleste gir uttrykk for at dei har hatt det, men ofte dokumenttilsyn. Dette er gjerne fleire år sidan, og dei nemner også tilsyn under andre lovverk enn barnehagelova, så det samla tilsynstrykket er større. Sjølv i eit lite materiale som dette er den tematiske breidda styrarane har erfart i tilsynet, nokså stor. TRAS-testing, mobbing, medverknad frå barn og psykososialt miljø er tema som blir nemnde.

Styrarane oppfattar lova som tilsynsgrunnlag i større grad enn rammeplanen. Dette sitatet er eitt av fleire som peiker på dette:

Intervjuer: Har dere hatt tilsyn siden vi var her sist?

Pedleder: Ja, det var internkontrollen det.

Intervjuer: Hvordan opplevde du det var? Handlet det om rammeplanen?

Pedleder: Nei.

Intervjuer: Hva handlet det om?

Pedleder: Det handlet om internkontrollen.

Intervjuer: Altså rutiner?

Pedleder: Ja, det var noen paragrafer der, og så nå sist var det politiattest og sånne ting. (Intervjuar og pedagogisk leiar i barnehage 10)

Det kjem ikkje fram så mykje kritikk av tilsynet i styrarintervjua, tvert imot. Fleire styrarar peiker på tilsyn som stimulans til gjennomgang, læring og utvikling:

Jeg la ned mye arbeid i det, og en får jo alltid øynene opp for ting når en sitter og svarer slik. Man trenger noen påminnelser, og sitte og bla litt tilbake i gamle planer. (Styrar, barnehage 2)

Ein annan styrar nemner tilsyn på medverknad frå barn og seier at når ting blir tatt opp i tilsynet, set det i gang prosessar der ein må tenkja igjennom ting på nytt, og det skjer gjerne i samarbeid med andre barnehagar under same eigar (styrar, barnehage 3).

Slik det er vist ovanfor, aukar dokumenttilsynet, medan tilsyn på staden går tilbake. Dokumenttilsynet ser ikkje ut til å ha den same stimulerande læringseffekten. I dette formatet er det lite rom for dialog og tilbakemelding frå kommunen, og somme kommunar saknar det:

Styrer: Vi hadde dokument-tilsyn fra kommunen, det skal de begynne med (her). Hver 1. november skal de inn. Jeg svarte som daglig leder og for eier som ikke kunne svare på alt dette. Det gikk på hvordan vi gjorde alt i forhold til rammeplan. Det var første gang de gjorde det, og jeg har aldri fått noen tilbakemelding.

Intervjuer: Kunne du ønsket deg det?

Styrer: Ja, det kunne jeg. Jeg skal jo gjøre det samme nå før 1. november. Men det har vært en del utskiftninger i kommunen. Jeg tror det er litt derfor. (Intervjuar og styrar i barnehage 2)

Oppsummert må det understrekast at dette intervjumaterialet peiker på at det framleis er legitimitetsutfordringar for tilsynet, noko også ekspertgruppa om barnehagelærarrolla peikte på som ei utfordring (Kunnskapsdepartementet, 2018).

7.6 Oppsummering og diskusjon

Kommunane oppfattar i stor grad rammeplanen som ei klargjering og vida-reføring av praksis. Dei har i stor grad sett i verk tiltak for å støtta, følgja opp og styra implementeringa av rammeplanen i barnehagane. Det er likevel eit betydeleg mindretal som i stor grad overlèt implementeringa til barnehagane. Kontrasten er nokså stor mellom dei kommunane som følgjer opp med kvalitetsutvikling, oppdatering, kompetansetiltak og prosjekt, og dei som ikkje bidreg. Der kommunane i liten grad følgjer opp, blir mykje overlate til

styrarane i barnehagane, som dermed får eit svært stort ansvar for endringsarbeid av ulike slag. På same måten legg eigarane i svært varierende grad rammer for barnehagane sine (Børhaug, 2021).

Denne variasjonen i kor stor den kommunale innsatsen for implementering er, kan ein vurderer på ulike måtar. Ein kan sjå det som organisatorisk variasjon som bidreg til mangfaldet i sektoren, men ein kan også problematisera variasjonen ut frå at det gjeld viktige spørsmål om profesjonsautonomi. Kor varierende skal denne autonomien vera? No er det ikkje utan vidare slik at profesjonsautonomi må ta form av maksimal handlingsfridom i den einskilde barnehagen. Det kan også sjåast slik at profesjonell handlekraft i tydinga utvikling og kvalitet krev breiare faglege fellesskap som eigar eller kommune best kan leggja til rette for (Børhaug & Bøe, 2022). Men då må det vera ein føresetnad at barnehagelærarane sjølve er sentrale i eigar- eller kommuneorganiserte profesjonelle fellesskap, og at styringa ikkje blir for hierarkisk organisert. Variasjonen i den kommunale innsatsen kan også vurderast i lys av at kommunane som styresmakt har eit demokratisk ansvar. Kor mykje av det kan delegerast til barnehagane?

Tematisk er spreinga stor, men det er likevel eit tyngdepunkt i dei kommunale styringstiltaka på det ein i vid forstand kan kalla sosialpedagogiske tema, som læringsmiljø, barnegrupperelasjonar, inkludering og medverknad frå barn. Verdigrunnlaget og overgangar til skulen er også viktige tema, begge med over 50 prosent. Leik, progresjon og omsorg er lågare, under 50 prosent. Sjølv om kommunane altså oppfattar at planen krev styrking av plan og progresjon, er det ikkje dette dei har lagt mest vekt på i si eiga oppfølging. Det sosialpedagogiske er sjølvsagt også innanfor rammeplanmandatet, men dette funnet er eit døme på at lojal implementering likevel kan ha ulik relativ vektlegging, der somme sider ved det tiltaket ein skal implementera, får meir vekt enn andre.

Mykje av det kommunane gjer på feltet, er ulike tiltak som det i stor grad er frivillig å vera med på. Nettverk, rettleiing, satsingar, prosjekt, kvalitetssikring, utviklingstiltak og kompetanseheving er vanlege former (Børhaug & Nordø, 2020). Tilsynet skil seg ut ved at det har ein sterkare karakter av hierarkisk kontroll. Fleirtalet av kommunane oppfattar generelt at tilsynet er styrkt av den nye rammeplanen, og materialet tyder på at tilsynet er blitt eit sterkare styringsverktøy for kommunane på den måten at kommunane kan stilla fleire krav i tilsynet enn før. Ein stor del av kommunane oppfattar at rammeplanen

gir grunnlag for å stilla krav om at alle tema i rammeplanen skal dekkjast, og også om at dei er dekte på det kommunen ser som fagleg forsvarlege måtar.

Men biletet av at kommunane med rammeplanen har fått eit sterkt styringsinstrument i tilsynet, må modifierast. Det er framleis eit stort mindretal som meiner tilsynet er eit svakt styringsinstrument. Det kan vera fordi dei har ambisjonar om endå meir styring, eller det kan vera at å bruka rammeplanen i tilsynet krev ei omsetjing frå rammeplan til tilsynssystem som ikkje alle har kapasitet til, og som det kanskje burde vore meir støtte til. Vi ser at det er fleire som følgjer opp internkontrollkravet og kravet om barnehagemiljø i tilsynet med støtte i sjølve lova, enn det er som følgjer opp rammeplanen i tilsynet. Sjølv om rammeplanen har status som forskrift, er han ikkje eit regelverk eller ein fagleg standard. Tilsynet har også, som vist, framleis legitimeringsproblem, og den organisatoriske todelinga av styresmakt(tilsyn) og eigarskap for å løysa dette ser ut til å vera krevjande mange stader. Det er såleis grunn til å venta at barnehagetilsynet framleis vil vera omdiskutert.

Det er eit viktig og uavklart spørsmål kva kommunane gjer når dei i mange tilfelle også trekkjer pedagogiske tolkingar inn i tilsynet. Det reiser spørsmål om kor langt inn i det pedagogiske feltet kommunane skal gå, og det reiser spørsmål om kva for kompetansekrav ein må stilla til kommunen, dersom kommunen i tilsynet går inn på slike spørsmål. Dei mange tiltaka kommunane har om mange ulike tema, viser, saman med pedagogiske krav i tilsynet, ein stor kommunal vilje til å styra også det pedagogiske arbeidet i barnehagen. Det har implikasjonar for tilhøvet mellom profesjonsautonomi og folkestyre i sektoren.

Sjølv om kommunane i all hovudsak meiner tilsynet skal ha både eit læringsfokus og eit kontrollfokus, meiner dei i stor grad at det blir lagt mest vekt på kontrollen. Det kan ha samanheng med at dei har fått betre høve til kontroll med betre lovheimlar, eller at forventningane om kontroll aukar. Vektlegginga av læring i tillegg til kontroll kan henga saman med at det i stor grad er barnehagepedagogar som driv denne verksemda, og at deira vekt på rettleiing og leiing som pedagogisk prosess slår inn her (Moen, 2017).

Det er noko paradoksalt her i desse funna. Kommunane meiner på den eine sida at tilsynet er blitt styrkt som styringsinstrument av den nye rammeplanen, og det store fleirtalet seier at dei i tilsyn stiller krav om korleis tema i rammeplanen er følgde opp. Dei fleste oppfattar tilsynet som eit verktøy for kontroll. Men på den andre sida er det berre eit mindretal som faktisk har

brukt tilsynet til å kontrollera rammeplanen. Ein tredjedel svarar at dei ikkje har gjort det, og endå ein tredjedel berre i nokon grad. Kommunane gir såleis i stor grad uttrykk for at tilsynet er eit instrument dei kan bruka, men dei bruker det i avgrensa omfang.

Her er fleire tolkingar mogelege. Det kan tenkjast at det har med kapasitet og politisk prioritering å gjera. Mange kommunar har små administrative ressursar til dette, og det varierer om kommunane har utvikla sin eigen barnehagepolitikk, noko som kanskje kunne motivert til meir bruk av dei styringsmidla ein har (Børhaug & Nordø, 2020). Ei anna tolking kan vera at mange av kommunane meiner tilsynet er noko dei ikkje treng bruka så ofte fordi dei stolar på den profesjonelle integriteten til barnehagelærarane. Ei tredje tolking er at sjølv om dei meiner tilsynet er styrkt og kan inkludera om barnehagane er innanfor minste lovlege krav også om pedagogisk verksemd, så er tilsynet likevel svakt og lite eigna som tiltaksform samanlikna med andre tiltak.

Analysen viser korleis implementering på ulike nivå heng saman. Rammeplanen som nasjonal barnehagereform var koplta til ein intensjon om at den nye rammeplanen skulle gi kommunane eit betre grunnlag for tilsyn (Meld. St.19 (2015–2016), s. 77). Det er ulike syn og erfaringar mellom kommunane om dette, men mange kommunar gitt uttrykk for at dei ser tilsynet som styrkt. I møte med eigarane og barnehagane reiser dette spørsmål om autonomi og om legitimitet.

Referansar

- Abbott, A. (1988). *The system of professions: an essay on the division of expert labor*. University of Chicago Press.
- Askim, J. (2013). Tilsyn ved selvsyn: Kan det fungere? Lærdommer fra den norske barnehagesektoren. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 29(01), 10–29. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2013-01-03>
- Borgund, S. & Børhaug, K. (2016). Statleg styring av barnehagesektoren. I Moen, K. H., Gotvassli, K.-Å. & Granrusten, P. T. (red.), *Barnehagen som læringsarena – mellom styring og ledelse* (s. 85–104). Universitetsforlaget.
- Børhaug, K. (2018). Norwegian early childhood teacher's control over children's learning. I P.T. Granrusten, K.Å. Gotvassli, O.F. Lillemyr & K.H. Moen (Red.). *Leadership for Learning. The New Challenge in Early Childhood Education and Care* (s. 115–133). Information Age Publishing.
- Børhaug, K. (2021). Barnehageeigarar mellom stat, marknad og sivilsamfunn. Universitetsforlaget.
- Børhaug, K. & Bøe, M. (2022). *Barnehagelærarprofesjonen*. Universitetsforlaget.
- Børhaug, K. & Lotsberg, D.Ø. (2016). *Barnehageleiing i praksis*. Samlaget.
- Børhaug, K. & Moen, K. H. (2014). *Politisk-administrative rammer for barnehageledelse*. Universitetsforlaget.
- Børhaug, K. & Nordø, Å.D. (2020). Kommunen som barnehagestyresmakt i implementeringa av den nye rammeplanen. I A. Homme, H. Danielsen & K. Ludvigsen (Red.). *Implementering av rammeplan for barnehagen* (s. 59–106) (Rapport 37/2020). NORCE.
- Endringslov til barnehageloven (2022) *Lov om endringer i barnehageloven (selvstendig rettssubjekt, forbud mot annen virksomhet, meldeplikt m.m.)* (LOV-2022-06-10-40) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2022-06-10-40>
- Fixsen, D.L., Naoom, S.F., Blase, K.A., Friedman, R.M. & Wallace, F. (2005) *Implementation Research: A Synthesis of the Literature*. University of South Florida, Louis de la Parte Florida Mental Health Institute, The National Implementation Research Network (FMHI Publication #231). https://www.researchgate.net/publication/283997783_Implementation_Research_A_Synthesis_of_the_Literature
- Goodlad, J. I. (1979). *Curriculum Inquiry. The Study of Curriculum Practice*. McGraw-Hill Inc.
- Kunnskapsdepartementet. (2018). *Barnehagelærerrollen i et profesjonsperspektiv – et kunnskapsgrunnlag*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f78959abbd54b0497a8716ab2cbbb63/barnehagelarerrollen-i-et-profesjonsperspektiv.pdf>
- Korsvold, T. (2005). *For alle barn. Barnehagen fremvekst i velferdsstaten*. (2.utg.). Abstrakt.
- Ljunggren, B., Moen, K.H., Seland, M., Naper, L., Fagerholt, R.A., Leirset, E. & Gotvassli, K.Å. (2017). *Barnehagens rammeplan mellom styring og skjønn – en kunnskapsstatus om implementering og gjennomføring med videre anbefalinger* (Rapport nr. 2, 2017). DMMH. <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/barnehagens-rammeplan-mellom-styring-og-skjonn.pdf>

- Meld. St. 19 (2015–2016). *Tid for lek og læring — Bedre innhold i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-20152016/id2479078/>
- Moen, K. H. (2017) Barnehagestyreres opplevelser av forholdet til skolen i spørsmål om barns læring. *Tidsskrift for Nordisk barnehageforskning*, 14. <https://doi.org/10.7577/nbf.1726>
- NOU 2004: 17. Statlig tilsyn med kommunesektoren. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e3e757df8bfe4e718e9b3d5aabb6a9c/no/pdfs/nou200420040017000dddpdfs.pdf>
- Sataøen, S. O. (1990) *Mot full barnehagedekning? Barnehagetilbudet i norske kommunar i lys av kjenneteikn ved kommunane*. (Skriftserierapport 13/90). Vestlandsforskning.
- Winter, S. (2003) Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. I B.G. Peters & J. Pierre (Red.). *Handbook of Public Administration* (s. 212–221). Sage Publications.
- Østrem, S. (2015). Profesjonsutøvelse i et spenningsfelt. I B.A. Hennum, M. Pettersvold & S. Østrem (Red.). *Profesjon og kritikk* (s. 263–300). Bergen: Fagbokforlaget.
- Østrem, S., Bjar, H., Føster, L.R., Hogsnes, H.D., Jansen, T.T., Nordtømme, S. & Tholin, K.T. (2009) *Alle teller mer. En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart* (Rapport 1/2009). Høgskolen i Vestfold. <http://hdl.handle.net/11250/149122>

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

Kapittel 8

En bredt forankret rammeplan

Anne Homme, Hilde Danielsen og Kari Ludvigsen

8.1 Problemstillinger og hovedfunn

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

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

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

To overgripende problemstillinger har ledet undersøkelsene:

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

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

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

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

8.1.1 Fortolkning av mål og intensjoner

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8.1.2 Erfaringer med iverksettingsprosessen

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

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

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

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

8.1.3 Iverksetting av rammeplanen på ulike nivåer

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8.1.4 Inkludering av samiske rettigheter

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

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

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

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

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

8.1.5 Arbeid med overganger

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

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

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

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

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

8.2 Spenninger i arbeidet med rammeplanen

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

Vi finner også at rammeplanen er preget av en spenning mellom standardisering og lokal tilpasning. Rammeplanen skal fremme likhet i kvaliteten på tilbudet samtidig som den kan tilpasses lokale behov - den gir altså rom for å fremme likhet og variasjon på samme tid. Som styringsdokument fremmer rammeplanen standardisering samtidig som den gir rom for faglig autonomi og lokal tilpasning. Standardisering av det pedagogiske arbeidet i barnehagen kan erfares som en trygg måte å følge opp rammeplanens bestemmelser på, men samtidig kan barnehagene miste en drivkraft til faglig utvikling tilpasset lokale behov.

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

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

8.2.1 Aktørenes utfordringer

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8.2.2 utfordringer på tvers av nivåer

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

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

Et annet eksempel er hvordan rammeplanens innhold og oppgaver skal løses. Strammere styring gjennom ny rammeplan indikerer en mer hierarkisk styring av innholdet i barnehagen. Evalueringen viser at styringen er preget av en rekke myke styringsvirkemidler som veiledere og nettverk. For eksempel er Utdanningsdirektoratets veiledere mye brukt av barnehagene. Kombinasjonen av mer hierarkisk styring og et stort tilfang av myke styringsmidler kan karakteriseres som post-New Public Management (NPM). Ved post-NPM-styring søker statlige myndigheter å kompensere for ulikheter i lokalt ansvar og for

variasjoner i eierressurser og eierinvolvering, noe som kan utfordre målsettinger om lokal autonomi.

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

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

8.3 Strammere styring og kvalitetsutjevning i barnehagen?

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

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

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

Referanser

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

Appendiks A

Metode og datagrunnlag

Innhold

A1. Metodisk tilnærming og datagrunnlag	314
A1.1 Forskningsdesign: parallelle og sekvensielle blandede metoder	314
A1.2 Overordnet analysestrategi: metodetriangulering	316
A1.3 Styrerundersøkelsen: Survey til styrer/daglig leder i alle barnehager i Norge (2019 og 2022)	316
A1.3.1 Tekniske aspekter ved undersøkelsen	317
A1.3.2 Datainnsamling runde 1	318
A1.3.3 Datainnsamling runde 2	324
A1.3.4 Reliabilitet, validitet og generaliserbarhet.....	327
A1.4 Kommuneundersøkelsen: Survey til alle kommuner (2020 og 2023).....	328
A1.4.1 Tekniske aspekter ved undersøkelsen	328
A1.4.2 Datainnsamling runde 1	330
A1.4.3 Datainnsamling runde 2	334
A1.4.4 Reliabilitet, validitet og generaliserbarhet.....	337
A1.5 Brukerundersøkelsen	337
A1.5.1 Sammenligning av populasjon og utvalg.....	338
A1.6 Barnehagestudien: Casestudier i barnehager (2019-2020 og 2021-2022)	340
A1.6.1 Nærmere om rekruttering av casebarnehager	340
A1.6.2 Endringer i utvalg i datainnsamling runde 2	342
A1.6.3 Innsamling av datamateriale	343
A1.6.3 Gyldighet, pålitelighet og overførbarhet	347
A1.7 Eierstudien: Intervjuer med barnehageeiere og dokumentstudie av barnehageeieres strategier og planer (2020).....	348
A1.7.1 Utvalg av barnehageeiere i Eierstudien	348
A1.7.2 Prosedyre ved innsamling av eierdata	349
A1.8 Policystudien: Intervjuer med nøkkelinformanter og analyse av sentrale policydokumenter (2020)	349
A1.8.1 Metodisk tilnærming og datagrunnlag	350
A2. Metodebeskrivelser for kapitlene i antologien	354
A2.1 Kapittel 2: Barnehagens arbeid med fagområdene	355
A2.2 Kapittel 3: Progresjon – mellom barnesentrering og utvikling?	355
A2.3 Kapittel 4: Samiske rettigheter og temaer	356
A2.4 Kapittel 5: Barnehagenes arbeid med overgang	356

A2.5 Kapittel 6: Rammeplanens ansvarsbestemmelser: Den nye eierrollen	358
A2.6 Kapittel 7: Barnehagetilsynet i den kommunale oppfølginga av rammeplanen	359
Referanser:	361

A1. Metodisk tilnærming og datagrunnlag

Implementeringen av rammeplanen skjer ikke i et vakuum, men er avhengig av barnehagens relasjoner til andre barnehager, eier og barnehagemyndighet. En evaluering av denne implementeringen skal gi oppdragsgiver og de ulike aktørene i barnehagefeltet innsikt i hvordan rammeplanen fortolkes, operasjonaliseres og settes ut i livet. Vi har valgt å kombinere forskjellige metoder for å få allsidig informasjon om implementeringsprosessen i barnehagefeltet. Rapportens og evalueringens teoretiske tilnærming tar utgangspunkt i implementeringsteori. Vi retter oppmerksomheten mot utformingen av rammeplanens mål og virkemidler (policydesign) og implementeringsprosesser på barnehagenivå (organisatorisk implementering) og implementeringsprosesser som involverer ulike aktører i barnehagefeltet (mellomorganisatorisk implementering) (Winter, 2012). Denne teoretiske tilnærmingen danner grunnlaget for forskningsdesign der vi kombinerer kvalitative og kvantitative metoder.

For det første undersøker vi implementeringen i barnehagen (organisatorisk implementering) gjennom tre undersøkelser som vi har kalt *Styrerundersøkelsen*, *Barnehagestudien* og *Brukerundersøkelsen*. For det andre undersøker vi rammene for praksis i barnehagen, den mellomorganisatoriske implementeringen, gjennom undersøkelsene *Policystudien*, *Eierstudien* og *Kommuneundersøkelsen*.

A1.1 Forskningsdesign: parallelle og sekvensielle blandede metoder

Evalueringssprosjektet startet med et *parallelt* (concurrent på engelsk) 'mixed methods' forskningsdesign (Creswell, 2014). Det vil si at vi gjennomførte kvalitative og kvantitative datainnsamlinger samtidig i 2019 og 2020. Noen spørsmål var tilnærmet identiske i de kvantitative og kvalitative undersøkelsene, mens andre var spesifikke for hver undersøkelse. Ved å stille noen like spørsmål, fikk vi muligheten til å undersøke om resultatene fra de ulike undersøkelsene samsvarer, og også anledning til å utdype kvantitative resultater med funn fra de kvalitative studiene. Alle undersøkelsene tok utgangspunkt i de fire overordnede spørsmålene fra evalueringssoppgavet, se kapittel 1 i boka, og vi utarbeidet deretter forskningsspørsmål for hver undersøkelse.

Den neste runden datainnsamling, i 2022 og 2023, bygger på innsikter fra første runde. Det innebærer at vi reviderte opplegget for innsamling for å dekke spørsmål vi ønsket utdypet eller for å få mer presise svar også på tvers av de kvantitative og kvalitative undersøkelsene. Den siste fasen av datainnsamling karakteriseres dermed av et *sekvensielt* 'mixed methods' forskningsdesign (Creswell, 2014). Under gir vi en kort oversikt over de ulike undersøkelsene og rapportens analysestrategi, før vi i de neste delkapitlene presenterer datainnsamlingen og datakvalitet i hver av undersøkelsene.

Styrerundersøkelsen studerer barnehagens implementeringsatferd og relasjon til eier samt lokal barnehagemyndighet, sett fra styrer/daglig leders ståsted. Et digitalt spørreskjema er sendt til styrer i alle barnehager i landet to ganger, først i 2019, deretter i 2022. Noen spørsmål ble stilt i begge runder, mens andre spørsmål er ulike i de to rundene (se kapittel A1.3 og Appendiks C, kapittel C1).

Kommuneundersøkelsen analyserer den lokale barnehagemyndighetens rolle i rammeplanimplementeringen, og relasjonen til kommunale og private barnehager i den enkelte kommunen. Kommuneundersøkelsen har samlet inn data gjennom et elektronisk spørreskjema som ble sendt til alle kommuner (lokal barnehagemyndighet) i Norge i 2020 og 2023. Spørsmålene i de to undersøkelsene er i hovedsak de samme, men med små justeringer i siste runde. Vi har også analysert et utvalg kommunale tilsynsrapporter på barnehagens arbeid med rammeplanen (se kapittel A1.4).

Brukerundersøkelsen måler foreldres tilfredshet med sider ved barnehagetilbudet som kan knyttes til rammeplanen, og kan dermed belyse tilfredshet med implementeringen for målgruppen foreldre/foresatte. Brukerundersøkelsen bruker tallmateriale fra Utdanningsdirektoratets foreldreundersøkelser for årene 2016-2021. Brukerundersøkelsen skiller seg ut ved at den ikke er utformet av prosjektgruppen (se kapittel A1.5). Brukertilfredshet som kvalitetsmål har også blitt kritisert - spesielt innen barnehagesektoren, hvor brukerne som svarer, bare er indirekte mottakere av tjenesten (Rydland & Christensen, 2021). Vi har derfor villet undersøke denne datakilden grundigere: i en publikasjon tilknyttet evalueringen utnytter vi det rike datamaterialet tilgjengelig gjennom Brukerundersøkelsen og barnehagens statistikkinnrapportering BASIL til å påvise en robust sammenheng mellom subjektive og objektive mål på kvalitet i barnehagen (Rydland, Nordø & Christensen, 2022).

Barnehagestudien er rettet mot implementeringsarbeidet i et strategisk utvalg på 22 barnehager som representerer mangfoldet av barnehager. I utvalget er åtte av barnehagene samiske eller har samisk avdeling. Her undersøker vi fortolkninger og praksis i barnehagen, men også ivaretagelsen av rammeplanen i det daglige arbeidet. Barnehagestudien omfatter kvalitative intervju, fokusgruppeintervju, dokumentanalyser samt observasjoner av ansatte og barn. Datainnsamlingen ble gjennomført i to omganger, i 2019/2020 og 2021/2022 (se kapittel A1.6).

Eierstudien er en kvalitativ undersøkelse gjennomført blant et strategisk utvalg barnehageeiere som representerer bredden i eierstrukturen: store, mellomstore og små kommuner, samt ulike kategorier private eiere, kommersielle og ideelle, av ulik størrelse. Datagrunnlaget i Eierstudien er kvalitative intervjuer og eierdokumenter. Eierstudien gir innsikt i eieres rolle i implementeringen av rammeplanen, samt relasjonen til andre aktører, først og fremst lokale barnehagemyndigheter og barnehager (se kapittel A1.7). Datainnsamlingen ble gjennomført i 2020.

Policystudien undersøker i hovedsak prosessen for politikktutforming og selve politikktformuleringen, gjennom dokumentstudier og intervjuer med sentrale aktører på nasjonalt og regionalt nivå. Policystudien belyser også sider ved den mellom-organisatoriske implementeringsatferden fra statlig nivå (se kapittel A1.8). Også denne datainnsamlingen ble gjennomført i 2020.

Formålet med de kvantitative undersøkelsene, *Styrerundersøkelsen* og *Kommuneundersøkelsen*, er å gi en oversikt over hele populasjonen barnehagestyrere og kommuner, og å fremskaffe generell kunnskap om implementeringsprosessen. *Brukerundersøkelsen* gir analyser av Foreldreundersøkelsen i barnehagen (FUBA) som Utdanningsdirektoratet tilbyr alle barnehager å delta i årlig. I FUBA får foreldre og foresatte svare på spørsmål om barnehagetilbudet, barnas trivsel og samarbeidet mellom hjem og barnehage. De kvantitative dataene og analysene kan bidra med statistiske generaliseringer og gir oss mulighet til å sammenlikne enheter, for eksempel langs dimensjonene barnehagestørrelse og barnehageeier. De kvantitative datasettene kan koples gjennom kommunenummer og gir dermed muligheter for å sammenligne data fra de ulike undersøkelsene aggregert til kommunenivå, og dessuten innhente ytterligere informasjon om kommunene fra KOSTRA eller Kommunal- og moderniseringsdepartementet¹ organisasjonsdatabase.

Formålet med prosjektets kvalitative undersøkelser er i hovedsak å gi helhetlige beskrivelser av implementeringen av rammeplanen i barnehager. De kvalitative metodene gir mulighet for teoretiske generaliseringer. Det vil si at undersøkelsene gir grunn til å anta sammenhenger mellom praksis og variasjoner i forklarende variabler. *Barnehagestudien* undersøker tolkninger, erfaringer og praksis i implementeringen av rammeplanen på barnehagenivå gjennom kvalitative intervjuer og

¹ Fra 2022 Kommunal- og distriktsdepartementet.

observasjoner. Hensikten med analyse av policydokumenter og intervjuer med nøkkelinformanter i *Policystudien* og *Eierstudien* er å undersøke konteksten rammeplanen blir iverksatt innenfor, for å forstå sammenhengen mellom aktørene i barnehagefeltet, den mellomorganisatoriske implementeringen.

A1.2 Overordnet analysestrategi: metodetriangulering

Gjennom *metodetriangulering* kan vi si noe generelt om implementeringen på nasjonalt nivå. Dessuten kan vi utdype den generelle kunnskapen om implementeringen nasjonalt med grundige analyser på barnehagenivå som kan belyse og forklare hva som hemmer og fremmer implementeringen av rammeplanen eller enkelte deler av den. Det gir grunnlag for antakelser om betingelser som må være til stede for at rammeplanen skal tas i bruk etter intensjonene bak den. Metodetriangulering gir oss også muligheter til å sette delundersøkelser opp mot hverandre, og dette er spesielt viktig i analysene av de ulike temaene og problemstillingene vi undersøker i rapporten. Vi tar her utgangspunkt i Noble og Heales' (2019) argumentasjon for bruk av metodetriangulering.

Triangulering i forskning handler om å kombinere teorier, metoder og forskere i et forskningsprosjekt, og kan bidra til å unngå grunnleggende skjevheter i resultater som kan skje ved bruk av én enkelt metode eller enkelt forsker (Noble & Heale, 2019). Triangulering brukes for å øke troverdigheten og gyldigheten til forskningsresultater (Cohen et al., 2000). Videre kan triangulering bidra til å forklare forskningsresultater når en bruker ulike metoder for å gi balanserte tolkninger av datamaterialet gjennom å utforske atferd (Carvalho et al., 1997). Et annet viktig argument for triangulering, er at ulike metoder som gir samme svar, styrker forskningsfunnene (Rothbauer, 2008). Vi kan skille mellom fire typer triangulering: datatriangulering, forskertriangulering, teoretisk triangulering og metodisk triangulering. Datatriangulering inkluderer data samlet inn over tid, på tvers av rom/sted og personer. Forskertriangulering innebærer at flere forskere er involvert i en undersøkelse, mens teoretisk triangulering tilbyr ulike teoretiske tilnærminger for å fortolke et fenomen. Til sist er metodisk triangulering bruk av ulike datainnsamlingsmetoder (Denzin, 1970, s. 301 i Noble & Heale, 2019). I analysene i antologien bruker vi datatriangulering, for eksempel ved at vi i Styrerundersøkelsen, Kommuneundersøkelsen, Brukerundersøkelsen og Barnehagestudien har samlet inn data over tid og over hele landet eller strategisk utvalgte geografiske steder. Forskertriangulering er ivaretatt ved at flere forskere er involvert i alle undersøkelsene og kapitlene, og vi har benyttet ulike datainnsamlingsmetoder og dermed også gjennomført en metodisk triangulering. Vi bruker et analytisk rammeverk med ulike teoretiske elementer, og ivaretar også prinsipp om teoretisk triangulering.

I de følgende delkapitlene går vi nærmere inn på hver av undersøkelsene og beskriver prosedyrer for og gjennomføring av datainnsamling og diskuterer kvaliteten til det innsamlete datagrunnlaget. Vi begynner med de kvantitative undersøkelsene og gjør deretter rede for de kvalitative undersøkelsene.

A1.3 Styrerundersøkelsen: Survey til styrer/daglig leder i alle barnehager i Norge (2019 og 2022)

Vi har gjennomført to elektroniske spørreskjemaundersøkelser til alle styrere eller daglig ledere i barnehager i Norge. Ambisjonen med undersøkelsene har vært å fremskaffe kunnskap om hele populasjonen og dens vurderinger av og erfaringer med implementeringen av rammeplanen to ganger i prosjektperioden, i 2019 og 2022. Det vil ikke være krav til generalisering dersom vi får data om hele universet. Oversikt og adresse til alle barnehager i Norge finnes i Nasjonalt barnehageregister (Utdanningsdirektoratet, u.d. -a). Det var 5420 barnehager i 2022, og antallet

barnehager de siste fem årene har vært synkende (Statistisk sentralbyrå, 2023a). I dette avsnittet beskriver vi prosedyren rundt de to rundene datainnsamling i Styrerundersøkelsen. Vi diskuterer også tekniske aspekter ved datainnsamlingen, før vi beskriver representativiteten til undersøkelsen.

A1.3.1 Tekniske aspekter ved undersøkelsen

Software

Undersøkelsen har blitt administrert via det web-baserte surveyprogrammet SurveyXact, som eies av Rambøll. Forskere i prosjektet har stått for programmeringen av undersøkelsen.

Utforming av spørsmål og pilotering

Spørsmålene til skjemaene i begge rundene ble utformet på bakgrunn av evalueringsoppdraget, NORCEs tilbud til å løse oppdraget, prosjektbeskrivelse og protokoll, samt innspill fra hele prosjektgruppen, referansegruppe og relevante aktører fra barnehagefeltet. Spørsmålene er utledet av prosjektets problemstillinger og det teoretiske rammeverket som benyttes i studien. Der det har vært relevant, har vi brukt spørsmålsformuleringer som er inspirert av evalueringer av Rammeplanen fra 2006 (Østrem et al., 2010; Ljunggren et al., 2017), samt prosjektet Styring, organisering og ledelse i barnehagen 2008-10 (SOL-undersøkelsen) (Børhaug et al., 2011; Børhaug & Lotsberg, 2010; 2016). Dette sikrer mulighet for sammenlikning over tid når det gjelder hvordan barnehagestyrere erfarer og arbeider med rammeplanen. Noen av spørsmålene fra runde 1 har også blitt endret i runde 2. Vi har også lagt til enkelte spørsmål i runde 2 som følge av innsikter og funn fra runde 1. Dermed kan vi utnytte både muligheten til å studere utviklingen i barnehagene over tid i arbeidet med rammeplanen, og til å utforske noen områder som har pekt seg ut underveis i prosjektet i mer detalj.

Spørreskjemaene inneholder en kombinasjon av enkeltspørsmål, spørsmålsbatteri og enkelte åpne spørsmål, for å gi muligheten for utdypende svar. Skjemaene er relativt omfattende, og i utformingen ble hensynet til detaljering og antall spørsmål veid opp mot hvor arbeidskrevende undersøkelsen kunne være for respondentene. Faren for stort frafall på grunn av tidkrevende spørsmål ble veid opp mot hensynet til å få mest mulig sikre svar. Vi har unngått detaljerte åpne spørsmål.⁹ Spørreskjemaene er utformet på norsk bokmål og oversatt til nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk.

For begge runder gjennomgikk undersøkelsene en småskala pilotrunde før den faktiske datainnsamlingen startet. Pilotrundene ble gjennomført basert på et utvalg av tidligere styrere og eksperter, som er barnehageforskere som prosjektgruppen kjente til. Disse ble kontaktet direkte av forskerne i prosjektet og bedt om å bidra. Ettersom styrersurveyen ble sendt ut til hele populasjonen av styrere i Norge, ønsket vi ikke å pilotere på en undergruppe av nåværende styrere, fordi det kan tenkes å påvirke svarene i den faktiske undersøkelsen. Av de fire som ble kontaktet og som sa ja til å pilotere runde 1, var det tre som svarte. Fire eksperter piloterte runde 2. Ekspertene som piloterte undersøkelsene ble eksplisitt bedt om å vurdere lengden på undersøkelsen, om alle tekniske aspekter virket og om spørsmålene var klare og greie å forstå. I tillegg ble spørreskjemaet pilotert av forskere i prosjektet. Pilottestingen ble ansett som vellykket og de tekniske løsningene fungerte i all hovedsak godt.

Randomiseringsprosedyre

Det er i hovedsak benyttet en randomiseringsprosedyre i undersøkelsen, knyttet til rekkefølgen på svaralternativene. Randomiseringsprosedyrene er skrevet i JavaScript og gjort i SurveyXact. Denne funksjonen er markert for svaralternativ hvor det er mange mulige valg og hvor det ikke er noen etablert rekkefølge på alternativene, og er gjort for å unngå rekkefølgeeffekter.

Rekruttering til undersøkelsene

Fordi Styrerundersøkelsen har hatt som mål å kartlegge implementeringen av rammeplan for barnehagene i Norge, gjennomførte vi en populasjonsstudie, hvor alle barnehagene registrert i Utdanningsdirektoratets register ble kontaktet via oppført e-postadresse og invitert til å svare på undersøkelsen i begge rundene. Dette innebærer at Utdanningsdirektoratet har stått for utlevering av e-postlister over alle styrere i Norge. I tillegg har en forsker og en vitenskapelig assistent ansatt på prosjektet gått gjennom og kvalitetssikret listene. Prosjektgruppens forskere har selv vært ansvarlige for administreringen av undersøkelsen og den tekniske løsningen relatert til datainnsamling og databehandling.

I begge runder ble en e-post med invitasjon til undersøkelsen sendt ut til hele populasjonen av barnehagestyrere. Forespørselen ble sendt ut til 6142 e-postadresser i runde 1 (2019) og 5926 i runde 2 (2022). Foruten e-postadressene trakk vi ut følgende bakgrunnsvariabler fra Utdanningsdirektoratets register: barnehagens organisasjonsnummer, barnehagens navn, adresse, postnummer og poststed. Ettersom undersøkelsen måtte gjennomføres anonymt i henhold til personvern hensyn, ble denne informasjonen slettet før undersøkelsen startet. Det eneste som ble beholdt er organisasjonsnummeret, som er et unikt nummer og som tillater oss å koble på kommunenummer samt kjennetegn ved kommunene og barnehagene etter at datainnsamlingen er gjennomført.

E-postene inneholdt følgende informasjon: a) en beskrivelse av prosjektet, b) NORCE sin policy for personvern og grep tatt for å sikre anonymiteten til deltakerne, c) tidsrammen for prosjektet, d) deltakernes rett til å droppe ut av undersøkelsen når de måtte ønske det, e) kontaktinformasjon til forskerne som er ansvarlige for prosjektet, f) en unik lenke til undersøkelsen og g) estimert tid for gjennomførelse av undersøkelsen (20 min).

Det ble ikke tilbudt kompensasjon for å delta i undersøkelsen, og heller ingen incentiver i form av lotteri eller liknende. Respondentene ble oppfordret til å svare for å bidra til en stor evaluering med betydning for barnehagesektoren og påminnet at deres erfaringer er helt sentrale i prosjektet.

Undersøkelsen ble tilbudt på fire offisielle skriftspråk i Norge: norsk (bokmål), nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk. De tre samiske språkene som er inkludert, er de tre språkene som har status som offisielle samiske skriftspråk i Norge. Valget av disse fire språkene var en nøye diskutert avveining mellom representasjon av språklig mangfold og økonomiske hensyn med tanke på oversettelseskostnader. I runde 1 meldte ni respondenter meldte tilbake at de ikke ønsket å besvare undersøkelsen fordi den ikke ble tilbudt på nynorsk. Tre av respondentene besvarte undersøkelsen på samisk, og alle tre svarte på nordsamisk. Dette betyr at ingen svarte på sør-samisk eller lulesamisk, selv om det var lagt til rette for dette. I runde 2 meldte to respondenter tilbake at de ikke ønsket å besvare undersøkelsen fordi den ikke ble tilbudt på nynorsk. Også i runde 3 besvarte tre respondenter undersøkelsen på nordsamisk. Ingen svarte på sørsamisk eller lulesamisk.

Tidspunktet for utsending av surveyundersøkelsen ble vurdert ut fra kjennskap til barnehagenes årshjul. Det var viktig å unngå den hektiske oppstartsperioden på høsten samt førjulstiden.

A1.3.2 Datainnsamling runde 1

Invitasjons-e-posten til runde 1 av Styrerundersøkelsen ble sendt ut 14. november 2019. Etter invitasjonen ble tre påminnelses-e-poster sendt. Den første påminnelsen ble sendt ut 19. november 2019 til 5820 respondenter, den andre påminnelsen ble sendt ut 25. november 2019 til 5361 respondenter, og den tredje påminnelsen ble sendt ut 28. januar 2020 til 4907 respondenter. Undersøkelsen ble avsluttet 17. februar 2020. Tabell A.1 summerer opp effekten av de ulike stegene i prosessen med datainnsamling.

Tabell A.1: *Antall svar og svarprosent fordelt på de ulike stegene i datainnsamlingen runde 1*

	Dato	Antall svar	Svarprosent	Kumulative svar	Kumulativ svarprosent
Invitasjons-e-post	14.11.19	322	5,7	322	5,2
1. påminnelse	19.11.19	459	8,1	781	13,8
2. påminnelse	25.11.19	454	8,0	1235	21,8
3. påminnelse	28.01.20	164	2,9	1367	24,7
Ufullstendige besvarelser	17.02.20	641	10,6	2008	35,3

Påminnelsene ble sendt til alle respondenter som a) ikke hadde brukt lenken i e-posten til å klikke seg inn på surveyen eller b) hadde startet på, men ikke fullført surveyen. I purre-e-postene ble det henvist til viktigheten av prosjektet og lagt vekt på at kvaliteten på evalueringen avhenger av at styrerne deler sine erfaringer med rammeplanen. Den unike lenken fra invitasjons-e-posten var inkludert i alle påminnelses-e-postene.

Tabell A.1 viser at 322 respondenter fullførte undersøkelsen i perioden mellom invitasjons-e-posten og den første påminnelses-e-posten. Dette utgjør en svarprosent på 5,2 %. Det skal allikevel påpekes at det var relativt kort tid mellom de to e-postene (14.–19. november). Mellom første påminnelse og andre påminnelse (19. november og 25. november) kom det inn 459 fullførte svar, noe som tilsvarer en svarprosent på 7,5 %. Det var en lang periode på to måneder (25. november – 28. januar) mellom andre og tredje påminnelse. Vi valgte å ikke sende ut noen påminnelse i desember, ettersom barnehagene melder at dette er en svært travel måned for dem. I denne perioden kom det inn 454 fullførte svar, noe som innebærer en svarprosent på 7,4 %. Den tredje og siste purrerunden genererte 164 fullførte svar, en svarprosent på 2,7 % av nettoutvalget, fra 28. januar og til feltperioden ble avsluttet 17. februar 2020.

Av de 6142 invitasjons-e-postene som gikk ut, fikk vi automatisk feilmelding på 439 av e-postadressene, og 56 respondenter ba om å bli slettet fra utvalget. Av disse 56 oppga 10 at deres barnehage ikke eksisterte lenger og at de derfor ikke var en del av målgruppen for undersøkelsen. Vi utelater derfor de 439 barnehagene som hadde e-postadresse beheftet med feil, pluss de ti som responderte at de ikke var barnehage. Dette gir oss et bruttoutvalg på 5693 barnehager. 35 prosent (N=2008) av bruttoutvalget trykket på lenken og åpnet surveyen. Av disse fullførte 1367 individer undersøkelsen, mens 641 startet på, men fullførte ikke undersøkelsen. En systematisk sammenlikning av styrerne som svarer på hele undersøkelsen, og dem som starter på undersøkelsen, men ikke fullfører den, viser at de to gruppene styrere til dels har ulik profil.

Vi har gjort t-tester som tester hvorvidt snittverdiene for de to gruppene respondenter er signifikant forskjellige på følgende sentrale bakgrunnsvariabler: Høyeste fullførte utdanning, kjønn (kvinne eller mann), type barnehage (privat eller offentlig), samisk profil, barnehagestørrelse (liten, mellomstor, stor) og geografisk distribusjon (fylkesvis fordeling). Vi finner at de som faller fra underveis i undersøkelsen har lavere utdanning, jobber i større grad i kommunal barnehage og i større grad i barnehager med færre barn. For disse gruppene fant vi signifikante forskjeller. Det er også en tendens til at barnehager fra Oslo er overrepresentert i gruppen som faller fra. På bakgrunn av disse systematiske forskjellene mellom dem som har fullført undersøkelsen og dem som har startet, men ikke fullført undersøkelsen, inkluderer vi begge gruppene i vårt endelige utvalg. Det betyr at antall respondenter som representeres i analyseseksjonen vil variere avhengig av hvor mange styrere som har svart på nøyaktig dette spørsmålet.

Rekrutteringen til styrerundersøkelsen resulterte i 2008 påbegynte svar (og 1367 fullstendige svar), noe som bidro til en svarprosent på 35,3 prosent. Av 2008 påbegynte undersøkelser, var 2005 av disse gjennomført på norsk bokmål, 3 var gjennomført på nordsamisk, og 0 ble gjennomført på lulesamisk eller sørsamisk. Selv om svarprosenten er akseptabel, er prosentandelen som har fullført hele undersøkelsen noe lavere enn ønsket, med 24,6 %. Det har imidlertid vært en langvarig tendens til synkende svarprosent i surveyundersøkelser, noe som kan ha sammenheng med tilgangen til web-baserte surveyprogram som gjør det enklere å sende ut slike undersøkelser. I frafallsanalysen under vurderer vi faktorer som kan ha virket inn på svarprosenten til styrerne samt representativiteten til studien. Vi vil her særlig understreke det forholdet at denne surveyen kan ha en karakter av å være en eksperter survey, ved at styrerne svarer på vegne av inngående kjennskap til virksomheten de leder. Slike respondenter vil gjerne være høyt motiverte for å svare. Samtidig vet vi at barnehagestyrere har en svært hektisk og krevende arbeidssituasjon, noe som kan virke inn på muligheten for å sette av tid til å besvare undersøkelsen. Vi mener undersøkelsen har gitt et stort og rikt materiale fra norske barnehagestyrere, ved at 2008 besvarte (deler av) undersøkelsen.

Respondentenes representativitet runde 1

Vi vil her beskrive representativiteten til surveyrespondentene. Først diskuterer vi faktorer som forklarer representativitet. Så kjører vi analyser med demografiske variabler som gir et innblikk i dataenes representativitet innenfor ulike strata av befolkningen. Når vi rapporterer data fra populasjonen, er dette data som er hentet fra Utdanningsdirektoratets statistikk. I surveyer er det to hovedgrunner som forklarer manglende svar og dermed manglende representasjon:

- Tilgang til og bekjennskap med internett (gitt at undersøkelsen utelukkende ble gjennomført på web)
- Motivasjonen og interessen til respondentene
- Vi vil føye til en tredje faktor: tid

I en eksperter survey til barnehagestyrere regner vi med at de fleste respondentene er komfortable med å bruke internett. Samtidig vet vi at det er en tydelig alderskomponent når det gjelder kunnskap om og bruk av internett. Norge har likevel høy tetthet av data og internettbrukere, og alle styrere har e-postadresser. Dette burde derfor ikke innvirke på representativiteten. Den andre utfordringen, knyttet til motivasjon og interesse, forklares ofte med respondentenes utdanningsnivå. Selv om styrere i barnehagene alle har utdanning, og de fleste en lang utdanning, vil vi i analysene under se mer systematisk på om utdanningsnivå kan forklare frafall. Vi vurderer at barnehagestyreres tidspress i arbeidssituasjonen også kan være en faktor for å forklare manglende svar, jf. overbelastning i arbeidssituasjonen (Kunnskapsdepartementet, 2018). Vi benytter kji-kvadrattester gjennomgående for å vurdere statistisk hvorvidt forskjellen i fordeling mellom hele populasjonen av styrere og utvalget fra styrerundersøkelsen som utgjør grunnlaget for analysene i denne rapporten er systematisk. Vi anser tester med en p-verdi mindre enn 0.05 ($PR < 0.05$) å indikere en statistisk ulik fordeling mellom populasjonen og utvalget.

I tillegg til utdanning, tilføyer vi variablene kjønn, type barnehage og størrelse på barnehage for å teste representativiteten til surveyrespondentene. Variablene har følgende kategorier:

- Høyeste fullførte utdanning: barnehagelærerutdanning, barne- og ungdomsfag, annen bakgrunn
- Kjønn: kvinne eller mann
- Type barnehage: privat eller offentlig
- Samisk profil: samisk barnehage, samisk avdeling, andre barnehager
- Størrelse barnehage: liten, mellomstor, stor
- Geografisk distribusjon: fylke

Utvalgsrammen for undersøkelsen var styrere i alle barnehager i Norge. Dermed gjennomførte vi en undersøkelse basert på hele populasjonen av 6142 barnehager som var registrert som aktive hos Utdanningsdirektoratet. Vi ser først på kjønnsfordelingen.

Tabell A.2: *Kjønnsdistribusjon blant populasjonen av styrer og av nettutvalget av styrere i undersøkelsen runde 1*

	Populasjonen	Nettutvalg
Kvinne	91,5	93,5
Mann	8,5	6,5
Totalt	100,0	100,0
N	6142	1923

Kjønnsdistribusjonen presentert i tabell A.2 forteller oss at det er en liten underrepresentasjon av mannlige styrere i undersøkelsen og dermed en liten overrepresentasjon av kvinnelige styrere. En kji-kvadrattest bekrefter at denne underrepresentasjonen er statistisk signifikant og dermed er uttrykk for systematisk variasjon (Pearson $\chi^2(1) = 9.1766$ Pr = 0.002). Dette avviker på 2,1 prosentpoeng mellom den faktiske populasjonen og det endelige utvalget er imidlertid ikke stort nok til å vurderes som et substansielt problem for representativiteten til dataene. Tabell A.3 viser utdanningsbakgrunnen blant styrerpopulasjonen og i vårt nettutvalg.

Tabell A.3: *Utdanningsbakgrunn blant styrere i populasjonen og i nettutvalget til undersøkelsen runde 1 (N=1858)*

	Populasjonen	Nettutvalg
Barnehagelærer/førskolelærer og annen høyere utdanning	99,5	97,9
Barne- og ungdomsfagutdanning på videregående nivå	0,1	1,8
Annen bakgrunn	0,4	0,3
Totalt	100,0	100,0
N	6142	1923

Når det gjelder utdanningsnivået viser tabell A.3 at der er lite variasjon på tvers av kategoriene. Så og si samtlige styrere, både i populasjonen og i undersøkelsen, har høyere barnehagefaglig utdanning. Datagrunnlaget for denne sammenstillingen er litt usikkert, ettersom man i undersøkelsen kunne krysse av for flere utdanninger, mens man i Utdanningsdirektoratet sin statistikk krysser av for høyeste fullførte utdanning. Vi ser at forskjellen mellom populasjonen og utvalget for styrerundersøkelsen relaterer seg til andelen styrere med barne- og ungdomsfaglig utdanning på videregående nivå, som er ubetydelig i populasjonen, men som ligger på i underkant av 2 prosent i utvalget vårt. En kji-kvadrattest bekrefter videre at forskjellen i fordeling mellom de to datakildene er systematisk (Pearson $\chi^2(2) = 481.5263$ Pr = 0.000). Utvalget av styrere i vårt datamateriale overrepresenterer barnefaglig utdanning på lavere nivå med 1,7 prosentpoeng sammenliknet med populasjonen. Vi har dette i mente i gjennomgangen av analysene våre, men anser heller ikke denne skjevheten som stor nok til å vurderes som et substansielt problem for studiens representativitet. Videre har det vært et særlig fokus på samisk kultur og språk i undersøkelsen, og derfor er det viktig å se på representasjonen av barnehagene med samisk profil, som her i tabell A.4.

Tabell A.4: *Distribusjon av barnehager med samisk profil i populasjonen og i nettutvalget (N=1413)*

	Populasjonen	Nettutvalg
Samisk barnehage	0,38 (22 barnehager)	0,28 (4 barnehager)
Barnehage med samisk avdeling	0,14 (8 barnehager)	0,35 (5 barnehager)

Andre barnehager	99,48	99,37
Totalt	100,0	100,0
N	6142	1923

Tabell A.4 viser at her er det små prosentandeler, som forventet. Av den grunn har vi også inkludert antallet barnehager i hver celle. Hovedbudskapet er at utvalget inneholder få barnehager med samisk profil (enten ren samisk barnehage eller barnehage med samisk avdeling), men at representativiteten i undersøkelsen er akseptabel. En kji-kvadrattest av fordelingene for disse to variablene gjør heller ikke noe utslag, noe som indikerer at nettoutvalget dekker populasjonen godt (Pearson $\chi^2(2) = 4.7028$ Pr = 0.095).

Tabell A.5 viser oss representativiteten på tvers av ulik barnehagestørrelse. Her er det viktig å presisere at vi med «Liten barnehage» refererer til barnehager med 0–50 barn. «Mellomstor barnehage» er barnehager med mellom 50 og 100 barn og «Stor barnehage» er alle barnehager som har mer enn 100 barn (jf. Bråten et al., 2015).

Tabell A.5: *Distribusjonen av barnehager av ulike størrelser i populasjonen og i nettoutvalget runde 1 (N=1374)*

	Populasjonen	Netto utvalg
Liten barnehage	56,3	51,0
Mellomstor barnehage	37,6	42,4
Stor barnehage	6,1	6,6
Totalt	100,0	100,0
N	6142	1923

Vi ser av tabell A.5 at representativiteten til store barnehager i surveyen er bra. Det er imidlertid tegn til skjevheter blant mellomstore og små barnehager. De mellomstore barnehagene er overrepresentert med 4,8 prosentpoeng sammenliknet med populasjonen, mens de små barnehagene er tilsvarende underrepresentert med 5,3 prosentpoeng sammenliknet med populasjonen. En kji-kvadrattest bekrefter videre at skjevheten mellom hele populasjonen av barnehager og de som har svart på styrerundersøkelsen er systematisk og ikke et utslag av tilfældigheter (Pearson $\chi^2(2) = 22.7177$ Pr = 0.000).

Vi vet fra tidligere undersøkelser at det kan være vanskelig å nå familiebarnehagene, og tilbakemeldinger underveis i datainnsamlingsprosessen indikerer at noen familiebarnehager synes at undersøkelsen er utformet på en slik måte at den ikke passer til deres organisasjoner. Underrepresentasjonen av små barnehager kan gjøre at utfordringer knyttet til implementering i denne gruppen ikke blir tilstrekkelig belyst. Vi vil være bevisst på dette i de videre analysene av datamaterialet vårt, hvor denne variabelen inngår som forklaringsvariabel. I neste tabell gjengir vi fordelingen når det gjelder privat og offentlig eierskap.

Tabell A.6: *Distribusjonen av barnehagens eierform i populasjonen og i nettoutvalget runde 1 (N=2006)*

	Populasjonen	Netto utvalg
Private barnehager	53,1	51,4
Offentlige barnehager	46,9	48,6
Totalt	100,0	100,0
N	6142	1923

Tabell A.6 viser at private barnehager er marginalt underrepresentert i datamaterialet vårt, med en forskjell på 1,7 prosentpoeng. En kji-kvadrattest bekrefter at forskjellen mellom utvalget og populasjonen ikke er signifikant og systematisk (Pearson $\chi^2(1) = 2.3139$ Pr = 0.128).

Den siste variabelen vi ser på er geografisk plassering av barnehagene, nærmere bestemt hvordan barnehagene fordeler seg på tvers av fylker i populasjon og hvor godt svarene i vårt nettoutvalg dekker dette.

Tabell A.7: *Distribusjon av svar på tvers av fylker og sett opp mot den totale populasjonen runde 1 (N=2008)*

	Populasjonen (prosent)	Netto utvalg (prosent)
Akershus	11,7	9,8
Aust-Agder	2,7	2,7
Buskerud	5,2	5,3
Finnmark	1,8	2,3
Hedmark	3,4	2,9
Hordaland	8,9	10,5
Møre og Romsdal	5,0	5,6
Nordland	4,6	6,7
Oppland	3,4	3,7
Oslo	12,9	10,4
Rogaland	7,8	8,9
Sogn og Fjordane	2,5	2,7
Svalbard	0,05	0,10
Telemark	2,8	3,2
Troms	3,8	3,9
Trøndelag	10,1	9,7
Vest Agder	3,8	3,2
Vestfold	3,9	3,3
Østfold	4,7	5,0
Totalt	100,0	100,0
N	6142	1923

Tabell A.7 viser at jevnt over representerer svarfordelingen innenfor hvert fylke populasjonen med barnehager i fylket godt. Hvis vi identifiserer alle fylker som har et avvik på mer enn 0,5 prosentpoeng mellom populasjonen og nettoutvalget, så ser vi at fem fylker (Akershus, Oslo, Vest-Agder og Vestfold) er underrepresentert i undersøkelsen, mens seks fylker (Hordaland, Møre og Romsdal, Nordland og Rogaland) er overrepresentert i undersøkelsen. Oslo er mest underrepresentert med 1,9 prosentpoengs avvik fra populasjonen, mens Nordland er mest overrepresentert med 2,1 prosentpoengs avvik fra populasjonen. En kji-kvadrattest viser at fylkesfordelingen mellom utvalget og populasjonen innehar systematiske skjevheter (Pearson $\chi^2(18) = 57.6000$ Pr = 0.000). Vi vurderer allikevel disse avvikene til å være såpass små at de ikke medfører noen substansielle utfordringer for representativiteten til datamaterialet vårt. Det er allikevel viktig å ha den største over- og underrepresentasjonen av fylker i mente når man skal analysere resultatene.

Oppsummert indikerer frafallsanalysene at undersøkelsen i stor grad oppfyller forventningene til representativitet når man sammenlikner med populasjonen av styrere i landet. Denne konklusjonen modereres imidlertid av at statistiske tester av representativitet mellom nettutvalg og den faktiske populasjonen av barnehager som viser at utvalget har en overrepresentasjon av kvinnelige styrere, barnehagefaglig utdanning på videregående nivå, mellomstore barnehager og barnehager i Nordland fylke, og en underrepresentasjon av små barnehager og barnehager i Oslo fylke sammenliknet med populasjonen av norske barnehager. Allikevel er det relativt små forskjeller mellom populasjonen av styrere/barnehager og utvalget som har vært på undersøkelsen. Disse mønstrene er kjent også fra tidligere undersøkelser og noe vi er væere bevisst på i tolkningen av analysene (Børhaug et al., 2011).

A1.3.3 Datainnsamling runde 2

Invitasjons-e-posten til runde 2 av Styrerundersøkelsen ble sendt ut til 5926 styrere 20. september 2022. Av de 5926 invitasjonene som gikk ut, ba i alt 71 respondenter om å bli slettet fra utvalget. Av disse oppga 35 at barnehagen var lagt ned og at de derfor ikke var en del av målgruppen for undersøkelsen. Videre ga tre respondenter tilbakemelding om at de ikke var barnehager og ikke definerte seg som målgruppe, mens fem respondenter ga tilbakemelding om at de var åpne barnehager som opplevde at undersøkelsen ikke passet for dem. Vi utelater dem som har gitt tilbakemelding om at de ikke er barnehager fra utvalget.

Videre fikk vi automatisk feilmelding på 549 av e-postadressene da invitasjons-e-posten gikk ut. Etter erfaring fra forrige runde, hvor vi fant mye feil i e-postlistene, fikk vi en vitenskapelig assistent til å gå gjennom alle de automatiske returnerte e-postene og leite etter annen e-postinformasjon om de aktuelle barnehagene. Denne kvalitetssjekken førte til at 407 e-postadresser ble oppdatert og sendt. For de resterende 142 barnehagene var det ikke mulig å finne ny kontaktinformasjon. Vi utelater disse 142 barnehagene som hadde e-postadresse beheftet med feil. Dette, sammen med de 38 som oppga at deres barnehage var nedlagt og at de ikke drev barnehage, gir oss et bruttutvalg på 5746 styrere.

Etter invitasjonen på epost ble tre påminnelses-e-poster sendt. Påminnelsene ble sendt til alle respondenter som a) ikke hadde brukt lenken i e-posten til å klikke seg inn på surveyen eller b) hadde startet på, men ikke fullført surveyen. I purre-e-postene ble det henvisst til viktigheten av prosjektet og lagt vekt på at kvaliteten på evalueringen avhenger av at styrerne deler sine erfaringer med rammeplanen. Den unike lenken fra invitasjons-e-posten var inkludert i alle påminnelses-e-postene.

Den første påminnelsen ble sendt ut 18. oktober 2022 til 5513 respondenter, den andre påminnelsen ble sendt ut 31. oktober 2022 til 4781 respondenter og den tredje påminnelsen ble sendt ut 28. november 2022 til 4340 respondenter. Undersøkelsen ble avsluttet 7. desember 2022. 39 prosent (N=2233) av bruttutvalget trykket på lenken og åpnet surveyen. Av disse fullførte 1737 individer undersøkelsen mens 496 startet på undersøkelsen, men fullførte den ikke. Tabell A.8 summerer opp effekten av de ulike stegene i prosessen med datainnsamling.

Tabell A.8: *Antall svar og svarprosent fordelt på de ulike stegene i datainnsamlingen, runde 2*

	Dato	Antall svar	Svarprosent	Kumulative svar	Kumulativ svarprosent
Invitasjons-e-post	20.09.22	413	7,2	413	7,2
1. påminnelse	18.10.22	732	12,7	1145	19,9
2. påminnelse	31.10.22	441	7,7	1586	27,6
3. påminnelse	18.11.22	151	2,6	1737	30,2
Ufullstendige besvarelser	07.12.22	496	8,6	2233	38,8

Tabell A.8 viser at 413 respondenter fullførte undersøkelsen i perioden mellom invitasjons-e-posten og den første påminnelse-e-posten. Dette utgjør en svarprosent på 7,2 %. Mellom første påminnelse og andre påminnelse (18. oktober og 31. oktober) kom det inn 732 fullførte svar, noe som tilsvarer en svarprosent på 12,7 %. Mellom andre og tredje påminnelse (31. oktober og 18. november) kom det inn 441 fullførte svar, noe som innebærer en svarprosent på 7,7 %. Den tredje og siste purrerunden genererte 151 fullførte svar, en svarprosent på 2,6 % av bruttoutvalget, fra 18. november og til feltperioden ble avsluttet 7. desember 2022.

Rekrutteringen til styrerundersøkelsen resulterte i altså i 2233 påbegynte svar (og 1737 fullstendige svar), noe som bidro til en svarprosent på 38,8 prosent. Av 2233 påbegynte undersøkelser, var 2230 av disse gjennomført på norsk bokmål, 3 var gjennomført på nordsamisk, og 0 ble gjennomført på lulesamisk eller sørsamisk.

Vi vurderer at en svarprosent på 30,2 % fullførte besvarelse er noe vi skal være fornøyde med, og en økning på seks prosentpoeng fra forrige styrerundersøkelse i prosjektet. Det har, som nevnt, vært en langvarig tendens til synkende svarprosent i surveyundersøkelser etter at web-baserte surveyprogram gjorde sin inntreden og slik gjorde det enklere å sende ut slike undersøkelser. Samtidig anser vi dette som en ekspertsurvey til en spesielt motivert gruppe respondenter, noe som gjør at vi forventer høyere svarprosent enn en vanlig befolkningsundersøkelse.

Respondentenes representativitet runde 2

Vi sammenligner populasjonen av alle norske barnehager (N = 5533) med to utvalg: Startutvalget er alle respondenter som åpnet undersøkelsen og svarte på minst ett spørsmål (N = 2214), sluttutvalget er respondentene som svarte på det siste spørsmålet i undersøkelsen (N = 1758). Vi bruker tall fra BASIL til å sammenligne langs seks dimensjoner, og bruker videre kji-kvadrattest for å se om forskjellene i fordeling mellom utvalg og populasjon skyldes statistiske tilfeldigheter.

Tabell A.9: *Distribusjonen av barnehagestyrers kjønn i populasjonen og i start- og sluttutvalget runde 2*

	Populasjon	Startutvalg*	Sluttutvalg*
Mann	15,3	11,1	10,3
Kvinne	84,8	88,9	89,7
Total	100,0	100,0	100,0
N	5533	2214	1758

* $p < 0,05$

Tabell A.10: *Distribusjonen av barnehagestyrers utdanning i populasjonen og i start- og sluttutvalget runde 2 (N start = 2214, N slutt = 1758)*

	Populasjon	Startutvalg*	Sluttutvalg*
Annen utdanning	17,1	12,5	10,9
Barnehagelærer	82,9	87,5	89,1
Total	100,0	100,0	100,0
N	5533	2214	1758

* $p < 0,05$

Tabell A.11: *Distribusjonen av barnehager med og uten samisk avdeling eller profil i populasjonen og i start- og sluttutvalget runde 2 (N start = 2214, N slutt = 1758)*

	Populasjon	Startutvalg	Sluttutvalg
Ikke-samisk barnehage og ingen samisk avdeling	99,4	99,5	99,7
Samisk avdeling	0,3	0,3	0,1
Samisk barnehage	0,4	0,3	0,2
Total	100,0	100,0	100,0
N	5533	2214	1758

* $p < 0,05$

Tabell A.12: *Distribusjonen av barnehagestyrer etter størrelse i populasjonen og i start- og sluttutvalget runde 2 (N start = 2214, N slutt = 1758)*

	Populasjon	Startutvalg*	Sluttutvalg*
Liten (≤ 40 barn)	41,8	35,9	34,4
Mellomstor (41-80 barn)	42,0	47,1	48,2
Stor (> 80 barn)	16,2	17,0	17,4
Total	100,0	100,0	100,0
N	5533	2214	1758

* $p < 0,05$

Små barnehager er underrepresentert i begge utvalgene, forskjellene er statistisk signifikante.

Tabell A.13: *Distribusjonen av barnehager etter eierform i populasjonen og i start- og sluttutvalget runde 2 (N start = 2214, N slutt = 1758)*

	Populasjon	Startutvalg	Sluttutvalg*
Ideell	25,6	24,5	24,5
Kommersiell	27,2	25,3	24,4
Kommunal	47,2	50,1	51,1
Total	100,0	100,0	100,0
N	5533	2214	1758

* $p < 0,05$

Tabell A.14: *Distribusjonen av barnehager etter fylke i populasjonen og i start- og sluttutvalget runde 2 (N start = 2214, N slutt = 1758)*

	Populasjon	Startutvalg	Sluttutvalg
Oslo	12,5	11,7	11,4
Viken	22,3	22,0	21,3
Innlandet	6,6	6,0	6,2
Vestfold og Telemark	6,8	7,7	8,1
Agder	6,3	5,5	5,5
Rogaland	8,0	8,4	8,0
Vestland	11,7	12,6	13,2
Møre og Romsdal	4,9	4,4	4,5
Trøndelag	10,1	10,2	10,2
Nordland	5,6	5,8	6,0
Troms og Finnmark	5,5	5,7	5,6
Total	100,0	100,0	100,0
N	5533	2214	1758

* $p < 0,05$

Tabellene A.8 til A.14 viser oss at utvalget som har svart på og gjennomført Styrerundersøkelsen skiller seg fra populasjonen på enkelte punkt. Distribusjonen av størrelse og eierform er signifikant forskjellig fra populasjonen, og de mest substansielle forskjellene ser vi for barnehagestyrernes bakgrunn – kjønn og utdanning. Analysene av Styrerundersøkelsen runde 2 i antologien må derfor tolkes i lys av at perspektivene til mannlige styrere og styrere med annen utdanning enn barnehagelærer potensielt ikke blir tilstrekkelig belyst.

A1.3.4 Reliabilitet, validitet og generaliserbarhet

Undersøkelsenes reliabilitet - pålitelighet - er forsøkt styrket gjennom at to forskere (Nordø og Rydland) uavhengig har gjennomgått variabelkodinger og rådata. Selve undersøkelsene er også testet av personer både i og utenfor prosjektgruppa, og det er også benyttet en randomiseringsprosedyre, beskrevet under.

Undersøkelsenes validitet - om vi måler det vi faktisk er interessert i - er forsøkt styrket gjennom at vi generelt har forholdt oss til tidligere undersøkelser om samme tema, i tillegg kommer tiltak som

validering internt i prosjektgruppa og pilotering. Vi har også foretatt endringer i undersøkelsene mellom rundene i lys av kvalitative og kvantitative funn fra de første rundene med datainnsamling.

Det er ikke trukket noe utvalg, styrere ved alle norske barnehager skal ha samme mulighet til å delta i undersøkelsene. I utgangspunktet skal dette styrke undersøkelsenes ytre validitet - vår mulighet til å generalisere funnene fra vårt utvalg til hele populasjonen. Den ytre validiteten for de kvantitative undersøkelsene i dette prosjektet henger videre sammen med oppnådd svarprosent. Strategien for rekruttering er beskrevet under punktene A.1.3.1 til A.1.3.3, og svarprosentene (inkludert ufullstendige besvarelser) for styrer er henholdsvis 35 prosent (runde 1) og 39 prosent (runde 2). Det er med andre ord et mindretall av norske barnehagestyrere som utgjør utgangspunktet for våre analyser, men svarene deres kan like fullt være representative og generaliserbare til hele populasjonen.

Noe som eventuelt kan svekke undersøkelsenes generaliserbarhet, er skeivheter mellom populasjonen og utvalget av barnehager – at de som faktisk svarte på undersøkelsene, skiller seg systematisk fra gjennomsnittet. En måte vi kan undersøke omfanget av skeivheten på, er å sammenligne fordelingen på relevante variabler for utvalget og populasjonen. Dette er gjort i tabellene A.8 til A.14. Til slutt kan vi imidlertid ikke se bort fra at utvalget og populasjonen for våre undersøkelser skiller seg på variabler vi ikke kan observere.

A1.4 Kommuneundersøkelsen: Survey til alle kommuner (2020 og 2023)

Datagrunnlaget for kommuneundersøkelsen vil, som for Styrerundersøkelsen, ideelt sett være hele universet. Det første skjemaet, runde 1 ble sendt ut seinhøstes 2019, til barnehagemyndigheten i alle landets kommuner (422 per 1.1.2018). Undersøkelsen framskaffer kunnskap om kommunenes rolle i implementeringen av rammeplanen på to ulike tidspunkt, høst 2019/vinter 2020 og vinter 2022/2023. Ved andre gangs utsending måtte vi ta hensyn til kommunereformen og kommunesammenslåingene som trådte i kraft 1. januar 2020. En fordel med å sende spørreskjemaet til alle landets kommuner, er at når vi har data om hele universet, er generalisering unødvendig (Grønmo 2004, Hellevik 1977). Datakvaliteten vil likevel være avhengig av svarprosenten.

Her beskriver vi prosedyren rundt datainnsamlingen Kommuneundersøkelsen, runde 1 og 2, inkludert tekniske aspekter ved datainnsamlingen. Deretter beskriver vi representativiteten til undersøkelsen i begge runder. Prosjektgruppens forskere har vært ansvarlige for administreringen av undersøkelsen og de tekniske løsningene relatert til datainnsamling og databehandling.

A1.4.1 Tekniske aspekter ved undersøkelsen

Software

Undersøkelsen har blitt administrert via det web-baserte surveyprogrammet SurveyXact, som eies av Rambøll. Forskere i prosjektet har stått for programmeringen av undersøkelsen.

Utforming og pilotering av spørreskjema

Spørreskjemaet er bygd opp med spørsmål om kommunene sine fortolkninger av den nye rammeplanen, og spørsmål om hvilke tiltak de som barnehagestyresmakt har brukt for å følge opp implementeringen i barnehagene i kommunen. Det er egne spørsmål om bruken av tilsyn i denne sammenhengen, og om hvordan kommunene som barnehagemyndighet har fulgt opp rammeplans krav til arbeid med overganger og samisk språk og kultur. Det er også flere spørsmål om kommunens

organisering, barnehagepolitikk og trekk ved barnehagesektoren i kommunen, ettersom dette er viktige forklaringsvariabler. I utformingen av skjemaet ble det hentet innspill fra to møter med mindre grupper kommuner; en gruppe små distriktskommuner og en gruppe store bykommuner. Spørreskjemaet som ble sendt ut i runde 2 er i hovedsak identisk med skjemaet som ble sendt ut i runde 1, men med enkelte justeringer.

Spørreskjemaet til runde 1 gikk gjennom en småskala pilotrunde før den faktiske datainnsamlingen startet. Den ble også lagt frem for storbynettverket i barnehagesektoren, som hadde samling i piloteringsperioden. I tillegg ble undersøkelsen gjennomgått grundig og i flere omganger av forskerne som er involvert i prosjektet. Pilotrunden ble gjennomført basert på et utvalg av barnehageforskere og kommunalt ansatte som prosjektgruppen kjente til. Disse ble kontaktet direkte av forskerne i prosjektet og bedt om å bidra. Ettersom spørreundersøkelsen sendes ut til hele populasjonen av kommuner i Norge, ønsket vi ikke å pilotere på en undergruppe av disse, da det kunne påvirke svarene i den faktiske undersøkelsen. Av de fem som ble kontaktet og som sa ja til å pilotere undersøkelsen, var det fire som svarte. Disse ble eksplisitt bedt om å vurdere lengden på undersøkelsen, om alle tekniske aspekter virket og om spørsmålene var klare og greie å forstå. Pilottestingen ble ansett som vellykket, og de tekniske løsningene fungerte i all hovedsak godt. Det ble allikevel avdekket at noen av aktiveringene ikke var kodet riktig. Dette ble rettet opp i revisjonsfasen etter pilotrunden.

Piloteringen i forkant av runde 2 ble gjennomført basert på at tre kommunalt ansatte prosjektgruppen kjente til ble kontaktet direkte av forskerne i prosjektet og bedt om å bidra. Av de tre som ble kontaktet og som sa ja til å pilotere undersøkelsen, var det én som ga tilbakemelding. I tillegg piloterte oversetteren av skjemaet til nordsamisk det samisk-språklige skjemaet, med spesielt fokus på at oversettelsen var implementert riktig i programmet. Pilottestingen i runde 2 ble altså begrenset ettersom bare en av de tre vi kontaktet ga tilbakemelding. Vi valgte likevel ikke å utvide piloteringsperioden, ettersom skjemaet i all hovedsak var validert gjennom repeterte spørsmål som også ble stilt i runde 1, der vi hadde en grundigere pilotering.

Randomiseringsprosedyre

Det er benyttet en type randomiseringsprosedyre i Kommuneundersøkelsen, og det er knyttet til rekkefølgen på svaralternativer, typisk i større batterier. Randomiseringsprosedyrene er skrevet i Javascript, og gjort i SurveyXact. Denne funksjonen er gjennomgående brukt hvor det er mange svaralternativer og hvor det ikke er noe naturlig hierarki mellom disse. Randomiseringen gjøres for å unngå rekkefølgeeffekter, som innebærer at hvor i rekken et svaralternativ står påvirker hvordan den blir vurdert av respondentene. Det har vært avdekket skjevheter i spørreundersøkelser hvor de svaralternativene som står først blir mer hyppig krysset av på grunn av at de står først i rekken av alternativer og er det første respondentene leser. Rekkefølgen på variablene er imidlertid ikke randomisert og blir stilt likt til alle respondentene.

Rekruttering til undersøkelsen

Kommuneundersøkelsen har som mål å kartlegge implementeringen av rammeplanen i kommunene, som er barnehagemyndighet i Norge. Vi gjennomførte derfor en populasjonsstudie, hvor alle Norges kommuner ble kontaktet via e-postadressen til postmottaket og invitert til å ta undersøkelsen. Ettersom alle kommuner etter lov er forpliktet til å sende videre e-post til rette ansvarsperson og å kvittere ut forespørslene innen en viss periode, anså vi dette som en god måte å distribuere undersøkelsen på.

Runde 1 startet opp i forkant av kommunesammenslåinger i Kommunereformen som trådte i kraft 1. januar 2020. For runde 1 ble det derfor sendt ut en forespørsel om å delta i undersøkelsen til 431 e-

postadresser. Foruten e-postadressene, trakk vi ut følgende bakgrunnsvariabler fra Utdanningsdirektoratets register: kommunenummer, organisasjonsnummer og kommunenavn. Ettersom undersøkelsen skulle gjennomføres anonymt i henhold til personvernet, ble denne informasjonen slettet før undersøkelsen startet. Det eneste som ble beholdt er kommunenummer, som er et unikt nummer og som tillater oss å koble på kjennetegn ved kommunene etter at datainnsamlingen er gjennomført. Den samme prosedyren ble fulgt i runde 2 som fant sted etter Kommunereformen. Da ble forespørsel om deltakelse sendt ut til 353 e-postadresser.

Rekrutteringsprosessen

I begge runder ble altså invitasjons-e-post sendt ut til hele populasjonen av norske kommuner. E-posten inneholdt følgende informasjon: a) en beskrivelse av prosjektet, b) NORCE sin policy for personvern og grep tatt for å sikre anonymiteten til deltakerne c) tidsrammen for prosjektet, d) deltakernes rett til å droppe ut av undersøkelsen når de måtte ønske det, e) kontaklinformasjon til forskerne som er ansvarlige for prosjektet f) en unik lenke til undersøkelsen og g) estimert tid for gjennomførelse av undersøkelsen (20 min).

Det ble ikke tilbudt noen kompensasjon for å delta i undersøkelsen, og heller ingen incentivering i form av lotteri eller liknende. Respondentene ble oppfordret til å svare for å bidra til en stor evaluering med betydning for barnehagesektoren og påminnet at deres erfaringer er helt sentrale i prosjektet.

Undersøkelsen ble tilbudt på to av de offisielle skriftspråkene i Norge: norsk nynorsk og nordsamisk. Selv om alle norske kommuner skal kunne svare på henvendelser med norsk språk, har vi i dette prosjektet et særlig ansvar for å ivareta det samiske språket, og derfor inkluderte vi nord-samisk, som er det mest utbredte samiske språket og som er offisielt språk, likestilt med norsk, i åtte kommuner innenfor forvaltningsområdet for samiske språk.

A1.4.2 Datainnsamling runde 1

Invitasjons-e-post til Kommuneundersøkelsen runde 1 ble sendt ut 2. desember 2019 til 431 kommuner. Etter den første invitasjonen, ble det sendt ut tre påminnelser-e-poster. Den første påminnelsen ble sendt ut 5. desember 2019 til 420 respondenter, den andre påminnelsen ble sendt ut 12. desember 2019 til 385 respondenter, den tredje påminnelsen ble sendt ut 23. januar 2020 til 342 respondenter. Innsamlingen ble avsluttet 25. februar 2020. Påminnelserne ble sent til alle respondenter som a) ikke hadde brukt lenken i e-posten til å klikke seg inn på surveyen, eller b) hadde startet på, men ikke fullført surveyen. I purre-e-postene ble det henvist til viktigheten av prosjektet og lagt vekt på at kvaliteten på evalueringen avhenger av at representanter for kommunen som barnehagemyndighet deler sine opplevelser med rammeplanen. Den unike lenken fra invitasjons-e-posten var inkludert i alle påminnelser-e-postene.

En risiko ved å sende ut til postmottak er at e-posten blir videresendt til feil ansatt eller feil avdeling/seksjon. Derfor brukte vi ekstra ressurser på å følge opp respondentene som ikke svarte på surveyen etter påminnelserundene. Fra 29. januar 2020 til 10. februar ringte en vitenskapelig assistent til alle disse kommunene og ba om å få komme i kontakt med den høyest ansvarlige for barnehagene i kommunene. I denne perioden kom det inn 27 flere besvarelser. Vi kan ikke vite sikkert at ringerunden er utløsende grunn til at undersøkelsen ble ferdigstilt i disse 27 kommunene, men vi regner det som svært sannsynlig.

Av de 431 invitasjons-e-postene som gikk ut, trykket 52 prosent (N=226) på lenken og åpnet undersøkelsen. Av disse fullførte 162 respondenter undersøkelsen, mens 64 startet på, men fullførte ikke surveyen. Vi har beholdt alle de ikke-fullførte besvarelsene i det endelige utvalget for å utnytte informasjonen vi har i datamaterialet maksimalt. Dette betyr at antallet respondenter som har svart

på de ulike spørsmålene varierer avhengig av hvor de står i spørreundersøkelsen. De fleste som åpnet undersøkelsen, men ikke fullført, forsvant ut tidlig i undersøkelsen.

I sum endte rekrutteringen til runde 1 av Kommuneundersøkelsen med 226 svar på undersøkelsen, noe som resulterte i en svarprosent på 52,4 prosent. Til sammenligning fikk en spørreskjemaundersøkelse til norske kommuner som barnehageeiere i 2014 44 prosent svar (Børhaug, 2018). Av 226 påbegynte undersøkelser var alle gjennomført på norsk nynorsk. Det vil si at 0 respondenter valgte å gjennomføre undersøkelsen på nordsamisk.

Tabell A.15: *Antall svar og svarprosent fordelt på de ulike stegene i datainnsamlingen runde 1*

	Antall svar	Svarprosent	Kumulative svar	Kumulativ svarprosent
Invitasjons-e-post	11	2,6	11	2,6
1. påminnelse	64	14,8	75	17,4
2. påminnelse	14	3,2	89	20,7
3. påminnelse	46	10,7	135	31,4
Ringerunde	27	6,3	162	37,7
Ufullstendige besvarelser	64	14,8	226	52,4

Tabell A.15 summerer opp effekten av de ulike stegene i prosessen med datainnsamling. 11 respondenter fullførte spørreskjemaet i perioden mellom invitasjons-e-posten og den første påminnelses-e-posten (2. desember – 5. desember). Dette utgjør en svarprosent på 2,6. Det skal påpekes at det var svært kort tid mellom disse to e-postene. Mellom første påminnelse og andre påminnelse (5. desember – 12. desember) kom det inn 64 fullførte svar, noe som utgjør en svarprosent på 15 prosent. På tross av en lang periode mellom andre påminnelse og tredje påminnelse (12. desember – 23. januar) kom det kun inn 14 svar i denne perioden, noe som utgjorde en svarprosent på 3,2. Vi regner det som sannsynlig at juleferien midt i perioden var en viktig grunn til dette. Respsen på tredje påminnelse var god, med 46 svar mellom 23. og 29. januar, noe som utgjorde en svarprosent på 10,7. En påminnelsesrunde via telefon gjennomført av en vitenskapelig assistent førte til 27 ekstra svar de siste ukene undersøkelsen lå ute, noe som utgjorde 6,3 prosent av utvalget. Til sist har vi inkludert 64 respondenter som har påbegynt undersøkelsen, men ikke fullført den. Totalt består dermed datasettet av 226 respondenter, noe som utgjør en responsrate på til sammen 52,4 % av utvalget.

Representativitet runde 1

Her beskriver vi representativiteten til respondentene som har svart på Kommuneundersøkelsen runde 1. Først diskuterer vi faktorer som forklarer representativitet. Så kjører vi analyser på ulike kommunale kjennetegn som gir forståelse av dataenes representativitet opp mot populasjonen av norske kommuner. Vi tar utgangspunkt i det norske kommunelandskapet slik det så ut i 2019, men kommunereformen trådte, som nevnt, i kraft midt i datainnsamlingsperioden vår, og vi vet ikke helt hvordan dette har spilt inn. I ekspertsurveyer som denne, forventer man at respondentene er komfortable med internett, så vi forventet ikke at det at undersøkelsen ble gjennomført digitalt, ville føre med seg et systematisk frafall. En annen hovedgrunn som ofte brukes til å forklare manglende representasjon i befolkningsundersøkelser, er motivasjon og interesse, som gjerne forklares med respondentenes utdanningsnivå. I ekspertsurveyer forventer vi imidlertid at motivasjon og interesser er til stede. En siste faktor som vi tror kan spille inn i slike surveyer, er tid. I en travel hverdag er det ikke gitt at kommunalt ansatte med lederoppgaver prioriterer å svare på en undersøkelse. I frafallsundersøkelsen er vi opptatt av skjevhet innenfor følgende kategorier:

- Kommunestørrelse

- Geografisk plassering
- Innslag av private barnehager i kommunen
- Kommuner fra det samiske språkforvaltningsområdet

For å kunne sammenligne dette systematisk, kobler vi kommuneundersøkelsen med kontekstdata fra KOSTRA-undersøkelsen/SSB som gir oss kjennetegn ved norske kommuner.

Utvalsrammen for undersøkelsen var barnehagemyndigheten i alle kommuner i Norge. Dermed ble spørreundersøkelsen sendt til hele populasjonen av 431 kommuner som vi hadde i Norge per 2019. Tabell A.16 viser at det er en skjevhet i utvalget når det gjelder kommunestørrelse. Små kommuner med inntil 2000 innbyggere utgjør 22 % av alle norske kommuner, men i vår undersøkelse utgjør denne kategorien kun 15 % av utvalget. Dette betyr at vi har en klar underrepresentasjon av små kommuner. Den største overrepresentasjonen i utvalget er å finne blant mellomstore kommuner med mellom 5000 og 10 000 innbyggere, som er 5,7 prosentpoeng større (26,5 mot 20,8 i populasjonen) enn det populasjonstallene tilsier at den skulle være. Også blant de to gruppene kommuner med høyest befolkningstall, er det overrepresentasjon, men i mindre omfang enn hva vi ser for den midterste kategorien av kommuner.

En kji-kvadratanalyse som sammenlikner kommunene som har deltatt i undersøkelsen med hele populasjonen av norske kommuner, viser at forskjellen mellom de to gruppene er statistisk signifikant, om enn kun på 10-prosent nivå (Pearson $\chi^2(4) = 8.52$, $Pr = 0.07$), og dermed er sannsynlig at skyldes systematiske skjevheter. Overrepresentasjonen av større kommuner er noe vi må være bevisste på i analysene av disse dataene. Eierstudien fra 2014 fikk også en overrepresentasjon av store eiere (Børhaug, 2018).

Tabell A.16: *Distribusjon av kommunestørrelse i norske kommuner og i undersøkelsens nettoutvalg runde 1*

	Populasjon	Netto utvalg
0–2000 innbyggere	22,0	15,0
2001–5000 innbyggere	30,6	28,5
5001–10000 innbyggere	20,8	26,5
10001–50000 innbyggere	23,1	26,0
Over 50000 innbyggere	3,5	4,0
Total	100,0	100,0

Beveger vi oss videre til fordelingen av svar på fylkesnivå, så viser Tabell A.17 i hovedsak små avvik. Ser vi på fylkene hvor avviket mellom populasjonen og utvalget overstiger ett prosentpoeng, så finner vi at Østfold, Hordaland og Nordland er underrepresentert i undersøkelsen, mens Buskerud og Møre og Romsdal er overrepresentert i undersøkelsen, når vi sammenlikner med populasjonen. Nordland viser størst avvik med 2,2 prosentpoeng mindre svar i undersøkelsen enn populasjonen skulle tilsi. I motsatt ende er Møre og Romsdal, hvor det er 2,6 prosentpoeng flere av kommunene som har svart enn hva populasjonen av kommuner i fylket skulle tilsi. En kji-kvadrattest som sammenlikner fylkesfordelingen blant de som har svart på undersøkelsen og de som ikke har svart på spørreundersøkelsen, finner ikke signifikante skjevheter her (Pearson $\chi^2(17) = 7.91$ $Pr = 0.97$). Avvik er dermed å betrakte som små og uproblematisk for representativiteten til undersøkelsen.

Tabell A.17: *Distribusjon av kommuner innenfor fylker for alle kommuner og for netto utvalg runde 1*

	Populasjonen (432)	Netto utvalg (226)
Østfold	4,2	2,7
Akershus	5,1	4,9
Oslo	0,2	0,4
Hedmark	5,1	4,9
Oppland	6,0	6,2
Buskerud	4,9	7,5
Vestfold	4,2	3,5
Telemark	4,2	4,4
Aust-Agder	3,5	4,4
Vest-Agder	3,5	4,0
Rogaland	6,0	6,2
Hordaland	7,6	5,8
Sogn og Fjordane	6,0	6,2
Møre og Romsdal	8,3	9,7
Trøndelag	11,1	10,6
Nordland	10,2	8,0
Troms	5,6	6,2
Finnmark	4,4	4,4
Total	100,0	100,0

Tabell A.18 ser nærmere på fordelingen av kommuner som kun har offentlig eide barnehager og kommuner som har både offentlige og privateide barnehager. Vi ser av tallene at utvalget i undersøkelsen gjenspeiler fordelingen, slik den er for norske kommuner, godt. Det er en marginal overrepresentasjon på 1,7 prosentpoeng av kommuner som har både kommunale og privateide barnehager, men den er ikke å regne som noe problem for representativiteten til utvalget. (Pearson $\chi^2(1) = 0.26$, $Pr = 0.61$)

Tabell A.18: *Distribusjon av kommuner med og uten privateide barnehager for alle kommuner og for netto utvalg, runde 1*

	Populasjonen (422)	Netto utvalg (170)
Kommuner med både offentlige og privateide barnehager	70,6	72,3
Kommuner med kun offentlig eide barnehager	29,4	27,7
Total	100,0	100,0
N	428	200

Vi er også opptatt av undersøkelsens representativitet for det samiske språkforvaltningsområdet. 12 kommuner kan identifiseres som samiske kommuner, basert på deres innlemmelse i det samiske språkforvaltningsområdet. Dette er kommuner der samisk språk er likestilt med majoritetsspråket. Av disse 12 er det 6 kommuner som har åpnet undersøkelsen. En av kommunerespondentene hadde fullført hele undersøkelsen, mens fire andre bare hadde åpnet undersøkelsen og krysset av for språk, men ikke svart på noen spørsmål i undersøkelsen. Dette indikerer en underrepresentasjon av samiske kommuner, som er uheldig. Vi tilrettela for deltakelse fra det samiske

språkforvaltningsområdet ved å tilby undersøkelsen på nord-samisk i tillegg til norsk, men dette har ikke gjort seg utslag i deltakelse.

A1.4.3 Datainnsamling runde 2

Også i runde 2 av Kommuneundersøkelsen ble forespørselen om å delta sendt ut hele populasjonen av norske kommuner, 353 e-postadresser. Invitasjons-e-posten ble sendt ut 20. desember 2022 og inneholdt samme informasjon som i runde 1. To kommuner tok kontakt og bad om å bli fjernet fra undersøkelsen. Etter den første invitasjonen sendte vi ut tre påminnings-e-poster. Den første påminningen ble sendt ut 11. januar 2023 til 340 respondenter, den andre 20. januar 2023 til 283 respondenter, og den tredje ble sendt ut 27. januar 2023 til 253 respondenter. Innsamlingen ble avsluttet 2. februar 2023.

Påminningene ble sendt til alle respondenter som a) ikke hadde brukt lenken i e-posten til å klikke seg inn på surveyen, eller b) hadde startet på, men ikke fullført surveyen. I purre-e-postene ble det vist til viktigheten av prosjektet og lagt vekt på at kvaliteten på evalueringen avhenger av at representanter for kommunen som barnehagemyndighet deler sine erfaringer med rammeplanen. Den unike lenken fra invitasjons-e-posten, var inkludert i alle påminnings-e-postene.

Også for runde 2 brukte vi ekstra ressurser på å følge opp de kommunene som ikke svarte på surveyen etter påminningsrundene. Fra 2. til 15. februar 2023, ringte en vitenskapelig assistent til 108 av kommunene (halvparten av de som ikke hadde svart på undersøkelsen) via sentralbordet i kommunen, og bad om å få komme i kontakt med den høyest ansvarlige for den lokale barnehagemyndigheten. I 29 kommuner oppnådde vi kontakt med rette vedkommende, av disse var det 19 som opplyste om at de ikke hadde kapasitet til å svare, og 10 som var positive til å prøve å få svart på undersøkelsen. Ringerunden hadde liten effekt og resulterte kun i ett ytterligere fullført svar, i tillegg til to ufullstendige svar.

Av de 353 invitasjons-e-postene vi sendte ut, trykket 59 prosent (N=209) på lenken og åpnet undersøkelsen. Av disse fullførte 135 respondenter undersøkelsen, mens 74 startet, men fullførte ikke. Vi har beholdt alle de ikke-fullførte svarene i det endelige utvalget for å maksimalt utnytte informasjonen vi har i datamaterialet. Dette betyr at tallet på respondenter som har svart på de ulike spørsmålene vil variere avhengig av hvor spørsmålene er plassert i spørreundersøkelsen. Vi ser at de fleste som har åpnet, men ikke fullført, undersøkelsen, forsvinner ut tidlig.

Tabell A.19: *Antallet svar og svarprosent fordelt på de ulike stegene i datainnsamlingen runde 2*

	Antall svar	Svarprosent	Kumulative svar	Kumulativ svarprosent
Invitasjons-e-post	11	3,1	11	3,1
1. påminnelse	57	16,1	68	19,2
2. påminnelse	30	8,5	98	27,7
3. påminnelse	36	10,2	134	37,9
Ringerunde	1	0,2	135	38,1
Ufullstendige svar	74	21,0	209	59,1

Tabell A.19 summerer opp effekten av de ulike stegene i prosessen med datainnsamling. 11 respondenter fullførte surveyen i perioden mellom invitasjons-e-posten og den første påminnings-e-posten. Dette utgjør en svarprosent på 3,1. Det må nevnes at det var juleferie mellom disse to datoene, noe som nok kan forklare den lave oppslutningen. Mellom første og andre påminnelse kom

det inn 57 fullførte undersøkelser, noe som utgjør en svarprosent på 16. Mellom andre og tredje påminnelse kom det inn 30 svar, noe som utgjør en svarprosent på 8,5. Responsen på tredje påminnelse var god, med 36 svar, noe som utgjør en svarprosent på 10,2. Påminningsrunden som ble foretatt av en vitenskapelig assistent via telefonen, førte kun til ett ekstra fullført svar. Til sist har vi inkludert de totalt 74 kommunene som har begynt på undersøkelsen, men ikke fullført. Totalt består dermed datasettet av 209 respondenter, noe som utgjør en responsrate på til sammen 59,1 % av utvalget.

Representativitet runde 2

Her sammenlikner vi populasjonen av kommuner (N = 356) med et startutvalg (N = 209) og et sluttutvalg (N = 135). Dette gjør vi langs tre dimensjoner: kommunestørrelse, fylke og fordelingen av private og kommunale barnehager. For alle fordelingene gjennomfører vi en kji-kvadrattest.

Tabell A.20: *Distribusjonen av kommuner etter innbyggerklasse i populasjonen og i start- og sluttutvalget runde 2*

	Populasjon	Startutvalg	Sluttutvalg
Under 2 000 innb.	21,9	13,4	12,6
2 000 - 4 999 innb.	27,0	28,7	25,2
5 000 - 9 999 innb.	19,9	20,6	20,0
10 000 - 19 999 innb.	13,2	16,8	20,7
20 000 - 49 999 innb.	12,4	12,9	13,3
50 000 eller flere innb.	5,6	7,7	8,15
Total	100	100	100
N	356	209	135

⁺ $p < 0,05$

Tabell A.21: *Distribusjonen av kommuner etter fylke i populasjonen og i start- og sluttutvalget runde 2*

Fylke	Populasjon	Startutvalg	Sluttutvalg
Oslo og Viken	14,6	17,2	17,8
Innlandet	12,9	11,5	11,1
Vestfold og Telemark	6,5	8,1	5,9
Agder	7,0	6,2	5,9
Rogaland	6,5	6,7	6,7
Vestland	12,1	13,4	17,0
Møre og Romsdal	7,3	7,2	8,9
Trøndelag	10,7	8,1	6,7
Nordland	11,5	12,0	10,4
Troms og Finnmark	11,0	9,6	9,6
Total	100	100	100
N	356	209	135

⁺ $p < 0,05$

Tabell A.22: *Distribusjonen av kommuner etter andel kommunale barnehager i populasjonen og i start- og sluttutvalget runde 2*

Andel kommunale barnehager	Populasjon	Startutvalg	Sluttutvalg ⁺
0 %	1,1	1,4	2,2
1-49 %	28,1	32,5	31,1
50-99 %	34,8	33,5	43,0
100 %	36,0	32,5	23,7
Total	100	100	100
N	356	209	135

⁺ $p < 0,05$

Vi kan observere enkelte over- og underrepresentasjoner av kommuner i de ulike utvalgene og kategoriene, men det er bare for andelen kommunale barnehager vi kan utelukke at forskjellene i distribusjon skyldes tilfeldig variasjon. I analysene må det derfor tas høyde for at perspektiver fra kommuner med utelukkende kommunale barnehager potensielt ikke blir tilstrekkelig belyst.

A1.4.4 Reliabilitet, validitet og generaliserbarhet

Undersøkelsenes reliabilitet - pålitelighet - er forsøkt styrket gjennom at to forskere (Nordø og Rydland) uavhengig har gjennomgått variabelkodinger og rådata. Selve undersøkelsene er også testet av personer både i og utenfor prosjektgruppa, og det er også benyttet en randomiseringsprosedyre, beskrevet under.

Undersøkelsenes validitet - om vi måler det vi faktisk er interessert i - er forsøkt styrket gjennom at vi generelt har forholdt oss til tidligere undersøkelser om samme tema, i tillegg kommer tiltak som validering internt i prosjektgruppa og pilotering. Vi har også foretatt endringer i undersøkelsene mellom rundene i lys av kvalitative og kvantitative funn fra de første rundene med datainnsamling.

Det er ikke trukket noe utvalg, alle norske kommuner skal ha samme mulighet til å delta i undersøkelsene. I utgangspunktet skal dette styrke undersøkelsenes ytre validitet - vår mulighet til å generalisere funnene fra vårt utvalg til hele populasjonen. Den ytre validiteten for de kvantitative undersøkelsene i dette prosjektet henger videre sammen med oppnådd svarprosent. Strategien for rekruttering er beskrevet under punkt A.4.1 til A.4.3, og svarprosentene for Kommuneundersøkelsen (inkludert ufullstendige besvarelser) ligger på henholdsvis 52 prosent (runde 1) og 59 prosent (runde 2). Det er med andre ord et mindretall av norske barnehagestyrere og kommuner som utgjør utgangspunktet for våre analyser, men svarene deres kan like fullt være representative og generaliserbare til hele populasjonen.

Noe som eventuelt kan svekke undersøkelsens generaliserbarhet, er skeivheter mellom populasjonen og utvalget av kommuner - at de som faktisk svarte på undersøkelsene, skiller seg systematisk fra gjennomsnittet. En måte vi kan undersøke omfanget av skeivheten på, er å sammenligne fordelingen på relevante variabler for utvalget og populasjonen. Dette er gjort i tabellene [sammenligning av populasjon og utvalg, Kommuneundersøkelsen]. Her bruker vi en kji-kvadrattest, som sammenligner forventet og observert fordeling, for å avgjøre om ulik fordeling i populasjon og utvalg er et uttrykk for systematisk skeivhet eller tilfeldig variasjon. For Kommuneundersøkelsen ser vi at det er signifikante forskjeller i fordelingen av private barnehager i populasjonen og utvalget. Kommuner med utelukkende kommunale barnehager er noe underrepresentert, og forhold som er spesifikke for disse kommunene, kan dermed bli utilstrekkelig belyst. Forskjellene mellom utvalg og populasjon er statistisk signifikante, men vi vurderer dem som så substansielt små at det ikke skal få store konsekvenser for våre tolkninger. Til slutt kan vi imidlertid ikke se bort fra at utvalget og populasjonen for våre undersøkelser skiller seg på variabler vi ikke kan observere.

A1.5 Brukerundersøkelsen

I Brukerundersøkelsen har vi ikke samlet inn data selv, men benyttet Utdanningsdirektoratets brukerundersøkelse *Foreldreundersøkelsen i barnehage* (heretter FUBA). FUBA gjennomføres hvert år, for de barnehagene som ønsker å delta, mellom 1. november og 20. desember. Barnehagene inviterer selv foreldre til å delta, hver forelder får én undersøkelse per barn. FUBA er tilgjengelig på bokmål, nynorsk, engelsk, samisk, arabisk, somali, urdu, polsk og litauisk. Formålet er at foreldre skal kunne si sin mening om barnehagetilbudet, og resultatene er først og fremst et verktøy for den enkelte barnehage.

Når vi bruker tallene fra 2021, teller opp og dividerer antallet barn som går i barnehager som deltar i FUBA med det totale antallet barn som går i norske barnehager, finner vi at FUBA potensielt kan nå 72 prosent av foreldrene til norske barnehagebarn. Hvis vi videre dividerer antallet respondenter med antallet barn som går i barnehager som deltar i FUBA, finner vi en brutto svarprosent på 66

prosent, men dette tallet tar ikke høyde for at enkelte barn er representert med begge foreldre i undersøkelsen.

A1.5.1 Sammenligning av populasjon og utvalg

FUBA ble brukt i begrenset grad i rapporten. For en fylligere gjennomgang av foreldres vurdering av barnehagetilbudet under ny og gammel rammeplan, se Rydland og Christensen (2021). Under presenterer vi representativitetsanalyser for de to analysene vi gjør av FUBA i denne rapporten. For utvalget brukt i kapitlet om fagområder, sammenligner vi barnehagene som deltar i FUBA i 2019 og 2021 i tillegg til styrerundersøkelsene i 2019 og i 2022 (N = 717) med alle barnehager registrert i BASIL det samme året (N = 5533). For utvalget brukt i kapitlet om overganger, sammenligner vi det minste utvalget av barnehager som deltar i FUBA i 2021 i tillegg til styrerundersøkelsen i 2022 (N = 1067) med alle barnehager registrert i BASIL det samme året (N = 5533).

Tabell A.23: *Distribusjonen av barnehager etter størrelse i populasjonen og i fagområder- og overgangerutvalget*

Størrelse	Populasjon	Utvalg: Fagområder*	Utvalg: Overganger*
Liten barnehage	41,8	31,4	25,8
Mellomstor barnehage	42,0	51,3	52,7
Stor barnehage	16,2	17,3	21,5
Totalt	100,0	100,0	100,0
N	5533	717	1067

* $p < 0,05$

Tabell A.24: *Distribusjonen av barnehager etter eierform i populasjonen og i fagområder- og overgangerutvalget*

Eierform	Populasjon	Utvalg: Fagområder	Utvalg: Overganger*
Ideell	25,6	24,4	21,3
Kommersiell	27,2	27,3	28,1
Kommunal	47,2	48,2	50,5
Totalt	100,0	100,0	100,0
N	5533	717	1067

* $p < 0,05$

For utvalget brukt i analysene av fagområder, er det ingen signifikant overrepresentasjon av barnehager med en bestemt eierform, mens det i overganger-utvalget er en signifikant overrepresentasjon av kommunale barnehager.

Tabell A.25: *Distribusjonen av barnehager etter samisk avdeling eller profil i populasjonen og i fagområder- og overgangerutvalget*

Status	Populasjon	Utvalg: Fagområder	Utvalg: Overganger
Ingen samisk avd. eller barnehage	99,4	99,6	99,7
Samisk avdeling	0,3	0,0	0,2
Samisk barnehage	0,4	0,4	0,2
Totalt	100,0	100,0	100,0
N	5533	717	1067

* $p < 0,05$

Tabell A.26: *Distribusjonen av barnehager etter fylke i populasjonen og i fagområder- og overgangerutvalget*

Fylke	Populasjon	Utvalg: Fagområder*	Utvalg: Overganger*
Oslo	12,5	6,3	15,1
Viken	22,1	26,5	26,6
Innlandet	6,6	3,9	2,7
Vestfold og Telemark	6,8	7,7	8,0
Agder	6,3	4,6	6,3
Rogaland	8,0	9,5	8,7
Vestland	11,7	15,1	13,0
Møre og Romsdal	4,9	4,7	4,3
Trøndelag	10,1	8,5	7,6
Nordland	5,6	7,8	4,4
Troms og Finnmark	5,5	5,0	3,2
Totalt	100,0	100,0	100,0
N	5533	717	1067

* $p < 0,05$

For barnehageutvalgene brukt i kapitlene om fagområder og overganger, er det en signifikant overrepresentasjon av store og mellomstore barnehager og av barnehager fra enkelte fylker, størst fra Viken og Vestland. For utvalget brukt i kapitlet om overganger, er det også en signifikant

overrepresentasjon av kommunale barnehager. I analysene må det derfor tas høyde for at perspektiver fra foreldre i andre kategorier barnehager potensielt ikke blir tilstrekkelig belyst.

A1.6 Barnehagestudien: Casestudier i barnehager (2019-2020 og 2021-2022)

Datagrunnlaget i barnehagestudien er casestudier med observasjonsdata, plandokumenter og kvalitative intervjudata i 22 barnehager. Datagrunnlaget for barnehagestudien er samlet inn gjennom kvalitative intervju med ansatte i barnehager, observasjoner i barnehager og dokumenter barnehagene har utarbeidet. Datainnsamling er gjennomført to ganger: i 2019/2020 og i 2021-2022.

A1.6.1 Nærmere om rekruttering av casebarnehager

Vi har gjennomført et strategisk utvalg av barnehager for Barnehagestudien. Utvalget bygger på systematiske vurderinger av hvilke enheter som ut fra formålet med evalueringen er mest relevante og interessante å inkludere i prosjektet. Vi vurderer følgende dimensjoner som viktige når vi skal velge barnehager: antall barn (størrelse), andel flerkulturelle barn, eierskap (offentlig/privat), geografisk spredning og langs dimensjonen by/land. Utvalget omfatter samiske barnehager og majoritetsspråklige barnehager med samiske barn, både i Nord-Norge og i Midt-Norge, fordi vi antar at ivaretagelse av samisk språk og kultur som rammeplanen løfter fram kan være spesielt utfordrende her. Forskerne tok også hensyn til ønsket om å få med barnehager fra de tre samiske språkområdene og alt informasjonsmaterieil om barnehagestudien ble oversatt til de tre samiske språkene.

Vi har valgt ut fem «klynger» eller områder spredt over hele landet. Disse klyngene er eksempler på områder som samlet ivaretar de skisserte kriteriene. Innenfor disse områdene finner vi store, mellomstore og små barnehager, barnehager med ulik andel flerkulturelle barn samt private og offentlig eide barnehager. Storbyer, mellomstore og små kommuner er representert. Majoritetsspråklige og samiskspråklige barnehager er inkludert i utvalget.

Ut fra kriteriene presentert over, utformet forskerne en oversikt med 50 barnehager som utgangspunkt for rekruttering av deltakerenheter. For å ivareta hensynet til sammenheng mellom ulike delundersøkelser i evalueringen, ble oversikten over de 50 barnehagene delt og diskutert med hele forskergruppen i evalueringen. Arbeidet med rekruttering til barnehagestudien startet høsten 2019, og tok først utgangspunkt i oversikten av aktuelle barnehager. Forskerne tok direkte kontakt med enhetene, først per telefon, og deretter via e-post hvor nærmere informasjon om prosjektet ble gitt. En stor andel av barnehagene svarte nei til deltakelse allerede ved telefonkontakt. Begrunnelsene for å avstå fra deltakelse var da i hovedsak knyttet til at barnehagene allerede var involvert i andre forskningsprosjekter og derfor ikke hadde mulighet til å delta. Om lag 10 barnehager avsto fra deltakelse etter å ha fått tilsendt informasjonsmateriale per e-post. Begrunnelsene for at barnehagene ikke kunne delta varierte, og omhandlet blant annet strukturelle endringsprosesser i barnehagene, implementeringsarbeid knyttet til andre satsinger og initiativ, eller mangel på tid.

Etter hvert som barnehager bekreftet deltakelse i evalueringen, startet datainnsamling, først gjennom intervju og deretter med innsamling av feltnotat og planer fra barnehagene. Alle barnehagene ble spurt om forskerne kunne få delta på møter for å observere. Bare én av utvalgsbarnehagene åpnet for slik observasjon i den første delen av datainnsamling. I én barnehage var styrer positiv til at forskerne kunne delta på møte, men dette ble senere avslått fordi en av møtedeltakerne uttrykte motvilje mot dette.

Etter første runde med rekruttering satt forskerne igjen med et utvalg på 10 barnehager som hadde bekreftet deltakelse. Tre av disse barnehagene ønsket imidlertid å utsette intervju til våren 2020.

Forskerne utvidet da det strategiske rekrutteringsgrunnlaget ut over de 50 første potensielle barnehagene for å sikre at vi fikk tilgang på 20 barnehager. Nye potensielle deltakerorganisasjoner ble kontaktet, først ved telefon, og deretter via e-post. I denne runden av rekruttering var det også mange enheter som meldte at de ikke kunne delta. Over 20 barnehager avsto fra deltakelse på grunn av usikkerhet knyttet til COVID-19-utbruddet. Rekrutteringen av barnehagene strakk seg derfor over ett år. Datainnsamlingen ble foretatt etter hvert som barnehagene bekreftet sin deltakelse, men ettersom rekrutteringen strakk seg over et forholdsvis langt tidsrom, ble datainnsamlingen sterkt preget av COVID-19-utbruddet. Forskerne lyktes med å rekruttere tilstrekkelig enheter slik at det totale utvalget består av 19 barnehager.

I tabell A.27 under, gis en kort oversikt over utvalgsbarnehagene for datainnsamling i runde 1 og kjennetegn ved dem langs variablene: størrelse, samisk barnehagetilbud, barnehager med minoritetsspråklige barn («mangfold»), eierskap, beliggenhet og hvorvidt barnehagen er urban eller ruralt lokalisert.

Tabell A.27 Utvalgsbarnehager datainnsamling runde 1

Barnehage	Størrelse Antall barn	Samisk	Mang- fold	Kommunal Privat	Fylke	Urban/r ural
BHG 1	50-100	Nei		Kommunal	Vestland	Rural
BHG 2	0-50	Nei		Privat	Viken	Rural
BHG 3	50-100	Nei	X	Privat	Vestland	Urban
BHG 4	50-100	Nei	X	Kommunal	Viken	Rural
BHG 5	0-50	Ja		Kommunal	Oslo	Urban
BHG 6	50-100	Nei		Privat	Vestland	Rural
BHG 7	50-100	Nei	X	Kommunal	Vestland	Urban
BHG 8	50-100	Nei		Kommunal	Vestland	Urban
BHG 9	50-100	Nei		Privat	Trøndelag	Urban
BHG 10	0-50	Nei		Privat	Trøndelag	Urban
BHG 11	over 100	Nei	X	Kommunal	Agder	Urban
BHG 12	over 100	Nei	X	Privat	Trøndelag	Urban
BHG 13	over 100	Nei	X	Kommunal	Oslo	Urban
BHG 14	50-100	Ja		Kommunal	Troms og Finnmark	Urban
BHG 15	0-50	Nei		Privat	Oslo	Urban
BHG 16	50-100	Ja		Kommunal	Troms og Finnmark	Rural
BHG 17	50-100	Ja		Kommunal	Trøndelag	Urban
BHG 18	0-50	Ja		Kommunal	Troms og Finnmark	Rural
BHG 19	0-50	Ja		Kommunal	Troms og Finnmark	Urban

I utvalget er seks/syv barnehager kategorisert som liten (færre enn 50 barn), 11 barnehager er kategorisert som mellomstore (50-100 barn) og tre er store barnehager (mer enn 100 barn). Kategorisering av liten, mellomstor eller stor barnehage er hentet fra Bråten og kollegaer (2015).

Kategoriseringen avviker fra Utdanningsdirektoratets klassifisering, hvor en kategoriserer barnehagene i fire størrelser: 1-25 barn, 26-50 barn, 51-75 barn, mer enn 76 barn (Utdanningsdirektoratet, u.d. -b). Forskerne vil derfor presisere at det er variasjon blant barnehagene som er kategorisert som mellomstore, hvor 8 barnehager har 51-75 barn, mens 3 barnehager har mer enn 76 barn. Når det gjelder eierskap, har 13 av barnehagene kommunale eiere, mens syv har privat eierskap. At andelen kommunale eiere er høyere, kan delvis forklares ut fra andelen barnehager med samisk barnehagetilbud, hvor disse enhetene i stor utstrekning har kommunale eiere. Blant de private eierne er det variasjon; 2 barnehager inngår i private kjeder, mens 5 er frittstående private aktører som bare eier én eller et fåtall barnehager. I utvalget er seks av landets 11 fylker representert: fem av barnehagene ligger i Vestland fylke, to ligger i Agder, to i Viken, fire i Trøndelag, tre i Oslo, og fire i Troms og Finnmark. Seks av barnehagene ligger i utkantstrøk, mens 13 av barnehagene er tilknyttet større eller mellomstore byer. Seks av barnehagene er kategorisert som samiske barnehager, hvor et mindretall er rene samiske barnehager, mens flertallet er barnehager med samisk avdeling.

Antallet caser er avveid etter Kvale og Brinkmanns (2015) anbefalinger om å inkludere så mange informanter en trenger for å frembringe ny kunnskap. Når svarene på spørsmålene en stiller i stor utstrekning sammenfaller, har en nådd et metningspunkt. Forskerne erfart at slike sammenfall inntraff før en hadde foretatt intervju i 20 barnehager. Forskerne valgte likevel å inkludere flere barnehager for å sikre størst mulig variasjon ut fra kriteriene som er beskrevet. Utvalget omfattet samiske barnehager og majoritetsspråklige barnehager med samiske barn i ulike områder i Norge, ut fra antakelser om at ivaretagelse av samisk språk og kultur som rammeplanen løfter fram, kan variere ut fra den lokale konteksten barnehagene befinner seg i. Forskerne tok også hensyn til ønsket om å få med barnehager fra de tre samiske språkområdene.

A1.6.2 Endringer i utvalg i datainnsamling runde 2

Datainnsamling i runde to er gjennomført med utgangspunkt i utvalget fra runde 1. Ny kontakt med barnehagene ble etablert høsten 2021 og våren 2022 for ny avklaring om deltakelse. Vi erfarte da at fire barnehager fra det opprinnelige utvalget trakk sin deltakelse. En annen endring er at vi i runde 2 har inkludert tre barnehager fra det nordsamiske området, da samiske enheter fra det nordsamiske området ikke var inkludert i det opprinnelige utvalget. Endringene i utvalget er gjort for å ivareta forskningsetiske hensyn og for å sikre best mulig samisk representasjon i evalueringen. En utfordring blant de samiske enhetene har vært endringer i bemanningssituasjon og nedleggelse av enheter. Dette har medført at bare to av de samiske enhetene fra runde 1 har deltatt i runde 2. Sammen med de tre nye enhetene fra det nordsamiske området erfarer vi likevel at hensynet til samiske mangfold og representasjon er ivare tatt i barnehagestudien. I tabell A.28 under, gis en kort oversikt over utvalgsbarnehagene for datainnsamling i runde 2 og kjennetegn ved dem langs variablene: størrelse, samisk barnehagetilbud, minoritetsspråklige barn, eierskap, beliggenhet og hvorvidt barnehagen er urban eller ruralt lokalisert.

Tabell A.28 Utvalgsbarnehager datainnsamling runde 2

Barnehage	Størrelse Antall barn	Samisk	Mang- fold	Kommunal Privat	Fylke	Urban /rural
BHG 1	50-100	Nei		Kommunal	Vestland	Rural
BHG 2	0-50	Nei		Privat	Viken	Rural
BHG 3	50-100	Nei	X	Privat	Vestland	Urban
BHG 4	50-100	Nei	X	Kommunal	Viken	Rural
BHG 5	0-50	Ja		Kommunal	Oslo	Urban
BHG 7	50-100	Nei	X	Kommunal	Vestland	Urban
BHG 8	50-100	Nei		Kommunal	Vestland	Urban
BHG 10	0-50	Nei		Privat	Trøndelag	Urban
BHG 12	over 100	Nei	X	Privat	Trøndelag	Urban
BHG 14	50-100	Ja		Kommunal	Troms og Finnmark	Urban
BHG 15	0-50	Nei		Privat	Oslo	Urban
BHG 20	0-50	Ja		Kommunal	Troms og Finnmark	Rural
BHG 21	0-50	Ja		Kommunal	Troms og Finnmark	Rural
BHG 22	0-50	Ja		Kommunal	Troms og Finnmark	Rural

A1.6.3 Innsamling av datamateriale

Både i runde 1 og runde 2 samlet vi inn data gjennom kvalitative, semistrukturerte intervju (Kvale og Brinkmann, 2015). I intervjuene deltok styrere, pedagogiske ledere/barnehagelærere (benevnes samlet som pedagoger i funnpresentasjonen) og fagarbeidere/assistenter (benevnes etter hva de er i funnpresentasjonen). Forskerne har gjennomført både individuelle intervju og fokusgruppeintervju med ansatte. Intervjuene ble tatt opp og transkribert. I tabell A.30 gis en oversikt over antall informanter og stillingskategorier som er representert i den enkelte barnehage i runde 1:

Tabell A.29 Oversikt over antall informanter og stillingskategorier, runde 1

	Styrer	Pedagog	Fagarbeider	Assistent
Bhg 1	1	3	3	
Bhg 2	1	1		1
Bhg 3	1	4	3	
Bhg 4	1	3	4	
Bhg 5	1	1		
Bhg 6	1	4	3	
Bhg 7	1	4	2	1
Bhg 8	1	3	1	2
Bhg 9	1	2	2	
Bhg 10		1	1	
Bhg 11	1	1	2	
Bhg 12	1	1	1	
Bhg 13	1	1	1	
Bhg 14	1		1	
Bhg 15	1	1		1
Bhg 16	1			
Bhg 17	1			
Bhg 18	1			
Bhg 19	1			
Til sammen	18	30	24	5

Tabell A.30 gir oversikt over antall informanter og stillingskategorier som er representert i den enkelte barnehage i runde 2:

Tabell A.30 Oversikt over antall informanter og stillingskategorier, runde 2

	Styrer	Pedagog	Fagarbeider	Assistent
Bhg 1	1	2	2	
Bhg 2	1	1	1	
Bhg 3	1	3	3	
Bhg 4	1	1	1	
Bhg 5		1		
Bhg 7	1	3	1	1
Bhg 8	1	2	3	
Bhg 10		1	1	
Bhg 12	1	7	3	
Bhg 14	1	2	1	1
Bhg 15	1	1	1	
Bhg 20	1			
Bhg 21		1		
Bhg 22	1			
Til sammen	11	25	17	2

Intervjumateriale i runde 1 rommer intervju med til sammen 18 styrere, 30 pedagoger, 24 fagarbeidere og fem assistenter. I runde 2 rommer intervjumaterialet 11 styrere, 25 pedagoger, 17 fagarbeidere og to assistenter. Alle styrerne er intervjuet individuelt, mens det varierer for resten av de ansatte om de har blitt intervjuet i fokusgrupper eller individuelt. I barnehagene benyttes ulike stillingsbetegnelser for ulike roller. I tråd med rammeplanen, har vi her valgt å benytte betegnelsen

«styrer» som felles betegnelse for barnehagestyrere, daglig ledere, enhetsledere og andre titler som viser til øverste faglige stilling i barnehagene. Vi benytter tittelen «pedagog» som felles betegnelse for pedagogisk ledere og barnehagelærere, også i tråd med forståelsen som ligger til grunn i rammeplanen. For stillingene fagarbeider og assistent brukes benevnelsen «fagarbeider» i presentasjonen. En svakhet med å samle fagarbeidere og assistenter i samme betegnelse er at forskjellene i fagarbeidere og assistenters kompetanse ikke kommer tydelig frem. Et eksempel på slik kompetanse er at barne- og ungdomsarbeidere har en formell utdanning (fagbrev) som kvalifiserer for å planlegge, tilrettelegge og gjennomføre ulike pedagogiske tilbud for barn (Eide & Homme, 2019). Vi har likevel valgt å samle fagarbeidere og assistenter i en benevnelse, fordi fagarbeidere og assistenter i rammeplanen omtales som en kategori av ansatte, og for å ivareta hensynet til forskningsdeltakernes anonymitet.

I begge runder med datainnsamling ble det i forkant av datainnsamlingen utarbeidet to intervjuguider; en intervjuguide for fokusgruppeintervjuene og en intervjuguide for intervjuene med styrere (se appendiks C, kapittel C4). Intervjuguidene var veiledende for intervjuene med alle barnehagene, noe som sikrer at alle samtalene med barnehagene omhandler spørsmål som er relevant for evalueringen. Samtidig har intervjuene vært åpne for at både forskere og informanter har kunnet stille situasjonsbestemte oppfølgingsspørsmål, eller komme med tilleggsinformasjon i intervjuene. I starten av datainnsamlingsperioden ble intervjuene foretatt ved at forskerne besøkte utvalgsbarnehagene og gjennomførte intervju med styrer og ansatte der. Under covid-19-utbruddet har intervjuene blitt foretatt digitalt ut fra smittevernhensyn. Forskerne erfarer at det samlede intervjumaterialet gir et godt grunnlag for analysene som er utført til tross for at enkelte intervjuer har blitt foretatt digitalt.

I tillegg er det samlet inn ulike former for plandokumenter som årsplaner, periodeplaner og i enkelte tilfeller også progresjonsplaner der hvor barnehagene har utarbeidet slike. Årsplaner for alle barnehagene er inkludert i analysene. Årsplanene har delvis blir hentet via nedlastninger og ved at informantene har sendt planer til forskerne i etterkant av intervju. Periodeplaner og dokumentasjonsskriv er inkludert fra fire barnehager. Her gjorde forskerne en avveining om å bare inkludere periodeplaner som inneholdt informasjon ut over et tabelloppsett over periodens dager og ulike rutinemessige aktiviteter som «aldersbestemte grupper», «tur», og «fellessamling». I tillegg er det inkludert dokumentasjonsskriv til foreldre og progresjonsplaner fra fire barnehager. Samtlige plandokumenter er analysert ut fra de overordnede problemstillingene, og relevante funn fra denne delen av datamaterialet presenteres sammen med analysene av intervjudata.

Covid-19-utbruddet gjorde det utfordrende å få tilgang til barnehagene ut over digitale intervju i deler av datainnsamlingen i runde 1. Dette er forsøkt kompensert i runde 2 ved at forskerne har gjennomført intervjuene i barnehagene og ved at forskernes tilstedeværelse i barnehagen har vært trukket over flere dager der det har latt seg gjøre. Denne endringen medførte at vi i runde 2 også har kunnet gjennomføre observasjoner i barnehagene, både av møter i personalet og aktiviteter i barnehagehverdagen. Observasjonene ble også vektlagt for å kompensere for erfaringen med at feltnotater fra barnehageansatte var vanskelig å gjennomføre for flere av deltakerbarnehagene. Forskerne har derfor gjennomført feltstudier, løpende protokoller og deltakende observasjoner (Thagaard, 2003) i fem av utvalgsbarnehagene. (Barnehagenummer oppgis ikke av anonymiseringshensyn). I forkant av observasjonene utarbeidet forskerne en observasjonsguide som skisserte følgende fokusområder: Tilrettelagte aktiviteter ute og inne, samlingsstunder og planleggingsmøter og møter i personalet (se kapittel 2.8). I tillegg har vi samlet inn feltnotater og løpende protokoll fra enkelte barnehager, som er utarbeidet av barnehageansatte der hvor det var mulig. I barnehagene forskerne gjennomførte observasjoner ble det innhentet eget samtykke til det,

og orientering med reservasjonsrett ble sendt ut til foreldre i forkant av datainnsamling (se kapittel 2.9).

Under gir vi en nærmere beskrivelse av analysen av data, før vi beskriver nødvendige tilpasninger til covid-19-situasjonen, og deretter kort forklarer gyldighets- og pålitelighetsspørsmål knyttet til denne delen av evalueringen.

Mulige skjevheter i innsamlet materiale

Forskerne har arbeidet for å skape en bredde og variasjon i utvalget ut fra de valgte kriteriene vist til overfor. Samtidig vil vi påpeke at det kan forekomme skjevheter i materiale fordi det var frivillig for barnehagene å delta og noen av dem takket nei. Forskerne tok kontakt med barnehagene per e-post og telefon. Det varierte noe hva som var første kontakt, men felles var at vi ga informasjon om prosjektet og at vi ba dem bli med i forskning som handlet om rammeplanen. Barnehagene hadde litt forskjellige overveielser da de takket ja eller nei til å være med. Flere av barnehagene som takket nei, begrunnet det med stort press på barnehagene med eksisterende forskningsaktiviteter, kursing av personalet eller flytting og omorganisering i barnehagen. Ekstra arbeidspress i forbindelse med covid-19 ble også oppgitt som årsak til at barnehagene ikke ville delta. Den samme situasjonen oppsto også i datainnsamlingsrunde 2, hvor flere av barnehagene som valgte å trekke sin deltakelse forklarte dette med stort arbeidspress og høyt sykefravær også i etterkant av Covid-19. En mulig skjevhet i materialet kan være at barnehagene som takket ja til å være med, er barnehager som i stor grad oppfatter seg selv som velfungerende og bevisste på å bruke rammeplanen, hvor det følges greit å slippe ukjente forskere inn i barnehagen. Slike skjevheter er vanlige i kvalitativ metode, og vi vil her poengtere at vi fant både fellestrekk og variasjoner knyttet til bruken av rammeplanen i det endelige utvalget vi fikk.

Materialet har på grunn av målet om å undersøke bredde innen samiske barnehager en overrepresentasjon av samiske barnehager sett i forhold til antallet barnehager som er samiske eller har en samisk avdeling i Norge. Det kan medføre en skjevhet i materialet. Disse barnehagene viste samme variasjoner i måten å forholde seg til rammeplanen på som de andre barnehagene i materialet. Alle barnehagene ble intervjuet med utgangspunkt i samme intervjuguide (se appendiks C, kapittel C4), men med noen større betoning av tema som samisk mangfold, relasjon til samiske institusjoner og samiske og norske omgivelser i de samiske barnehagene. De samiske barnehagene var svært presset på tid og ressurser knyttet til covid-19-situasjonen og mangel på samisktalende personale og det ble derfor færre fokusgruppeintervju fra de samiske barnehagene.

Endringer i datainnsamling som følge av covid-19

Høsten 2019 var forskerne godt i gang med datainnsamling og hadde flere planlagte avtaler om intervjuer, da Norge stengte ned som følge av covid-19-situasjonen i mars 2020. I første omgang måtte alle avtaler om intervju settes på vent fordi barnehagene var stengt, dernest fordi de hadde utfordringer med å håndtere nye smittevernregler ved oppstart igjen i april. I mai og juni 2020 var barnehagene klare til å la seg intervju igjen, men da måtte intervjuene foretas digitalt ut fra smittevern hensyn i barnehagene og ut fra reiserestriksjoner ved forskningsinstitusjonene. En konsekvens av digitalisering var at det var vanskelig å legge til rette for fokusgruppeintervju i flere av barnehagene. Nye smittevernregler gjorde det også vanskeligere for barnehagene å la personalet forlate barnegruppene for å gjennomføre intervju. Barnehagene ønsket da at bare en person representerte de ulike ansattgruppene. Forskerne valgte derfor å gjøre en tilpasning av datainnsamlingen, ved at intervjuene med ansatte i barnehagene ble gjennomført som individuelle intervjuer. Det bør her nevnes at en slik tilpasning kan medføre at dynamikken i intervjuene dermed ble annerledes enn i fokusgruppeintervjuene, der ansatte kunne reflektere sammen. Videre kan digitaliseringen av intervjuene ha medført at forskerne gikk glipp av det inntrykket en får av

barnehagene og stemningen i den enkelte barnehage, som en oppnår gjennom fysiske møter. Samtidig erfarte forskerne at de digitale intervjuene også brakte med seg verdifull informasjon og fungerte som et velegnet alternativ, gitt den krevende situasjonen som gjorde seg gjeldende da datamaterialet ble samlet inn.

En annen viktig endring etter covid-19, er at observasjonene i barnehagene ble redusert i omfang. Dels forklares dette utfra at smittevernstiltak i både barnehagene og ved forskningsinstitusjonene forhindret fysisk tilstedeværelse fra forskerne i barnehagene. Videre førte smittevernstiltakene i barnehagene til at ansatte i barnehagene opplevde økt arbeidspress og dermed ikke ønsket å delta som med-forskere i prosjektet gjennom deltakende observasjoner. En konsekvens av dette var at datamaterialet som bygger på deltakende observasjoner fra barnehagene ble mye mindre enn opprinnelig planlagt. I kun fire barnehager ble det gjennomført deltakende observasjoner av ansatte som er meddelt forskerne i form av feltnotat. Å invitere det pedagogiske personalet i barnehagene inn som med-forskere var viktig for å sikre et bredest mulig datagrunnlag i feltarbeidet og fange praksiser i barnehagene. Grunnet nødvendige tilpasninger til covid-19-utbruddet, har deltakende observasjoner med feltnotat fra ansatte i barnehagene vært umulig å gjennomføre i store deler av datainnsamlingsperioden. Funnene som ble presentert i Underveisrapporten fra Barnehagestudien inkluderte derfor i liten grad datamateriale fra barnehagenes deltakende observasjoner.

A1.6.3 Gyldighet, pålitelighet og overførbarhet

Forskningskvalitet vurderes ut fra spørsmål om hvorvidt studiene er gyldige, pålitelige og overførbare. I kvalitativ forskning omtales dette som studienes troverdighet (Drageset og Ellingsen, 2010). Troverdighet i kvalitativ forskning er knyttet til hele forskningsprosessen og omhandler spørsmål både om datagrunnlag og forskerens arbeid med data. For å avgjøre dette, kreves det transparens i forskningsprosessen. I denne studien har forskerne lagt vekt på transparens i utformingen av forskningsspørsmål og i presentasjon av de metodiske avgjørelsene som er tatt underveis i forskningsprosessen.

Pålitelighet i analysene i denne kvalitative caseundersøkelsen har blitt sikret ved at alle forskerne som har vært involvert i studien har foretatt en kritisk gjennomgang av innsamlete data, intervjuprosessen, transkripsjonene og analysene. Sitater som blir gjengitt i analysene er valgt ut enten fordi de representerer mønster eller variasjon, og hvilke av de det er, går fram av sammenhengen de settes inn i. Forskerne sikrer også pålitelighet ved å gi en transparent gjennomgang av praktiske og innholdsmessige forhold rundt datainnsamlingen og i presentasjonen av data. I tillegg har denne rapporten vært gjenstand for ekstern vurdering av forskergruppen i evalueringen og oppdragsgiver.

Analysen av det kvalitative datagrunnlaget i denne undersøkelsen viser både sterke mønster og variasjon som vi antar at mange barnehageansatte vil kjenne seg igjen i. Verdien av funnene fra denne delen av studien ligger i spesifikke beskrivelser og kategoriseringer utviklet i den konteksten dataene er samlet inn i (Creswell, 2014). De kvalitative casestudiene kan også danne grunnlag for teoretisk generalisering og gi viktig innsikt som kan danne grunnlag for antagelser om årsakssammenhenger (Yin, 2014).

A1.7 Eierstudien: Intervjuer med barnehageeiere og dokumentstudie av barnehageeieres strategier og planer (2020)

I Eierstudien har vi intervjuet et strategisk utvalg barnehageeiere og gjennomført en dokumentstudie av eiernes strategier og planer for barnehagene.

A1.7.1 Utvalg av barnehageeiere i Eierstudien

Eierne ble valgt ut på bakgrunn av eier, geografisk beliggenhet (lokalisering), eiertype (gjelder de private eierne) og om eierne har et tilbud til samiske barn. Tabell A.31 gir en oversikt over utvalget barnehageeiere.

Tabell A.31 Utvalg barnhageeiere i Eierstudien

Kommunal/ Privat eier	Lokalisering		Samisk barnehagetilbud/ bosetting (Ja/Nei/ukjent)	Kode eier
Kommunal				
Stor (over 35)	Vestlandet		Nei/ukjent	K1
	Nord-Norge		Ja	K3
Mellomstor (5-8) ²	Vestlandet		Nei/ukjent	K5
	Trøndelag		Ja	K4
Liten (1-5)	Viken		Nei/ukjent	K2
	Nord-Norge		Ja	K6
Privat	Lokalisering/eiertype	Eiertype		
Stor (over 35)	Nasjonalt	Kommersiell	Ukjent	P2
	Midt-Norge/Sør-Norge	Ideell	Ukjent/ja	P1
	Nasjonalt	Ideell	Nei/ukjent	P7
Mellomstor (6-35)	Øst-Norge	Kommersiell	Nei/ukjent	P3
	Vestlandet	Pragmatisk ³	Ukjent/ja	P8
Liten (1-5)	Oslo	Kommersiell	Nei/ukjent	P4
	Oslo	Ideell	Nei/ukjent	P5
	Vestlandet	Foreldreieiet	Nei/ukjent	P6

² En av kommunene er mellomstor i folketall, men har bare fem, til dels nokså store barnehager. Den er derfor i grenseland mellom liten og mellomstor, her er den kategorisert som mellomstor.

³ Pragmatisk barnehageeier er her bedrifts-, personal og studentbarnehager etc. Det vil si barnehager som drives av en arbeidsgiver eller et AS til bruk for arbeidstakeres eller studenters barn.

A1.7.2 Prosedyre ved innsamling av eierdata

Det har blitt gjennomført to datainnsamlingsrunder også i Eierstudien. Den første runden omfattet intervjuer med eierne i utvalget (se tabell A.32) i 2020. Eierne ble intervjuet om hvordan de implementerte rammeplanen fra 2017. Den neste innsamlingsrunden ble gjennomført i 2022, og har hatt som mål å samle inn dokumentasjon om hvordan eierne implementerer rammeplanen.

Rekrutteringen til kvalitative, semistrukturerte eierintervju foregikk ved at vi først tok kontakt med de utvalgte barnehageeierne via e-post til kontaktperson for eier, og til den generelle postadressen til eier som hadde det. Vi informerte om forskningsprosjektet og intensjonen med Eierstudien. Dersom vi ikke fikk svar på e-posten, tok vi kontakt på telefon. Ved positiv tilbakemelding og avtale om intervju, sendte vi ut et mer detaljert informasjonsskriv (se appendiks C, kapittel C5.1). Intervjuene var basert på en intervjuguide med spørsmål relevante for eiernes rolle i implementeringen av rammeplanen. Datainnsamlingen fant sted i 2020, og intervjuene ble foretatt av tre forskere. Av smittevern hensyn ble enkelte intervju foretatt digitalt. Samtlige intervju ble tatt opp og transkribert.

Innsamling av dokument i 2022 skjedde via gjennomgang av nettsider samt direkte henvendelser til de utvalgte eierne. Nettsidene til de private eierne ble gjennomgått, og de dokumentene som lå ute om hvordan barnehagene arbeidet pedagogisk ble samlet og registrert. I tillegg ble intervjuene med alle de private eierne gjennomgått på nytt, og alle dokumenter de viste til i intervjuene ble notert. Deretter ble eierne bedt om å ettersende dokumentene. Alle de private eierne som ble kontaktet, ettersendte de etterspurte dokumentene. De kommunale eierne i utvalget ble kontaktet våren 2022 med spørsmål om å ettersende kommunale planer og skriftlig dokumentasjon for ordninger og tiltak for barnehagene i kommunen. Tre av seks kommuner sendte de etterspurte dokumentene, mens tre kommuner svarte at de ikke hadde kapasitet til å sende dokumentene. For de tre siste kommunene er det lastet ned dokumenter fra kommunenes nettsider. Alle dokumentene er registrert og systematisert.

A1.8 Policystudien: Intervjuer med nøkkelinformanter og analyse av sentrale policydokumenter (2020)

Policystudien tar i bruk både intervjudata og sentrale policydokumenter. Intervjudata fra *nøkkelinformanter*, det vil si meget informative informanter, er delvis basert på et strategisk utvalg av informanter vi antok ville gi viktig informasjon om utforming og implementering av rammeplanen ut fra deres posisjon i barnehagefeltet nasjonalt (slik som Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, Private barnehagers landsforbund, barnehageeierselskaper, Utdanningsforbundet, Fagforbundet, Sametinget), regionalt (Fylkesmannen (Statsforvalteren fra 2021)) og lokalt (kommuner). Utvalget av informanter er også delvis basert på snøballutvelging, der vi har blitt gjort oppmerksom på aktuelle informanter under datainnsamlingen. Det sentrale kriteriet for utvelgelse har vært at informantene kjenner barnehagefeltet godt fra ulike ståsteder.

I dokumentanalysen har vi tatt utgangspunkt i nasjonale policydokumenter som offentlige utredninger, meldinger til Stortinget, samt tilgjengelig veiledningsmaterieill fra Utdanningsdirektoratet, i tillegg til gjeldende kommunale planer og veiledninger og tilsynsrapporter⁴ i kommunene som inngår i Eierstudien.

⁴ Forutsetter at kommunen har ført tilsyn på tema knyttet til rammeplanen.

A1.8.1 Metodisk tilnærming og datagrunnlag

Policystudien undersøker rammeplanens policydesign, det vil si rammeplanens mål og virkemidler (se Winter, 2003). Hensikten er å undersøke rammeplanens rolle i barnehagepolitikken, det historiske bakteppet for utforming av dagens rammeplan og målformuleringer og virkemidler i rammeplanen. Videre diskuteres formelle nasjonale aktørers rolle i og erfaring med prosessen da rammeplanen ble utformet og planlagt iverksatt, hva disse aktørene gjør for å følge opp og hvordan de vurderer iverksettelsesprosessen så langt. I dette vedlegget presenterer vi metodisk tilnærming og datagrunnlag for hvordan policystudien søker å besvare evalueringens problemstillinger. I policystudien er oppmerksomheten rettet mot policydesign-variabler, et sett uavhengige variabler som kan bidra til å forklare utfallet av en implementeringsprosess (ibid.) Policydesign-variablene omfatter forholdet mellom mål og virkemidler, og mellom politikk og handling. Ifølge Winter kan vi forvente at disse forholdene er kontinuerlige og dynamiske. Sentralt for analysen av policydesign er å identifisere politikkutforming på ulike stadier i policyprosessen (Ingraham, 1987), og slik akseptere at politikk endrer seg etter at den er vedtatt, ikke minst når den implementeres. Samspillet mellom den organisatoriske konteksten for politikken og tolkningen av politiske mål på ulike myndighetsnivåer er avgjørende. For å gripe forholdet mellom mål og virkemidler, politikk og handling har vi i denne studien foretatt en kvalitativ analyse av utformingen av rammeplanen på bakgrunn av sentrale policydokumenter fra statlige myndigheter og intervju med sentrale aktører på nasjonalt nivå. I tillegg har vi undersøkt deler av konteksten rammeplanen blir iverksatt innenfor, som et ledd i å forstå sammenhengene mellom nivåene i barnehagefeltet, jf. barnehagen som et flernivåsystem. Mens Winters tilnærming er deduktivt orientert, har vi i denne kvalitative undersøkelsen hatt en mer induktiv tilnærming. Det betyr at vi ikke har hatt mange på forhånd gitte variabler vi har søkt etter i tekster, men har hatt en åpen tilnærming til hva tekstene og informantene har hatt av opplysninger relevant for evalueringens problemstillinger.

Dokumentstudier - datagrunnlag

For å få en oversikt over rammeplanens policydesign på nasjonalt nivå, har vi i policystudien gjennomført kvalitative innholdsanalyser av relevante offentlige meldinger, planer og veiledninger. Dokumentanalysens *validitet* viser til dokumentenes gyldighet for å studere implementeringen av rammeplanen lokalt i barnehagen, på eier- og kommunenivå. Særlig viktig er valg av dokumenter for analysene, og her har vi spesifikt søkt etter grunnlaget for rammeplanen og videre dokumenter fra 2017 og framover, for å fange innholdet i strategier, planer og veiledninger som gjelder etter implementeringen av planen august 2017. For å sikre *reliabiliteten* gjør vi her rede for hvilke dokumenter som omfattes av analysene, slik at undersøkelsen er etterprøvable.

I innsamlingen av data til en kvalitativ analyse av sentrale policydokumenter fra statlige myndigheter har vi tatt utgangspunkt i nasjonale policydokumenter som offentlige utredninger, meldinger og proposisjoner til Stortinget, samt tilgjengelig veiledningsmaterieell fra Utdanningsdirektoratet. Prioriterte tema for innsamlingen av tekster har vært: barnehagens rammeplan, veiledning til rammeplanen samt barnehagens innhold. Det har ikke vært et mål å inkludere alle tekster som omhandler de prioriterte temaene, men å sikre et tilfredsstillende grunnlag for en analyse av utformingen av rammeplanen, både selve rammeplanteksten og sentrale virkemidler for implementeringen av planen. Utvalget av dokumenter har blitt supplert underveis parallelt med dataanalysen, fordi relevante tekster dukket opp underveis i analysen (Grønmo, 2004). Utvalget av dokumenter som inngår i analysen framgår av tabell A.32.

Tabell A.32 Oversikt over dokumenter i dokumentanalyse etter type dokumenter.

NOU
NOU 1992:17, <i>Rammeplan for barnehagen</i>
NOU 2007: 6, <i>Formål for framtida. Om formål for barnehagen og opplæringen</i>
NOU 2010: 8, <i>Med forskertrang og lekelyst</i>
NOU 2014: 7, <i>Elevenes læring i fremtidens skole</i>
NOU 2015: 8, <i>Fremtidens skole – Fornøyelse av fag og kompetanser</i>
NOU 2015: 2, <i>Å høre til – Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø</i>
Meldinger til Stortinget (Stortingsmeldinger)
St.meld. nr. 24 (2002-2003) <i>Barnehagetilbud til alle - økonomi, mangfold og valgfrihet.</i>
St.meld. nr. 41 (2008-2009). <i>Kvalitet i barnehagen.</i>
Meld. St. 24 (2012-2013) <i>Fremtidens barnehage.</i>
Meld. St. 19 (2015-2016) <i>Tid for lek og læring – Bedre innhold i barnehagen</i>
Proposisjoner til Stortinget (lovvedtak) (Odelstingsproposisjoner)
Ot.prp. nr. 68 (1993–94) <i>Om lov om barnehager</i>
Ot.prp. nr. 76 (2002-2003) <i>Om endringer i barnehageloven</i>
Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) <i>Om lov om barnehager (barnehageloven)</i>
Ot.prp. nr. 47 (2007-2008) <i>Om lov om endringer i barnehagen</i>
Prop. 33L (2015-2016) <i>Endringer i barnehageloven (tilsyn mm)</i>
Innstillinger – Familie- og kulturkomiteens forslag til vedtak i Stortinget
Innst. 348 S (2015-2016) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Tid for lek og læring. Bedre innhold i barnehage
Innst. 348 L (2015-2016) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Endringer i barnehageloven og opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.)
Barne- og familiedepartementet
<i>Rammeplan for barnehagen, 1995</i>
Kunnskapsdepartementet: artikler, brev, høringer, nyheter og pressemeldinger
Artikkel 27.06.2019 <i>Hvem har ansvar for hva i barnehagesektoren</i>
Brev 20.12.2016 <i>Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for 2017</i>
Høring 20.10.2016 <i>Høring om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver</i>
Høring 20.10.2016 <i>Høring – forslag til ny forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Høringsbrev, ref. 16/7240</i>
Nyhet 12.07.2016 <i>Arbeidet med ny rammeplan</i>
Pressemelding 17.02.2014 <i>Vil arbeide heilskapleg med kvalitet i barnehagen.</i>
Pressemelding 20.10.2016 <i>Løfter barnehagens arbeid med mangfold og de yngste (Pressemelding nr 98-16)</i>
Pressemelding 24.04.2017 <i>Ny rammeplan for fremtidens barnehager</i>
<i>Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, 2006/2011</i>
Utdanningsdirektoratet
Nettsider, <i>Støttmateriell til rammeplanen</i>
<i>Rammeplan for barnehagen, 2017</i>
Veiledning 23.01.2018, <i>Veileder: Kommunens rolle som barnehagemyndighet</i>
Andre kilder
Aukland, S., Gjems, L., Pålerud, T., Seland, M., Røys, H.G. og Ødegaard, E.E. <i>Tekstforslag til revidert rammeplan for barnehagen. Høgskolen i Bergen, 14.02.2014.</i>

For å unngå feiltolkninger om tekstenes representativitet og mening, har vi i prosjektet lagt vekt på å forstå tekstenes innhold ut fra den konkrete situasjonen tekstene er utformet og formidlet, i lys av forfatterens antatte intensjoner, tekstenes sosiale funksjoner og lesernes mulige fortolkninger (ibid.)

Intervjuundersøkelse - datagrunnlag

I tillegg til dokumentanalysen, omfatter policystudien som nevnt en intervjuundersøkelse blant nøkkelinformanter, det vil si meget informative informanter, på nasjonalt nivå. Undersøkelsen er basert på et strategisk utvalg av informanter vi antar vil gi viktig informasjon om utforming og implementering av rammeplanen ut fra deres posisjon i barnehagefeltet nasjonalt og regionalt. Hensikten med utvalget har, som nevnt, vært å få intervjuet nøkkelinformanter som kjenner barnehagefeltet godt fra ulike ståsteder. Policystudien baserer seg som nevnt over på et strategisk utvalg av informanter, men også på snøballutvelging, der aktører som blir intervjuet bes om å foreslå andre aktører til utvalget. Her har ikke antall informanter vært det sentrale, men at informantene har nær kjennskap til prosessene der rammeplanen ble utformet, og har hatt en sentral rolle i utformingen og arbeidet med implementeringsvirkemidler. Vi har derfor inkludert informanter som vi antok ville gi viktig informasjon om utforming og implementering av rammeplanen ut fra deres rolle i barnehagefeltet nasjonalt og regionalt. Informantene representerer for det første aktører som var sentrale i prosessen der rammeplanen ble utformet, gjennom myndighetsrolle eller deltakelse i referansegruppen nedsatt av Kunnskapsdepartementet. Vi har også intervjuet et medlem av arbeidsgruppe for revidering av rammeplanen (2013-2014). For det andre har vi intervjuet aktører som har vært sentrale i implementeringsprosessen. Vi har intervjuet representanter for tre fylkesmannsembeter. Alle de tre fylkesembetene er nye i den forstand at de er sammenslått av flere tidligere selvstendige fylkesmannsembeter: Fylkesmannen i Troms og Finnmark (tidligere Fylkesmannen i Troms og Fylkesmannen i Finnmark), Fylkesmannen i Vestland (tidligere Fylkesmannen i Hordaland og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane) samt Fylkesmannen i Oslo og Viken (tidligere Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Østfold samt Fylkesmannen i Buskerud).

For de kvalitative intervjuene har det vært viktig at undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen resulterer i data som er relevante for evalueringens problemstillinger. Derfor har vi benyttet intervjuguider som er godt tilpasset og kvalitetssikret. Samtidig har det vært viktig for prosjektet at vi i gjennomføringen av intervjuene har åpnet for at informantene har kunnet ta opp relevante tema som ikke har inngått i intervjuguiden. Intervjuguiden er utviklet på bakgrunn av evalueringens hovedproblemstillinger, men også relevante tema som kom fram i dialogmøter prosjektet har hatt med en gruppe barnehagestyrere og pedagogiske ledere, samt representanter for kommunale barnehagemyndigheter i evalueringens oppstartsfasen. For å sikre intervjuundersøkelsens pålitelighet, eller reliabilitet, har vi etterstrebet at forskerne som har vært tilknyttet policystudien har opparbeidet et felles utgangspunkt for innsamling, analyse og fortolkning av data.

Vi har foretatt gruppeintervju og individuelle intervju, digitalt, via telefon og ansikt-til-ansikt, i perioden november 2019 til september 2020. Hvert intervju omfattet en til fire personer. Til sammen 20 enkeltinformanter inngår. En instans, Sametinget, valgte å svare skriftlig ved hjelp av intervjuguiden som var utformet. Åtte av ti intervju ble tatt opp og transkribert. De øvrige ble transkribert umiddelbart på bakgrunn av notater. Tabell A.33 gir en oversikt over hvilke aktører som er representert i utvalget og med hvor mange informanter. I tillegg viser oversikten hvor og når intervjuene er gjennomført.

Tabell A.33 Oversikt over intervjuer med nasjonale og regionale aktører

Aktør	Antall intervju-personer	Type intervju	Sted	Dato	Referanse i rapporter
Kunnskapsdepartementet	4	Gruppe	KD, Oslo	21.11.2019	KD
Utdanningsdirektoratet	2	Gruppe	Udir, Oslo	28.11.2019	Udir
Fylkesmannen i Oslo og Viken	2	Gruppe	Teams	10.06.2020	(Fylkesmannen i) Oslo og Viken
Fylkesmannen i Troms og Finnmark	2	Gruppe	Teams	05.06.2020	(Fylkesmannen i) Troms og Finnmark
Fylkesmannen i Vestland	1	Individuelt	FM Vestland, Bergen	17.06.2020	(Fylkesmannen i) Vestland
Sametinget	1	Skriftlig	Skriftlig dokument med svar på spørsmål i intervjuguide returnert som vedlegg til epost	25.09.2020	Sametinget
Foreldreutvalget for barnehager	2	Gruppe	Telefon	15.01.2020	FUB
KS	1	Individuelt	KS, Oslo	22.01.2020	KS
PBL	1	Individuelt	Skype	02.12.2019	PBL
Utdanningsforbundet	2	Gruppe	Utdanningsforbundet, Oslo	28.11.2019	Utdanningsforbundet
Fagforbundet	1	Individuelt	NORCE, Bergen	12.02.2020	Fagforbundet
Medlem av arbeidsgruppe for revidering av rammeplanen (2013-2014)	1	Individuelt	NORCE, Bergen	20.12.2022	

I neste kapittel presenterer vi datagrunnlag og analysemetoder for de ulike kapitlene i rapporten.

A2. Metodebeskrivelser for kapitlene i antologien

I antologiens kapitler 2-7 presenterer vi tematiske analyser av data fra de seks delundersøkelsene i evalueringen. Tematiseringen i de ulike kapitlene er utledet av evalueringens overordnede problemstillinger: *Hvordan fortolker sentrale aktører målsetningene med den reviderte rammeplanen og hvordan erfarer de iverksettingsprosessen? Og Hvordan arbeider aktører på ulike nivå for å implementere rammeplanen?* Kapittel 4: Samiske rettigheter og temaer ivaretar her evalueringens spørsmål: *Hvordan ivaretar barnehagene samiske rettigheter som er formulert i rammeplanen?* Kapittel 5: Barnehagenes arbeid med overganger besvarer spørsmålet om *Hvordan barnehagen legger til rette for at barna kan få en trygg og god overgang til, innad i og fra barnehage til skole?* De ulike kapitlene bygger også på innsikter fra delstudiene vi gjennomførte i 2019 og 2020, hvor analysene ledet frem til aktuelle temaområder for fordypning. I antologien har vi valgt å belyse aktørenes fortolkning, iverksetting og arbeid med rammeplanens ved å fokusere på barnehagenes arbeid med fagområdene (kapittel 2), progresjon – mellom barnesentrering og utvikling (kapittel 3), rammeplanens ansvarsbestemmelser: den nye eierrollen (kapittel 6) og barnehagetilsynet i den kommunale oppfølginga av rammeplanen (kapittel 7).

Analysene i kapitlene kan forklares som tematiske innholdsanalyser (Braun & Clarke, 2022) hvor ambisjonen har vært å gi et mer nyansert bilde av fortolkning og arbeidet med ulike delkapitler i rammeplanen. På den måten bidrar de empiriske kapitlene til å gi dypere innsikter i aktørenes implementeringsatferd (jf. Winter, 2003) knyttet til ulike deler av rammeplanens innhold og arbeidsmåter. Tematiske analyser er ofte brukt i kvalitative undersøkelser hvor ambisjonen er å skildre deltakeres forståelse og erfaringer, eller å forklare hvordan deltakeres erfaringer, handlinger og forståelser kan ses som uttrykk for omkringliggende diskurser som opererer i samfunnet. Analysene er derfor ofte empirinære, induktivt drevet og teoretisk fleksible. Dette er også kjennetegn ved de tematiske analysene i de ulike delkapitlene i antologien. Et eksempel her er kapittel 3 hvor spørsmål som: hvordan forstår og prioriterer sentrale aktører arbeidet med progresjon? og hvordan har forståelsen av progresjon endret seg over tid? har ledet forskernes undersøkelse av datamaterialet.

For å sikre kvalitet i analysene har vi anvendt ulike former for triangulering. I de empiriske kapitlene ses kvalitative og kvantitative data i sammenheng. På den måten gir kapitlene uttrykk for ulike former for triangulering (Noble & Heale, 2019). I enkelte kapitler er både metode- og datatriangulering brukt for å belyse ulike sider med ved arbeidet med rammeplanen over tid. Et eksempel er kapittel 2 hvor vi har undersøkt barnehagers og kommuners prioritering av fagområdene over tid, og hvorvidt det er sammenheng mellom barnehagenes og kommunenes prioritering av fagområdene. Et annet eksempel er kapittel 6 hvor vi undersøker rammeplanens ansvarsbestemmelser. Her har data fra ulike policy-dokument og de kvalitative intervjuundersøkelsene (Policystudien, Eierstudien, Barnehagestudien) blitt kombinert med styrerundersøkelsen for å undersøke hvordan ulike aktører erfarer rammeplanens bestemmelser om eieransvar som utdanningspolitisk styring. For å sikre kvalitet i analysene i de ulike kapitlene har vi også anvendt forskertriangulering. I de ulike kapitlene har flere forskere vært med på å samle inn data, og flere forskere har også gjennomført de kvalitative og kvantitative analysene som fremgår i hvert kapittel. Et eksempel er kapittel 3 hvor to forskere har analysert policydokumenter, dokumenter fra barnehagene og det kvalitative intervjumaterialet fra barnehagestudien når vi har undersøkt hvordan barnehagene forstår og arbeider med progresjon. I kapitlene er forskertrianguleringen synliggjort ved at det er flere forfattere på hvert kapittel. Til sist viser de ulike kapitlene hvordan teoretisk triangulering er brukt i analysene ved at elementer fra Winters

implementeringsperspektiv og Goodlads begrep om læreplanpraksiser er kombinert for å belyse hvordan ulike aktører i barnehagesektoren forstår og arbeider med rammeplanens innhold og arbeidsmåter. I det følgende gis en nærmere beskrivelse datagrunnlaget i de enkelte delkapitlene.

Appendiks C inneholder intervjuguider og spørreskjema som er benyttet i de ulike arbeidspakkene. Det er altså mulig å gjenta spørsmålene i undersøkelsene som er gjennomført. For de kvalitative undersøkelsene har det ikke vært et mål å gi et representativt bilde av barnehagefeltet i Norge, men å undersøke bredde og variasjon. Dersom intervjuundersøkelsene gjennomføres ved et seinere tidspunkt, vil de mest sannsynlig gi et annet resultat, både fordi informantene vil være nye og fordi barnehagefeltet er i stadig endring (Kvale & Brinkmann, 2015).

A2.1 Kapittel 2: Barnehagens arbeid med fagområdene

I dette kapittelet rapporterer vi i hovedsak fra tre av evalueringens delundersøkelser; Styrerundersøkelsen, Kommuneundersøkelsen og Barnehagestudien (se Appendiks A1.2 for utfyllende informasjon). I Styrerundersøkelsen har vi spurt styrere i norske barnehager om hvilke fagområder som er blitt sterkere prioritert etter innføringen av rammeplanene i 2017 to ganger, i 2019 og 2022. I den første delen av kapittelet ser vi, basert på Styrerundersøkelsen, på hvilke av fagområdene som ser ut til å ha styrket seg, om det har skjedd endringer i barnehagens prioriteringer blant fagområdene, og vi trekker linjer mellom barnehagens og kommunenes rapporterte prioriteringer. Avslutningsvis i den første delen av kapittelet ser vi Styrerundersøkelsen i sammenheng med data fra de nasjonale brukerundersøkelsene til foreldre (2019, 2020 og 2021) når vi undersøker hvorvidt barnehagens prioriteringer av fagområder har betydning for foreldretilfredshet. Materialet fra kommunenivået og brukere, brukes dermed for å utfylle og kontekstualisere materialet fra barnehagenivået om arbeidet med fagområdene.

De tre neste temaene i kapittelet bygger på kvalitative data samlet inn i Barnehagestudien. Analysen her er basert på casestudier i 14 norske barnehager, der vi har gjennomført intervju, dokumentanalyser og observasjon. I Underveisrapporten ga Eide et al. (2020) en omfattende gjennomgang av barnehagens arbeid med fortolkning og arbeid med rammeplanen den første tiden etter at den ble iverksatt, med analyser av intervjuer og dokumenter fra 2019 og 2020. I dette kapittelet benytter vi data fra observasjoner, dokumenter og intervjuer gjennomført i 2021 og 2022, for å undersøke hvordan barnehagene arbeider med rammeplanens fagområder. En avgrensning i det kvalitative materialet er at vi i dette kapittelet først og fremst har rettet oppmerksomheten mot enhetene som ikke regnes som samiske enheter, da de samiske barnehagene vil inngå som en del av datagrunnlaget i kapittel 4 som omhandler ivaretagelsen av samisk språk og kultur.

A2.2 Kapittel 3: Progresjon – mellom barnesentrering og utvikling?

Datagrunnlaget for kapittelet, kommer fra ulike delstudier som inngår i evalueringen. Vi benytter offentlige policydokumenter. Fra Barnehagestudien (Eide et al., 2020) benytter vi kvalitative intervju med barnehageeiere og -ansatte samt dokumentmateriale fra barnehagene. I Barnehagestudiens runde 2, deltok 14 barnehager. Videre bruker vi surveyer, som er besvart av barnehagestyrere og kommuner, fra henholdsvis Styrerundersøkelsen og Kommuneundersøkelsen.

Fremgangsmåten for analysen av det kvalitative materialet, er tematisk analyse (Braun & Clarke, 2021), hvor flere forskere har gått gjennom det samme datamaterialet for å generere tema. Analysen av progresjonsbegrepets utvikling i barnehagefeltet, bygger også på en komparativ-historisk analyse av endringer i rammeplaner og policydokument (Mahoney & Thelen, 2015). Nærmere beskrivelser av datagrunnlag, metodevalg og analyse finnes i kapittel A1. Det kvantitative materialet i dette kapitlet er framstilt som figurer hvor vi sammenligner kommunenes svar fra 2020 og 2023 (figur 3.1 og 3.2) og hvor vi ser på barnehagenes skriftliggjøring av progresjon sammenlignet med andre saksfelt og sammenlignet på tvers av barnehagetyper. Der det er aktuelt (figur 3.1, 3.2 og 3.4), blir sammenhengene også testet med enkle, lineære regresjonsanalyser med henholdsvis undersøkelsesrunde, eierskap og barnehagestørrelse som uavhengige variabler. Detaljer rundt disse analysene er rapportert i appendiks B, tabell B.1 til B.4.

A2.3 Kapittel 4: Samiske rettigheter og temaer

Arbeidet med de kvalitative analysene har blitt utført som tematisk analyse (Braun og Clarke, 2022). Analysene er også utført ved at flere forskere har diskutert fortolkningene sammen, samt at de har blitt diskutert i forskningsgruppen som helhet. De tematiske valgene som ligger til grunn for dypdykkene i kapitlet er gjort på bakgrunn av det som kom fram i det kvalitative materialet, med støtte fra tendenser og temaer som er kommet fram i andre sammenhenger (se for eksempel Meld. St. 13 (2022-2023)).

Arbeidet med samiske tema i barnehagen og med samiske barnehager er også inspirert og informert av metodologisk litteratur innenfor urfolksforskning (se for eksempel Smith, Tuck & Yang, 2019). Til dette ligger betoningen av erfaringer og stemmer fra samiske ståsteder, samt en erkjennelse av at samene som urfolk har vært utsatt for en streng assimilasjonspolitik som har ført til tap av land, språk, kultur og identitet.

Vi bruker to kvantitative datakilder: runde 2 av Styrerundersøkelsen og Kommuneundersøkelsen. Vi studerer frekvensfordelinger på spørsmål om arbeidet med samisk kultur og tradisjon, stilt til henholdsvis barnehagestyrere og ansatte i kommuneadministrasjonen med ansvar for barnehagesaker. Frekvensfordelingene for de enkelte spørsmålene er framstilt i figurer. Dette kapitlet inneholder ingen bi- eller multivariable analyser.

I Kommuneundersøkelsen ble enkelte spørsmål om kommunens tiltak i arbeidet med samisk språk og kultur bare stilt til respondenter som har svart «Ja» på spørsmål om de har tatt opp arbeid med samisk språk og kultur i alle kommunale og private barnehager i kommunen. Dette utgjør 51 prosent av utvalget (73 respondenter). Blant disse oppgir elleve prosent (8 respondenter) at de har barnehager med samisk tilbud til samiske barn i kommunen. Denne fordelingen skiller seg lite fra respondenter som har svart «Nei» på det første spørsmålet.

A2.4 Kapittel 5: Barnehagenes arbeid med overganger

Kapitlet trekker veksler på data fra alle delstudiene som er gjort i evalueringen. Innledningsvis bruker vi data fra Policystudien når vi ser på ambisjonene som ble lagt til grunn for styrkingen og formuleringen av overganger i rammeplanen. I Policystudien er det gjort kvalitative intervjuer med sentrale aktører, blant annet Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet og interesseorganisasjoner. I Styrerundersøkelsen er det sendt ut spørreskjema til styrerne i alle

barnehagene i landet i to omganger; i 2019 og 2022. Vi bruker data fra Styrerundersøkelsen når vi undersøker i hvilken grad barnehagene har styrket arbeidet med rammeplanen og ser dem i sammenheng med Brukerundersøkelsene til foreldre når vi undersøker foreldretilfredshet. Videre trekker vi på data fra Barnehagestudien når vi utdyper hvordan barnehagene arbeider med overganger til, innad i og fra barnehage til skole. I Barnehagestudien er det gjennomført intervjuer med ansatte i ca. 20 barnehager. I tillegg til intervjuer er det samlet inn plandokumenter fra alle barnehagene og gjort feltstudier i enkelte (fem) av barnehagene. Casestudiene er gjennomført to ganger, i 2019/2020 og i 2021/2022. En ambisjon med rammeplanen var å tydeliggjøre barnehageeiers ansvar i arbeidet med overganger, og vi undersøker hvordan eiere ivaretar dette ansvaret gjennom data fra Eierstudien. I Eierstudien er det gjort intervju med 14 private og kommunale barnehageeiere. Avslutningsvis ser vi på kommunenes arbeid med overganger gjennom Kommuneundersøkelsen, som er en nasjonal spørreundersøkelse til alle landets kommuner. Kommuneundersøkelsen er gjennomført to ganger: i 2020 og i 2023.

De kvantitative analysene fra Bruker-, Styrer- og Kommuneundersøkelsene vil bli presentert gjennom enkle frekvens- og prosentfordelinger. For bivariate analyser, hvor vi undersøker endring over tid og mellom barnehage- og kommunekategorier, tester vi gjennom regresjonsanalyser om sammenhengene vi finner, også kan generaliseres til hele populasjonen av norske kommuner, barnehager og foreldre. Detaljer rundt disse analysene er rapportert i appendiks B, tabell B.5 til B.13. De kvalitative analysene i kapittelet er gjennomført som tematiske innholdsanalyser (Braun & Clarke, 2006), hvor de ulike kvalitative delstudiene er undersøkt gjennom analytiske spørsmål. Til transkripsjonene fra Policystudien stilte vi spørsmålet: hvilke ambisjoner hadde man med prioritering av overganger i rammeplanen? Til intervjudata og plandokumenter fra Barnehagestudien stilte vi spørsmålet: Hva legger barnehagene vekt på i arbeidet med overganger, og til transkripsjonene fra Eierstudien stilte vi spørsmålet: hvordan arbeider eierne med overganger. I hver av delstudiene har vi kategorisert materialet for å identifisere sammenfall og fremtredende tendenser i tråd med anbefalingene fra Braun og Clarke (2006). Vi benytter kvantitative data fra tre kilder: Kommuneundersøkelsen og Styrerundersøkelsen er hver gjennomført to ganger i løpet av prosjektperioden, her har prosjektgruppen stått for datainnsamlingen. Utdanningsdirektoratets foreldreundersøkelse blir gjennomført årlig, vi har fått tilgang til data for årene 2016 til 2021. Detaljer om utvalgsstørrelse, frafall med mer finnes i appendiks A, kapittel A1.5.

I figur 5.1 har vi slått sammen de to øverste svarkategoriene i en fem-punkts skala for å få fram endringen i andelen som har styrket arbeidet med overganger. I figur 5.3, hvor vi ser på sammenhengen mellom foreldretilfredshet og barnehagers styrkede arbeid med overganger, har vi koblet Brukerundersøkelsen med Styrerundersøkelsen, og sitter da igjen med barnehager som har deltatt i begge undersøkelser. Spørsmålet i Foreldreundersøkelsen om tilfredshet med forberedelse til skoleovergang blir stilt til foreldrene som bekrefter at barnet deres skal begynne på skole til høsten. Spørsmålet om tilfredshet med tilvenningsperioden blir stilt til foreldre som bekrefter at barnet deres har begynt i barnehage for første gang eller byttet avdeling/base i løpet av det siste året, her måles altså tilfredshet med både oppstart og interne overganger. For å kunne skille mellom disse to konseptene, sammenligner vi svarene fra to undergrupper: de med barn under to år og de med barn som er to år eller eldre, hvor tanken er at den første gruppen rapporterer tilfredshet med oppstart, mens den andre gruppen rapporterer tilfredshet med interne overganger. Her kan det selvsagt finnes unntak, men vi mener at denne avgrensningen er god nok for å studere noen overordnede trender. For å lette lesningen er variablene fra Brukerundersøkelsen kodet om fra fem-punkts skalaer til å variere mellom 0 og 100; endringer kan da tolkes som prosentpoeng.

I figur 5.4 og 5.5 ser vi på hvordan kommunens overgangstiltak varierer langs tre uavhengige variabler: Andelen private barnehager er tredelt kategorisk variabel: ingen private barnehager, 1-50 prosent private eller 51-100 prosent private. Barnehagekompetanse i kommuneadministrasjonen er en dikotom variabel med verdien 1 dersom respondentene oppgitt at en eller alle som arbeider med barnehagesaker i kommuneadministrasjonen har barnehage- eller førskolelærerutdanning og verdien 0 dersom ingen har denne utdanningen. SSBs kategorisering av kommuner etter innbyggerstørrelse er seksdelt: Under 2000, 2000-4999, 5000-9999, 10000-19999, 20000-49999 og 50000 eller flere innbyggere.

A2.5 Kapittel 6: Rammeplanens ansvarsbestemmelser: Den nye eierrollen

Dette kapitlet undersøker rammeplanens bestemmelser om eieransvar som utdanningspolitisk styring, og erfaringene til barnehageeiere, barnehagestyrere og lokal barnehagemyndighet med det styrkede eieransvaret gjennom metodetriangulering. Funn fra dokumentanalyse og kvalitative intervju med representanter for nasjonale aktører, barnehageeiere og barnehagestyrere kombineres med surveydata fra Styreundersøkelsen.

Policyanalysen

Analysen av rammeplanens policydesign, med vekt på mål og virkemidler, bygger på funn i sentrale offentlige policydokument samt intervju med sentrale nasjonale aktører knyttet til utformingen og implementeringen av rammeplanen. De kvalitative dataene består av policydokumenter, intervjutranskripsjoner og -referater, og vi har gjennomført kvalitative innholdsanalyser av disse.

Forskerne leste gjennom de komplekse tekstene flere ganger. Innholdet ble forenklet og sammenfattet gjennom koding og kategorisering, både individuelt og i team, for å få oversikt over sentrale tendenser og mønstre i materialet. Analysen ble delvis utviklet induktivt, gjennom lesing og kategorisering av det empiriske materialet, delvis deduktivt, med utgangspunkt i teoriene som ligger til grunn for prosjektets analytiske tilnærming. En slik tilnærming omtales gjerne som abduktiv. Dataelementer, empiriske funn og teoretiske fortolkninger er satt sammen, oppsummert og sammenfattet (jf. Grønmo, 2004).

Eierstudien

Eierintervjuene som ble foretatt i 2020 utdyper hvordan ulike barnehageeiere utøver og erfarer sitt ansvar etter rammeplan og barnehagelov. Materialet omfatter intervju med 14 barnehageeiere med ulik størrelse på organisasjonen, av disse var seks kommunale eiere og åtte private.

Intervjuene ble foretatt dels ansikt til ansikt og dels digitalt, og samtlige ble tatt opp på bånd og transkribert. Tre forskere var involverte i intervjuprosessen og i analysen av materialet. Gjennom tematisk analyse ble de transkriberte tekstene kategorisert og diskutert i flere omganger (Braun & Clarke, 2006; Eggebø, 2020; Johannessen et al., 2018).

Barnehagestudien

Kapittel 6 bygger også på kvalitative intervju med ni barnehagestyrere, materialet ble samlet inn i 2021-2022. Spørsmålene omfattet styrernes erfaringer med rammeplanarbeidet, og erfaringene med samarbeid med eier og lokal barnehagemyndighet. Se appendiks, kapittel 4.4 for intervjuguide.

Utvalget omfatter barnehagestyrere fra fire store kommunale barnehager, eid av store og mellomstore kommuner. Utvalget omfatter også fem styrere i private barnehager med ulike eierforhold. Disse spenner fra frittstående, små barnehager til større barnehager knyttet til store ideelle og kommersielle eierorganisasjoner.

Intervjuene ble analysert tematisk for bruk i dette kapitlet. To forskere leste gjennom intervjuene og foretok en tematisk analyse. Koding og kategorisering av utsagnene basert på problemstillingene for dette kapitlet skjedde i flere omganger, individuelt og gjennom diskusjon mellom de to forskerne. Hovedtema ble identifisert (Braun & Clarke, 2006; Johannessen et al., 2018).

Styreverundersøkelsen

Analysen i dette kapitlet benytter utvalgte variabler fra en landsdekkende survey foretatt på to undersøkelsestidspunkt, 2019 (runde 1) og 2022 (runde 2). Vi har valgt ut tre variabler som kan si noe om hvordan barnehagestyrerne erfarer relasjonen til barnehageeier. Analysene er basert på enkle frekvensfordelinger.

A2.6 Kapittel 7: Barnehagetilsynet i den kommunale oppfølginga av rammeplanen

Den metodiske hovudtilnærminga er to spørjeskjemaundersøkingar til kommunane, gjennomførde i 2020 og 2023, med svarprosentar på høvesvis 52 og 59 prosent. I 2023 svarte 135 personar på heile undersøkinga, medan 74 personar svarte på delar av ho (sjå appendiks tabell A, kapittel A1.4 for nærare skildringar av rekrutteringsprosessen). Mange kommunar svarte på undersøkinga i både 2020 og 2023, men på grunn av kommunesamanslåingane som skjedde i mellomtida, er det vanskeleg å analysere datamaterialet som eit panel: Til dømes vil somme 2023-kommunar representera to eller fleire 2020-kommunar. I dette kapitlet er vi uansett meir interesserte i å samanlikna fordelinga på utvalde relevante variablar frå 2020 og 2023 enn å identifisere andelen kommunar som har «skifta mening». Vi gjennomfører også enkle lineære regresjonsanalysar for å testa om eventuelle skilnadar mellom 2020 og 2023 er statistisk signifikante. Detaljar kring desse analysane er rapportert i appendiks B, tabell B.20 til B.22. I tillegg har vi intervju 14 private og kommunale barnehageeigarar i 2020 og vi har intervju 8 barnehagestyrarar om mellom anna tilsyn i 2022. Dette intervjumaterialet er gjort nærare greie for i appendiks A, kapittel A1.7.

Når vi presenterer frekvensfordelingane, brukar vi det største tilgjengelege utvalet for kvar variabel, utvalsstorleiken varierer derfor mellom dei ulike tabellane og figurane. Der det er mogeleg, samanliknar vi funna frå 2020 og 2023 for å få eit bilete av endring. Vi supplerer dei kvantitative analysane med kvalitativt materiale.

Sentrale variablar er om kommunane har brukt tilsynet for å kontrollera om rammeplanen vert implementert, som er målt med ein femdelst skala om meir og mindre samde i påstanden om å ha gjort dette. Vidare måler vi i kva grad kommunane har brukt tilsynet også til å vurdere pedagogiske val barnehagane har gjort. Det er målt med to spørsmål, der det eine er om kommunane krev at alle tema i rammeplanen skal vera dekkja og det andre er om dei stiller krav om bestemte fortolkingar av rammeplantema. Begge er målt med ein femdelst skala. Vi legg her til grunn eit skilje mellom på den eine sida eit smalt, minimalt legalitetskrav om krav til bemanning, formelle krav om foreldremedverknad og vedtekter, bygningar og uteareal. Slikt smalt tilsyn kan forankrast i lova. På den andre sida kan eit breiare tilsyn også trekkja inn om pedagogiske tema i rammeplanen er dekkja og korleis dei er dekkja.

Ei hovudinteresse er, som vist over, om kommunane oppfattar tilsynet som eit svakt styringsinstrument, og om dei oppfattar at den nye rammeplanen har styrka tilsynet. Begge variablar er målt med ein sjudelt skala frå usamd til svært samd.

Læring og kontrollorientering er to variablar som ikkje er tenkt som to alternativ, fordi der legalitetskontrollen er utelaten, kan vi knapt snakka om tilsyn. Tilsyn er kontroll mot legalitet, men det kan ha eit læringsaspekt i tillegg. Her er derfor to spørsmål, om tilsynet primært er lovlegkontroll

eller om det er ikkje berre lovlegkontroll, men også læring. Begge desse er målt med ein sjudelt skala frå usamd til samd.

Det er kome inn krav i barnehagelova om at barnehagane skal ha eit internkontrollsystem og det er særlege krav om oppfølging av det psyko-sosiale barnehagemiljøet (sjå over). Kommunane vart spurde om dei følgde dette opp i tilsynet, med ein sjudelt skala. Vi har også spurt om tilsynet er skild ut i ei anna eining enn drifta av dei kommunale barnehagane.

Eit viktig spørsmål gjeld, som nemnd tidlegare, om dei private barnehagane oppfattar tilsynet som legitimt all den tid tilsynet vert utført av ein konkurrent til dei private, i alle fall mange stader. Det er vanskeleg å måla dette. Vi har for det fyrste spurd kommunane om dei opplever at dei private gir uttrykk for at dei er usamde med tilsynsvurderingane, og dette er målt med ein skala frå 1 til 7. Vi har også gjennomført intervju med 14 barnehageeigarar (Børhaug & Nordø 2020, s. 107) i 2020, og med åtte styrarar i 2022/23. Der er tilhøvet til tilsynet også teke opp, og dette materialet er tatt inn. Er det slik at informantane problematiserer tilsynet og, i så fall, på kva grunnlag? Her har vi høve til å sjå korleis tilsynet fungerer på tvers av nivå.

Referanser:

- Bache, I. & Flinders, M. (2004). *Multi-level Governance*. Oxford University Press.
- Bardach, E (1977) *The Implementation Game*. MIT Press.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology, *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
- Braun, V., & V. Clarke, V. (2022). Conceptual and design thinking for thematic analysis. *Qualitative Psychology*, 9(1), 3–26. <https://doi.org/10.1037/qap0000196>
- Brydon Miller, M. & Maguire, P. (2009). Participatory action research: contributions to the development of practitioner inquiry in education. *Educational Action Research*, 17(1), 79–93.
- Bråten, B., Hovdenak, I. M., Haakestad, H, & Sønsterudbråten, S. (2015). *Har barn det bra i store barnehager?* (Fafo-rapport 2015:48). Fafo.
- Carvalho S, White H. (1997). Combining the quantitative and qualitative approaches to poverty measurement and analysis: The practice and the potential. *World Bank Technical Paper 366*. World Bank, 1997.
- Christensen, D.A. og Lindén, T. S. (2017). Brukertilfredshet med private og offentlige barnehager og sykehjem. I Christensen, D.A., Lindén, T.S., Ytre-Arne, B. og Aars, J. (red.), *Tjenstedemokratiet. Velferdsstaten som arena for deltakelse*. Universitetsforlaget, 105–124.
- Cohen, L., Manion, L. & Morrison, K. (2000). *Research methods in education*. Routledge Falmer, London. <http://dx.doi.org/10.4324/9780203224342>
- Cresswell, J.W. (2014). *Research Design. Qualitative, Quantitative, & Mixed Methods Approaches*. SAGE.
- Denzin, N.K. (1970). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. Transaction Publishers.
- Difi. (2015). Innbyggerundersøkelsen 2015 – Hva mener brukerne? (Difi-rapport 2015:6). Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Drageset, S. & Ellingsen, S. (2010). Å skape data fra kvalitativt forskningsintervju. *Sykepleien forskning*, 5(4), 332-335.
- Eggebø, H. (2020). Kollektiv kvalitativ analyse. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 4(2), 106–122.
- Eide, H.M.K. & Homme, A. (2019). «Jo flere vi er sammen ...» En undersøkelse av organisering og arbeidsdeling i åtte barnehager med økt andel pedagoger. (Rapport 15 – 2019. NORCE Samfunnsforskning). NORCE Samfunn.
- Goodlad, J. I. (1979). *Curriculum Inquiry. The Study of Curriculum Practice*. McGraw-Hill Inc.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fagbokforlaget.
- Gudmundsdottir, S. (1998). «Skarpt er gjestens blikk»: Den fortolkende forsker i klasserommet. I K. Klette (red.), *Klasseromsforskning på norsk*. Ad Notam.
- Hatch, J.A. (2002). *Doing qualitative research in educational settings*. State University of New York Press.

- Hox, J. (2010). *Multilevel analysis: Techniques and applications*. Routledge.
- Ingraham, P.W. (1987). Toward more systematic consideration of policy design. *Policy Studies Journal*, 15(4), 611–628.
- Johannessen, L. E. F., Rafoss, T.W. & Rasmussen, E.B. (2018). *Hvordan bruke teori? Nyttige verktøy i kvalitativ analyse*. Universitetsforlaget.
- Kim, J.H. (2013). Teacher action research as Bildung: An application of Gadamer's philosophical hermeneutics to teacher professional development. *Journal of Curriculum Studies*, 45(3), 379–393.
- King, G., Keohane, R.O. & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. 3. utgave. Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Malterud, K. (2012). Systematic text condensation: a strategy for qualitative analysis. *Scandinavian Journal of Public Health*. 40(8), 795-805.
- Meld. St. 13 (2022-2023). *Samisk språk, kultur og samfunnsliv. Kompetanse og rekruttering i barnehage, grunnskole og høyere utdanning*. Kunnskapsdepartementet.
- Noble, H. & Heale, R. (2019). Triangulation in research, with examples. *Evidence-based nursing*, 22(3), 67–68.
- Ogden, T. & Fixsen, D.L. (2014). Implementation Science. A Brief Overview and a Look Ahead. *Zeitschrift für Psychologie IV*, 222(1), 4–11. <https://doi.org/10.1027/2151-2604/a000160>
- Riese, H. (2016). Å være lærer og forsker innenfor et kvalitativt design: Aksjonsforskning som en auto-etnografisk praksis. I Ulvik, M., Riese, H. og Roness, D. (red.), *Å forsker på egen praksis. Aksjonsforskning og andre tilnæringer til profesjonell utvikling i utdanningsfeltet (s. 36-58)*. Fagbokforlaget.
- Roland, P. (2015). Hva er implementering? I Roland, P. & Westergård, E. (red.), *Implementering. Å omsette teorier, aktiviteter og struktur i praksis (s. 19-39)*. Universitetsforlaget.
- Rothbauer P. (2008). Triangulation. I Given, L. (red.), *The SAGE encyclopedia of qualitative research methods* (s. 892-894). Sage Publications.
- Rydland, H.T. & Christensen, D.A. (2021). *Foreldrevurderingar og ny rammeplan. Brukarundersøkingar før og etter implementeringa av ny rammeplan for barnehagen* (Rapport 5-2021). NORCE Samfunn. <https://hdl.handle.net/11250/2760737>
- Smith, L. T., Tuck, E. & Yang, W. K. (2019). *Indigenous and decolonizing studies in education. Mapping the long view*. Routledge.
- Statistisk sentralbyrå. (2023a, 1. mars). *Barnehager*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/utdanning/barnehager/statistikk/barnehager>
- Statistisk sentralbyrå. (2023b 15. juni), *KOSTRA*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/statistikk/kostra-kommune-stat-rapportering>
- Thagaard, T. (2003). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. 2. utgave. Fagbokforlaget.

Ulvik, M., Riese, H. & Roness, D. (2016). *Å forske på egen praksis. Aksjonsforskning og andre tilnærminger til profesjonell utvikling i utdanningsfeltet*. Fagbokforlaget.

Utdanningsdirektoratet. (uten dato -a). *Nasjonalt barnehageregister*. <https://nbr.udir.no/>

Utdanningsdirektoratet. (uten dato -b). *Statistikk barnehage*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/>

Van de Walle, S. (2018). Explaining citizens satisfaction and dissatisfaction with public services. In E. Ongaro & Van Thiel, S. (red.), *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe* (s. 227–241). Palgrave Macmillan.

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

Wooldridge, J. (2012). *Introductory econometrics: A modern approach*. Cengage Learning.

Yin, R.K. (2014). *Case Study Research. Design and Methods*. SAGE.

Appendiks B

Supplerende analyser og tester

Innhold

Kapittel 3: Progresjon - mellom barnesentrering og utvikling?	367
Tabell B.1: Deskriptiv statistikk, regresjonsanalyser. Avhengige variabler: progresjon fra kommuneundersøkelsen	367
Tabell B.2: OLS-regresjonskoeffisienter. Avhengige variabler: progresjon fra kommuneundersøkelsen	367
Figur B.1: Hvilke saksfelt har tiltakene deres for å følge opp rammeplanen (for alle barnehager i kommunen, både de kommunale og ev de private) vært retta inn mot de siste to åra? Kryss av for de saksfeltene som passer. Kommuneundersøkelsen. Prosent.....	368
Tabell B.3: Deskriptiv statistikk, regresjonsanalyse. Avhengig variabel: Skriftliggjøring av arbeid med progresjon	369
Tabell B.4: Regresjonskoeffisienter, lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel: stor eller svært stor grad av skriftliggjøring av arbeid med progresjon	369
Kapittel 5: Barnehagenes arbeid med overganger.....	370
Tabell B.5: Deskriptiv statistikk, regresjonsanalyser av barnehagenes arbeid med overganger	370
Tabell B.6: Regresjonskoeffisienter, lineær sannsynlighetsmodell med og uten faste barnehageeffekter. Avhengige variabler: Arbeidet med oppstart for nye barn / interne overganger / overgang barnehage-skole styrket i stor eller svært stor grad	370
Tabell B.7: Deskriptiv statistikk, regresjonsanalyser av foreldrevurderinger og barnehagenes overgangsarbeid	371
Tabell B.8: OLS-regresjonskoeffisienter. Avhengig variabel: Foreldres tilfredshet med tilvenning (barn < 2 år)	372
Tabell B.9: OLS-regresjonskoeffisienter. Avhengig variabel: Foreldres tilfredshet med tilvenning (barn > 1 år)	373
Tabell B.10: OLS-regresjonskoeffisienter. Avhengig variabel: Foreldres tilfredshet med skoleforberedelse.....	374
Tabell B.11: Deskriptiv statistikk, regresjonsanalyser av kommunens overgangstiltak.....	374
Tabell B.12: Regresjonskoeffisienter, lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel: Kommunen har lagt til rette for skolebesøk for alle barnehager	375
Tabell B.13: Regresjonskoeffisienter, lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel: Kommunen har utarbeidet mål for hvilke forutsetninger barnehagen skal sikre alle barn før skolestart.....	376
Kapittel 6: Ny styringsstruktur og styrket eierrolle	377
Tabell B.14: Deskriptiv statistikk, regresjonsanalyse: Støtte fra eier en viktig betingelse for at endringsarbeid skal kunne gjennomføres	377
Tabell B.15: Regresjonskoeffisienter, lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel: Støtte fra eier en viktig betingelse for at endringsarbeid skal kunne gjennomføres	377
Tabell B.16: Deskriptiv statistikk for regresjonsanalyse: Manglende støtte fra eier begrenser mulighetene for å gjennomføre gjeldende rammeplan.....	378
Tabell B.17: Regresjonskoeffisienter, lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel: Manglende støtte fra eier en begrensning i stor eller svært stor grad	378

Tabell B.18: Deskriptiv statistikk, regresjonsanalyse: Eier er involvert i planleggingen av arbeidet med gjeldende rammeplan	379
Tabell B.19: Regresjonskoeffisienter, lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel: Eier er involvert i planleggingen av arbeidet med gjeldende rammeplan i stor eller svært stor grad.....	379
Kapittel 7: Barnehagetilsynet i den kommunale oppfølginga av rammeplanen.....	380
Tabell B.20: Deskriptiv statistikk, tilsynsvariablar og endring frå runde 1 til 2 av kommuneundersøkinga	380
Tabell B.21: OLS-regresjonskoeffisientar for tilsynsvariablar og endring frå runde 1 til 2 av kommuneundersøkinga	381
Tabell B.22: Regresjonskoeffisientar for tilsynsvariablar og endring frå runde 1 til 2 av kommuneundersøkinga, faste kommuneeffektar	382

Kapittel 3: Progresjon - mellom barnesentrering og utvikling?

Tabell B.1: Deskriptiv statistikk, regresjonsanalyser. Avhengige variabler: progresjon fra kommuneundersøkelsen

Variabel	Gjennomsnitt (std.avvik) / prosent	Min	Maks
RP legg opp til større vekt på progresjon	3,59 (0,678)	2	5
Andel runde 2023	47,9		
N	297		
For lite progresjon og systematikk i det pedagogiske arbeidet	4,38 (1,51)	1	7
Andel runde 2023	45,5		
N	342		

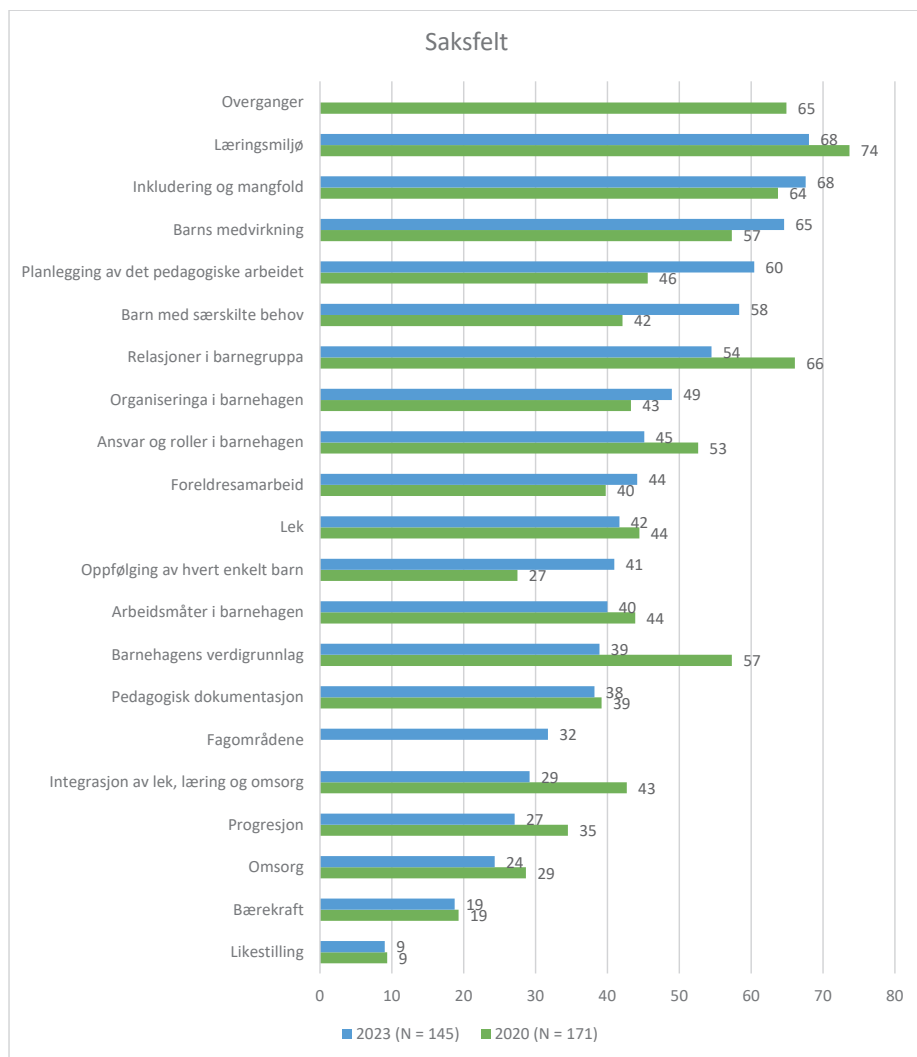
Tabell B.2: OLS-regresjonskoeffisienter. Avhengige variabler: progresjon fra kommuneundersøkelsen

	(1) RP legg opp til større vekt på progresjon	(2) For lite progresjon og systematikk i det pedagogiske arbeidet
Runde 2023	-0,0570 (0,0734)	0,0691 (0,176)
Konstant	3,675*** (0,115)	4,277*** (0,270)
N	342	297

Standardfeil i parentes

* $p < 0,10$; * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Figur B.1: Hvilke saksfelt har tiltakene deres for å følge opp rammeplanen (for alle barnehager i kommunen, både de kommunale og ev de private) vært retta inn mot de siste to åra? Kryss av for de saksfeltene som passer. Kommuneundersøkelsen. Prosent.



Tabell B.3: Deskriptiv statistikk, regresjonsanalyse. Avhengig variabel: Skriftliggjøring av arbeid med progresjon

Variabel	Prosent
Skriftliggjøring av arbeid med progresjon	
Stor eller svært stor grad	72,0
Noen, liten eller svært liten grad	28,0
Barnehagens eierform	
Ideell	24,1
Kommersiell	25,1
Kommunal (referansekategori)	50,9
Barnehagens størrelse	
Liten: 40 eller færre barn (referansekategori)	35,1
Mellomstor: mellom 40 og 80 barn	47,8
Stor: over 80 barn	17,1
N	1911

Tabell B.4: Regresjonskoeffisienter, lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel: stor eller svært stor grad av skriftliggjøring av arbeid med progresjon

	(1) Bivariat	(2) Bivariat	(3) Multivariabel
Mellomstor barnehage	0,0684** (0,0228)		0,0704** (0,0228)
Stor barnehage	0,0974** (0,0302)		0,0941** (0,0306)
Ideell		0,0188 (0,0254)	0,0279 (0,0255)
Kommersiell		0,0655** (0,0251)	0,0640* (0,0251)
Konstant	0,670*** (0,0173)	0,699*** (0,0144)	0,647*** (0,0204)
N	1911	1911	1911

Standardfeil i parentes

* $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$

Kapittel 5: Barnehagens arbeid med overganger

Tabell B.5: Deskriptiv statistikk, regresjonsanalyser av barnehagens arbeid med overganger

Variabel	Prosent
Styrket arbeid med oppstart (stor + svært stor)	52,7
Styrket arbeid med interne overg. (stor + svært stor)	46,5
Styrket arbeid med overg. til skole (stor + svært stor)	44,5
Runde: 2021	53,8
N	3024

Tabell B.6: Regresjonskoeffisienter, lineær sannsynlighetsmodell med og uten faste barnehageeffekter. Avhengige variabler: Arbeidet med oppstart for nye barn / interne overganger / overgang barnehage-skole styrket i stor eller svært stor grad

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Oppstart	Oppstart	Internt	Internt	Skole	Skole
Runde: 2021	0,132*** (0,0183)	0,103*** (0,0225)	0,179*** (0,0197)	0,181*** (0,0255)	0,210*** (0,0190)	0,175*** (0,0258)
Konstant	0,324*** (0,0284)	0,369*** (0,0346)	0,189*** (0,0298)	0,186*** (0,0392)	0,123*** (0,0287)	0,177*** (0,0396)
FE barnehage		X		X		X
N	3024	3024	3024	3024	3024	3024

Klyngejusterte standardfeil (barnehageeier) i parentes

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Tabell B.7: Deskriptiv statistikk, regresjonsanalyser av foreldrevurderinger og barnehagens overgangsarbeid

Variabel	Gj.snitt (std.avvik) / prosent	Min.	Maks.	N (bhg)	N (foreldre)
Tilfredshet med tilvenningsperiode (barn < 2 år)	92,1 (16,9)	0	100	1067	6610
Styrket arbeid med oppstart (kont.)	3,87 (0,99)	1	5	1067	6610
I svært liten grad (ref.)	1,6			1067	6610
I liten grad	5,4			1067	6610
I noen grad	30,0			1067	6610
I stor grad	30,1			1067	6610
I svært stor grad	32,9			1067	6610
Tilfredshet med tilvenningsperiode (barn > 1 år)	86,9 (20,8)	0	100	1113	15330
Styrket arbeid med interne overganger (kont.)	3,76 (0,96)	1	5	1113	15330
I svært liten grad (ref.)	2,2			1113	15330
I liten grad	5,6			1113	15330
I noen grad	31,7			1113	15330
I stor grad	36,0			1113	15330
I svært stor grad	24,5			1113	15330
Tilfredshet med skoleforberedelse	83,3 (20,7)	0	100	1114	9094
Styrket arbeid med bhg-skole (kont.)	3,69 (0,99)	1	5	1114	9094
I svært liten grad (ref.)	1,3			1114	9094
I liten grad	9,3			1114	9094
I noen grad	33,3			1114	9094
I stor grad	31,1			1114	9094
I svært stor grad	25,0			1114	9094

Tabell B.8: OLS-regresjonskoeffisienter. Avhengig variabel: Foreldres tilfredshet med tilvenning (barn < 2 år)

	(1) Kontinuerlig	(2) Kategorisk
Bhg styrket arbeid m/oppstart for nye barn?	-0,247 (0,250)	
I liten grad		-1,405 (1,599)
I noen grad		-0,377 (1,337)
I stor grad		-1,353 (1,364)
I svært stor grad		-1,157 (1,369)
Konstant	93,07*** (0,945)	93,10*** (1,275)
N	6610	6610

Klyngejusterte standardfeil (barnehage) i parentes

* p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001

Tabell B.9: OLS-regresjonskoeffisienter. Avhengig variabel: Foreldres tilfredshet med tilvenning (barn > 1 år).

	(1) Kontinuerlig	(2) Kategorisk
Bhg styrket arbeid m/overganger internt?	0,0334 (0,239)	
I liten grad		0,354 (1,513)
I noen grad		-0,753 (1,353)
I stor grad		-0,953 (1,337)
I svært stor grad		-0,0900 (1,368)
Konstant	86,79*** (0,919)	87,50*** (1,275)
N	15330	15330

Klyngejusterte standardfeil (barnehage) i parentes

* p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001

Tabell B.10: OLS-regresjonskoeffisienter. Avhengig variabel: Foreldres tilfredshet med skoleforberedelse

	(1)	(2)
	Kontinuerlig	Kategorisk
Bhg styrket arbeid m/overgang bhg-skole?	-0,272 (0,310)	
I liten grad		-3,003 (2,349)
I noen grad		-4,601* (2,215)
I stor grad		-4,426* (2,206)
I svært stor grad		-4,211 (2,234)
Konstant	84,26*** (1,184)	87,50*** (2,146)
N	9094	9094

Klyngejusterte standardfeil (barnehage) i parentes

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Tabell B.11: Deskriptiv statistikk, regresjonsanalyser av kommunens overgangstiltak

Variabel	Prosent
Kommunen har lagt til rette for skolebesøk for alle barnehager	82,5
Kommunen har utarbeidet mål for hvilke forutsetninger barnehagen skal sikre alle barn før skolestart	46,7
Andel private: 0 % (ref.)	24,1
Andel private 1-50 %	46,0
Andel private 51-100 %	29,9
Barnehagekompetanse i kommuneadministrasjonen	77,4
Under 2 000 innb.	12,4
2 000 - 4 999 innb.	25,5
5 000 - 9 999 innb.	19,7
10 000 - 19 999 innb.	20,4
20 000 - 49 999 innb.	13,1
50 000 eller flere innb. (ref.)	8,8
N	137

Tabell B.12: Regresjonskoeffisienter, lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel: Kommunen har lagt til rette for skolebesøk for alle barnehager

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Bivariat	Bivariat	Bivariat	Multivariabel
1-50 % priv bhg	-0,0752 (0,0825)			-0,00780 (0,104)
51-100 % priv bhg	0,000717 (0,0899)			0,0929 (0,118)
Bhg,komp, i kom.adm.		-0,101 (0,0777)		-0,0416 (0,102)
Under 2 000 innb.			0,108 (0,147)	0,127 (0,180)
2 000 - 4 999 innb.			-7,80 x 10 ⁻¹⁷ (0,130)	0,0434 (0,148)
5 000 - 9 999 innb.			-0,0185 (0,135)	0,0207 (0,138)
10 000 - 19 999 innb.			-0,0833 (0,134)	-0,0638 (0,135)
20 000 - 49 999 innb.			-0,0556 (0,145)	-0,0695 (0,144)
Konstant	0,853*** (0,0665)	0,903*** (0,0683)	0,833*** (0,112)	0,824*** (0,180)
N	137	137	137	137

Standardfeil i parentes

* $p < 0,10$; * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Tabell B.13: Regresjonskoeffisienter, lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel: Kommunen har utarbeidet mål for hvilke forutsetninger barnehagen skal sikre alle barn før skolestart

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Bivariat	Bivariat	Bivariat	Multivariabel
1-50 % priv bhg	0,194 [*] (0,105)			0,144 (0,127)
51-100 % priv bhg	0,222 ⁺ (0,114)			0,272 ⁺ (0,145)
Bhg,komp, i kom.adm.		0,312 ^{**} (0,0991)		0,350 ^{**} (0,125)
Under 2 000 innb.			0,167 (0,183)	0,539 ⁺ (0,222)
2 000 - 4 999 innb.			0,250 (0,164)	0,560 ^{**} (0,182)
5 000 - 9 999 innb.			0,463 ^{**} (0,170)	0,530 ^{**} (0,170)
10 000 - 19 999 innb.			0,405 ⁺ (0,169)	0,464 ^{**} (0,166)
20 000 - 49 999 innb.			0,333 ⁺ (0,183)	0,316 ⁺ (0,177)
Konstant	0,314 ^{***} (0,0839)	0,226 ⁺ (0,0871)	0,167 (0,142)	-0,401 ⁺ (0,222)
N	137	137	137	137

Standardfeil i parentes

^{*} $p < 0,10$; ⁺ $p < 0,05$; ^{**} $p < 0,01$; ^{***} $p < 0,001$

Kapittel 6: Ny styringsstruktur og styrket eierrolle

Tabell B.14: Deskriptiv statistikk, regresjonsanalyse: Støtte fra eier en viktig betingelse for at endringsarbeid skal kunne gjennomføres

Variabel	Prosent
Støtte fra eier	
Krysset av	75,3
Ikke krysset av	24,7
Barnehagens eierform	
Ideell	24,6
Kommersiell	24,6
Kommunal (referansekategori)	51,2
Barnehagens størrelse	
Liten: 40 eller færre barn (referansekategori)	34,5
Mellomstor: mellom 40 og 80 barn	48,1
Stor: over 80 barn	17,4
N	1796

Tabell B.15: Regresjonskoeffisienter, lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel: Støtte fra eier en viktig betingelse for at endringsarbeid skal kunne gjennomføres

	(1) Bivariat	(2) Bivariat	(3) Multivariabel
Ideell	-0,187*** (0,0247)		-0,185*** (0,0249)
Kommersiell	-0,0687** (0,0246)		-0,0704** (0,0247)
Mellomstor barnehage		0,0104 (0,0227)	0,00397 (0,0224)
Stor barnehage		0,0517 (0,0299)	0,0275 (0,0298)
Konstant	0,309*** (0,0140)	0,233*** (0,0173)	0,302*** (0,0200)
N	1796	1796	1796

Klyngejusterte standardfeil (barnehageeier) i parentes

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Tabell B.16: Deskriptiv statistikk for regresjonsanalyse: Manglende støtte fra eier begrenser mulighetene for å gjennomføre gjeldende rammeplan

Variabel	Prosent
Begrensninger: Manglende støtte fra eier	
I svært liten grad	41,8
I liten grad	41,6
I noen grad	12,3
I stor grad	3,0
I svært stor grad	1,4
Barnehagens eierform	
Ideell	24,3
Kommersiell	24,8
Kommunal (referansekategori)	50,1
Barnehagens størrelse	
Liten: 40 eller færre barn (referansekategori)	34,3
Mellomstor: mellom 40 og 80 barn	48,0
Stor: over 80 barn	17,6
N	1776

Tabell B.17: Regresjonskoeffisienter, lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel: Manglende støtte fra eier en begrensning i stor eller svært stor grad

	(1) Bivariat	(2) Bivariat	(3) Multivariabel
Ideell	-0,0240* (0,0120)		-0,0246* (0,0121)
Kommersiell	-0,0269* (0,0119)		-0,0273* (0,0119)
Mellomstor barnehage		-0,0149 (0,0109)	-0,0159 (0,0109)
Stor barnehage		-0,00773 (0,0143)	-0,00878 (0,0144)
Konstant	0,0564*** (0,00681)	0,0525*** (0,00830)	0,0659*** (0,00972)
N	1776	1776	1776

Klyngejusterte standardfeil (barnehageeier) i parentes

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Tabell B.18: Deskriptiv statistikk, regresjonsanalyse: Eier er involvert i planleggingen av arbeidet med gjeldende rammeplan

Variabel	Prosent
Eier er involvert	
I svært liten grad	13,7
I liten grad	18,7
I noen grad	31,2
I stor grad	20,2
I svært stor grad	16,3
Barnehagens eierform	
Ideell	24,4
Kommersiell	250
Kommunal (referansekategori)	50,6
Barnehagens størrelse	
Liten: 40 eller færre barn (referansekategori)	35,1
Mellomstor: mellom 40 og 80 barn	47,7
Stor: over 80 barn	17,2
N	1924

Tabell B.19: Regresjonskoeffisienter, lineær sannsynlighetsmodell. Avhengig variabel: Eier er involvert i planleggingen av arbeidet med gjeldende rammeplan i stor eller svært stor grad.

	(1) Bivariat	(2) Bivariat	(3) Multivariabel
Ideell	-0,160*** (0,0263)		-0,158*** (0,0265)
Kommersiell	0,166*** (0,0261)		0,166*** (0,0262)
Mellomstor barnehage		0,00928 (0,0244)	0,00579 (0,0238)
Stor barnehage		0,0630 (0,0323)	0,0136 (0,0318)
Konstant	0,362*** (0,0150)	0,349*** (0,0185)	0,356*** (0,0213)
N	1924	1924	1924

Klyngejusterte standardfeil (barnehageeier) i parentes

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Kapittel 7: Barnehagetilsynet i den kommunale oppfølginga av rammeplanen

Tabell B.20: Deskriptiv statistikk, tilsynsvariablar og endring frå runde 1 til 2 av kommuneundersøkinga

Modell	Variabel	Gj.snitt (St.d.avvik) / prosent	Min	Maks	N
1	Barnehagetilsynet er eit svakt styringsinstrument	3,39 (1,55)	1	7	321
1	Andel 2023	46,7			321
2	Den nye RP gir sterkare grunnlag for tilsyn	4,88 (1,47)	1	7	321
2	Andel 2023	46,7			321
3	Har brukt tilsynet for å kontrollera at RP vert implementert	2,82 (1,16)	1	5	335
3	Andel 2023	47,5			335
4	Tilsynet vårt stiller krav til fortolkinga av sentrale tema i RP	5,17 (1,21)	1	7	321
4	Andel 2023	46,7			321
5	Tilsynet vårt krev at alle sentrale tema i RP vert arbeidd med i bhg	4,93 (1,39)	1	7	321
5	Andel 2023	46,7			321

Tabell B.21: OLS-regresjonskoeffisientar for tilsynsvariablar og endring frå runde 1 til 2 av kommuneundersøkinga

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Barnehagetilsynet er eit svakt styringsinstrument	Den nye RP gir sterkare grunnlag for tilsyn	Har brukt tilsynet for å kontrollera at RP vert implementert	Tilsynet vårt stiller krav til fortolkinga av sentrale tema i RP	Tilsynet vårt krev at alle sentrale tema i RP vert arbeidd med i bhg
Runde 2023	-0,168 (0,173)	-0,0664 (0,142)	0,0000357 (0,127)	-0,121 (0,136)	0,241 (0,155)
Konstant	3,636*** (0,268)	4,973*** (0,220)	2,824*** (0,198)	5,349*** (0,211)	4,577*** (0,240)
<i>N</i>	321	321	335	321	321

Standardfeil i parentes.

* $p < 0,10$; * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Tabell B.22: Regresjonskoeffisientar for tilsynsvariablar og endring frå runde 1 til 2 av kommuneundersøkinga, faste kommuneeffektar

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Barnehagetilsynet er eit svakt styringsinstrument	Den nye RP gir sterkare grunnlag for tilsyn	Har brukt tilsynet for å kontrollera at RP vert implementert	Tilsynet vårt stiller krav til fortolkinga av sentrale tema i RP	Tilsynet vårt krev at alle sentrale tema i RP vert arbeidd med i bhg
Runde 2023	-0.158 (0.219)	-0.287 (0.176)	-0.00186 (0.139)	-0.103 (0.175)	0.186 (0.183)
Konstant	5.236*** (1.046)	5.430*** (0.843)	3.003*** (0.688)	2.655** (0.835)	2.721** (0.874)
<i>N</i>	321	321	335	321	321

Standardfeil i parentes.

* $p < 0,10$; * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

Appendiks C

Informasjonsskriv, spørreskjema og intervjuguider

Innhold

C1 Styrerundersøkelsen	385
C1.1 Introduksjonsskriv og spørreskjema, runde 1	385
C1.2 Introduksjonsskriv og spørreskjema, runde 2	404
C2 Kommuneundersøkinga	424
C2.1 Spørreskjema med introduksjonsskriv, runde 1	424
C2.2 Spørreskjema med introduksjonsskriv, runde 2	443
C3 Brukerundersøkelsen	469
C3.1 Spørreskjema	469
C4 Barnehagestudien	473
C4.1 Intervjuguide fokusgruppe, runde 1	473
C4.2 Intervjuguide styrer, runde 1	474
C4.3 Intervjuguide fokusgruppeintervju, runde 2	474
C4.4 Intervjuguide styrer/daglig lederintervju, runde 2	476
C4.5 Observasjon i barnehagen	477
C4.6 Informasjon til foreldre	478
C5 Eigarstudien	479
C5.1 Informasjonsskriv eigarar	479
C5.2 Intervjuguide eigarorganisasjonen	481
C6 Policystudien	485
C6.1 Informasjonsskriv	485
C6.2 Tematisk intervjuguide nasjonale aktører	488

C1 Styrerundersøkelsen

C1.1 Introduksjonsskriv og spørreskjema, runde 1

Vil du delta i forskningsprosjektet “*Evaluering av rammeplanen for barnehagen*”?

Vi henvender oss til deg som styrer/daglig leder eller tilsvarende i barnehagen, med spørsmål om å delta i et forskningsprosjekt hvor målet er å undersøke hvordan barnehager implementerer rammeplanen som er gjeldende fra 2017.

Utdanningsdirektoratet har finansiert denne landsomfattende studien, og spørreskjema sendes til samtlige styrere/daglig ledere i landet. Undersøkelsen skal også gjentas om 2 år.

Det er frivillig å delta i spørreundersøkelsen. Mer informasjon om databehandling og dine rettigheter finner du lengre nede i e-posten. Alle svar du gir vil bli behandlet konfidensielt.

Du deltar i studien ved å klikke på lenken under og fylle ut undersøkelsen som åpner seg.

Undersøkelsen kan besvares på bokmål, nordsamisk, sørsamisk og lulesamisk. Undersøkelsen tar i gjennomsnitt 20 minutter, men du kan selvsagt bruke lengre tid.

<<<LENKE TIL SKJEMA>>>

Norwegian Research Centre (NORCE) avdeling Samfunn er ansvarlig for prosjektet, som blir utført i samarbeid med forskere fra Universitetet i Bergen og Høgskolen på Vestlandet (HVL). Svarene fra noen av spørsmålene til styrerne vil også bli brukt i det større forskningsprosjektet Barnkunne ved HVL.

Ta kontakt på e-post (kari.ludvigsen@hvl.no) hvis du har spørsmål til undersøkelsen eller opplever tekniske problemer.

Dersom du ikke svarer vil du motta opptil tre påminnelser fra oss. Dersom du ikke ønsker å svare kan du enten melde fra til oss, eller bare vente. Påminnelsene vil slutte å komme når undersøkelsen stenger.

Tusen takk for din innsats for forskningen!

Mer informasjon om databehandling og dine rettigheter

Det er frivillig å delta i spørreundersøkelsen. Ved å svare på undersøkelsen samtykker du til å la oss bruke informasjonen du gir i forskningsøyemed.. Du kan når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke få noen konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg. Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke. NSD –

Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket. Vi vil bare bruke opplysningene om barnehagen/deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene som du gir konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Barnehagen eller du vil ikke kunne gjenkjennes i det skriftlige arbeidet som kommer ut av denne evalueringen.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 30.11.2023. Forskingen vil resultere i rapporter, vitenskapelige artikler, kronikker og formidling til media. Datamaterialet vil oppbevares uten personidentifiserbare opplysninger etter prosjektslutt. Det er kun medarbeidere tilknyttet forskningsprosjektet *Evaluering av rammeplanen* som vil ha tilgang til opplysningene og opplysningene vil bli lagret på egen server med adgangsregulering. Etter 31.12.2025 vil data slettes eller anonymiseres.

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet har du rett til:

- Innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert hos deg
- Å få rettet eller slettet personopplysninger om deg
- Få utlevert en kopi av dine personopplysninger
- Å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har ytterligere spørsmål eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- NORCE Norwegian Research Centre avdeling Samfunn ved Kari Ludvigsen, på e-post kari.ludvigsen@hvl.no eller telefon: 55 58 57 18
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på e-post (personvernombudet@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17

Med vennlig hilsen

Dag Øyvind Lotsberg (Høgskolelektor HVL) 55585883,

Kari Ludvigsen (Professor HVL) 55585718 og

Kjetil Børhaug (Professor UIB) 55583179

Denne undersøkelsen er rettet mot deg som er styrer/daglig leder eller tilsvarende i barnehagen. Undersøkelsen er del av et forskningsprosjekt som undersøker hvordan norske barnehager implementer rammeplanen. Norwegian Research Centre (NORCE) avdeling Samfunn er ansvarlig for prosjektet, som blir utført i samarbeid med forskere fra Universitetet i Bergen og Høgskulen på Vestlandet.

Vi inviterer deg til å si din mening om hvordan du oppfatter og erfarer implementeringen av rammeplanen. Vi vil også gjerne vite hvordan du og din barnehage har organisert arbeidet med rammeplanen. Deretter fokuserer vi på noen om utvalgte tema i rammeplanen: Hvordan barnehagene ivaretar samisk kultur og hvordan barnehagene sikrer gode overganger. Til sist spør deg om noen forhold knyttet til dine erfaringer som barnehageleder og din bakgrunn mer generelt. Disse siste spørsmålene er en gjentakelse fra en landsdekkende undersøkelse fra 2009 og målsetningen er å undersøke utviklingen i lederrollen over tid.

Undersøkelsen tar i snitt 20 minutter å gjennomføre, men du kan selvsagt bruke lengre tid.

Vi understreker at det er frivillig å delta, og at du når som helst kan trekke deg fra undersøkelsen. Prosjektets datainnhenting, behandling og lagring blir gjennomført i tråd med gjeldende forskningsetiske bestemmelser og personvern hensyn. Data blir anonymisert, og du og din barnehage vil ikke kunne bli gjenkjent i prosjektets publikasjoner.

Vi setter stor pris på din deltakelse!

Dersom du har spørsmål, kan du henvende deg til:

Dag Øyvind Lotsberg (Høyskolelektor, Høgskulen på Vestlandet): på e-post
Dag.Oyvind.Lotsberg@hvl.no eller telefon 55 58 58 83

Kari Ludvigsen (Professor, Høgskulen på Vestlandet): på e-post kari.ludvigsen@hvl.no eller telefon:
55 58 57 18

Hvilket kjønn er du registrert med i folkeregisteret?

- (1) Kvinne
(2) Mann

Hvilket år er du født? Vennligst oppgi fødselsår

Hvor lenge har du vært ansatt i følgende stillinger/steder? Vennligst oppgi antall år.

Antall år

I den lederstillingen du har nå _____

I den barnehagen du jobber i nå _____

i barnehagesektoren _____

Hvilken jobb hadde du før du ble ansatt i din nåværende stilling? Vennligst kryss av for den beskrivelsen som passer best.

- (1) Pedagogisk leder eller annen stilling i samme barnehage
(2) Styrerstilling eller stilling som daglig leder i annen barnehage
(3) Pedagogisk leder eller stilling i annen barnehage
(4) Barnehagefaglig stilling hos kommune eller eier
(5) Lederstilling i annen barnefaglig virksomhet (barnevern, PPU, SFO e.l.)
(6) Annen stilling i annen barnefaglig virksomhet (barnevern, PPU, SFO e.l.)
(7) Annen lederstilling
(8) Annen stilling
(9) Dette er den første stillingen jeg har som utdannet barnehagelærer

Hvilken utdanning har du? Det er mulig å krysse av for mer enn et svaralternativ

- (1) Barnehagelærerutdanning/førskolelærerutdanning
(2) Barnehagelærer/Førskolelærer og annen høyere utdanning
(3) Annen høyere utdanning fra høyskole og/eller universitet
(4) Barne- og ungdomsfagutdanning på videregående nivå
(5) Ingen barnehagefaglig- eller høyere utdanning
(6) Nasjonal styrerutdanning
(7) Annen utdanning

På forrige spørsmål svarte du at du har annen utdanningsbakgrunn. Vennligst skriv inn i boksen under hvilken utdanning du har.

Vi vil først stille deg noen spørsmål om implementeringen av den gjeldende rammeplanen. Her er vi opptatt av hvordan du har gjort deg kjent med rammeplanen, hvordan det påvirker din lederrolle og hvordan du og barnehagen jobber med ulike deler av rammeplanen.

Hvordan har du som leder gjort deg kjent med den gjeldende rammeplanen? Kryss av for de ulike aktivitetene som passer for deg.

- (1) Jeg har lest planen
- (2) Jeg har lest støttemateriell fra Utdanningsdirektoratet
- (3) Jeg har lest støttemateriell fra kommune/eier
- (4) Jeg har deltatt på kurs
- (5) Jeg har vært i kontakt med Utdanningsdirektoratet
- (6) Jeg har vært i kontakt med Fylkesmannen
- (7) Jeg har vært i kontakt med eier
- (8) Jeg har hatt samtaler med kolleger
- (9) Jeg har deltatt på faglige samlinger
- (10) Andre aktiviteter

I forrige spørsmål krysset du av for at du hadde gjort andre aktiviteter for å bli kjent med den gjeldende rammeplanen. Kan du nevne disse aktivitetene i tekstboksen under?

I hvilken grad opplever du at den gjeldende rammeplanen påvirker din lederrolle?

- (1) I svært liten grad
- (2) I liten grad
- (3) I noen grad
- (4) I stor grad
- (5) I svært stor grad

I hvilken grad vektlegger du som barnehageleder de ulike delene av gjeldende rammeplan?

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad
Barnehagens verdigrunnlag	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Ansvar og roller	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Barnehagens formål og innhold	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Barns medvirkning	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Samarbeid mellom hjem og barnehage	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Barnehagen som pedagogisk virksomhet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Barnehagens arbeidsmåter	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Barnehagens fagområder	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

I hvilken grad har den gjeldende rammeplanen medført endringer på de følgende områdene i din barnehage?

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad
Barnehagens verdigrunnlag	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Ansvar og roller	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Barnehagens formål og innhold	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Barns medvirkning	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Samarbeid mellom hjem og barnehage	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Barnehagen som pedagogisk virksomhet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Barnehagens arbeidsmåter	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Barnehagens fagområder	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

Videre følger noen spørsmål om din erfaring med gjeldende rammeplan

I hvilken grad vil du si at gjeldende rammeplan preger det daglige arbeidet i barnehagen?

- (1) I svært liten grad
- (2) I liten grad
- (3) I noen grad
- (4) I stor grad
- (5) I svært stor grad

I hvilken grad er følgende aktører involvert i planleggingen av arbeidet med gjeldende rammeplan i din barnehage?

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad
Eier	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Pedagogisk leder	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Annet personale	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Foreldre	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

I hvilken grad vil du si at arbeidet med gjeldende rammeplan er nedfelt i skriftlige regler og rutiner i din barnehage?

- (1) I svært liten grad
- (2) I liten grad
- (3) I noen grad
- (4) I stor grad
- (5) I svært stor grad

Hvem har utarbeidet støttemateriell som dere har benyttet dere av i forbindelse med implementeringen av gjeldende rammeplan? Du kan krysse av ved flere alternativer

- (1) Utdanningsdirektoratet
- (2) Fylkesmannen
- (3) Kommunen
- (4) Eier
- (5) En annen barnehage
- (6) Fagorganisasjon
- (7) Andre
- (8) Har ikke benyttet støttemateriale

I forrige spørsmål krysset du av for at andre institusjoner har gitt deg/dere støttemateriell i forbindelse med implementeringen av gjeldende rammeplan. Vennligst skriv inn de aktuelle institusjonene i tekstboksen under.

Har gjeldende rammeplan medført nye prioriteringer av fagområder?

- (1) Ja
(2) Nei

Hvilke fagområder har etter din mening blitt sterkere prioritert. Her kan du krysse av på flere alternativ?

- (1) Kommunikasjon, språk og tekst er blitt sterkere prioritert
(2) Kropp, bevegelse, mat og helse er blitt sterkere prioritert
(3) Kunst, kultur og kreativitet er blitt sterkere prioritert
(4) Natur, miljø og teknologi er blitt sterkere prioritert
(5) Antall, rom og form er blitt sterkere prioritert
(6) Etikk, religion og filosofi er blitt sterkere prioritert
(7) Nærmiljø og samfunn er blitt sterkere prioritert

I hvilken grad har gjeldende rammeplan medført endringer i rollefordeling og oppgaver mellom følgende grupper av ansatte?

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad
Mellom styrer og pedagogiske ledere	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Mellom barnehagelærere og andre ansatte	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Mellom pedagogisk leder og andre ansatte	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Mellom barnehagelærere på en avdeling/enhet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

På hvilken måte har rollefordelingen endret seg mellom de pedagogiske lederne og styrer i barnehagen? Kryss av for det alternativet som kommer nærmest ditt syn

- (1) De pedagogiske lederne har fått mer ansvar under gjeldende rammeplan
(2) De pedagogiske lederne har fått mindre ansvar under gjeldende rammeplan

I delen som følger vil du få spørsmål om hvordan arbeidet i barnehagen organiseres.

Har personalet deltatt i opplæring og/eller veiledning tilbudt av følgende aktører i forbindelse med implementering av gjeldende rammeplan?

	Ja	Nei
Intern opplæring/veiledning i barnehagen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>
Opplæring/veiledning tilbudt av eier/kommunen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>
Opplæring/veiledning tilbudt av Fylkesmannen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>
Opplæring/veiledning tilbudt av Utdanningsdirektoratet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>
Opplæring/veiledning tilbudt av eksterne konsulenter	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>

Hvem rådfører du deg med når det gjelder ledelse av rammeplanarbeidet i barnehagen din? Vennligst ranger de tre viktigste personene/instansene ved å velge 1 i ruten ved den viktigste, 2 i ruten ved den nest viktigste og 3 i ruten ved den tredje viktigste personen/instansen.

	Blank	1	2	3
Pedagogiske ledere i egen barnehage	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Styrerassistent eller tilsvarende i egen barnehage	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Annen ansatt i egen barnehage	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Rådmann/ øverste administrative leder i kommunen	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Oppvekstsjef/barnehagesjef i kommunen	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Administrerende direktør eller tilsvarende i AS, stiftelse eller lignende	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Pedagogisk konsulent eller tilsvarende hos kommune/eier	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Styrer/daglig leder i annen barnehage	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Representant for foreldregruppen	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Annen person/instans	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>

I hvilken grad har følgende aktører i løpet av de to siste årene bidratt til å initiere endrings- og eller utviklingsarbeid med utgangspunkt i den gjeldende rammeplanen?

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad
Styrer/daglig leder	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Pedagogiske ledere	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Andre ansatte med barnehagelærerutdanning	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Andre ansatte i barnehagen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Eier/kommunen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Foreldre	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Andre eksterne (f.eks. høgskole/universitet, konsulenter, kursholdere)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

I hvilken grad opplever du utfordringer knyttet til implementering av rammeplanen på følgende områder?

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad
Barnehagens verdigrunnlag	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Ansvar og roller	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Barnehagens formål og innhold	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Barns medvirkning	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Samarbeid mellom hjem og barnehage	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Barnehagen som pedagogisk virksomhet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Barnehagens arbeidsmåter	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Barnehagens fagområder	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

I hvilken grad begrenser følgende forhold mulighetene for implementering av gjeldende rammeplan?

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad
Organisasjonsmessige rammer	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Personalets kompetanse	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Personalets motivasjon	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Tilgang på kompetanse	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Manglende støtte fra eier	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Økonomi	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Tilgang på støttemateriale	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Tid	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

Hva er de viktigste betingelsene for at endringsarbeid knyttet til gjeldende rammeplan skal kunne implementeres i barnehagen din? Vennligst ranger de tre viktigste forholdene der 1 er den viktigste, 2 den nest viktigste og 3 er det tredje viktigste forholdet.

	Blank	1	2	3
Motiverte ansatte	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Engasjerte foreldre	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Tydelig ledelse i barnehagen	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Støtte fra eier	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Støtte fra myndigheter	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Økonomi	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Annet	(4) <input type="checkbox"/>	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>

Du valgte svaret "annet" i forrige spørsmål om viktige betingelser for endringsarbeid. Vennligst skriv i tekstboksen under hvilke(n) betingelse(r) du tenkte på da du svarte dette.

I hvilken grad har barnehagen skriftlige planer for følgende typer arbeid?

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad
Arbeidet med likeverd/likestilling	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Arbeidet med mangfold	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Arbeidet med nasjonale minoriteter	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Arbeidet med bærekraft	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Arbeidet med barns medvirkning	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

Hvordan vil du karakterisere forholdet til eier av barnehagen? Du kan krysse av for flere alternativer.

- (4) Hjelpende og støttende fra eier sin side
- (3) Passivt fra eier sin side
- (2) Preget av sterk styring fra eier sin side
- (1) Konfliktfylt

Nå følger noen spørsmål om hvordan barnehagen jobber med samiske tema

Hvilken betegnelse passer best for din barnehage? Velg det alternativet som passer best for din barnehage.

- (1) Det er bare samiske barn i barnehagen
- (2) Barnehagen har en egen samisk avdeling
- (3) Barnehagen har enkelte samiske barn
- (4) Barnehagen har ingen samiske barn
- (5) Ingen av betegnelse passer

Hvordan bidrar barnehagen til å støtte samiske barn i å bevare og utvikle sitt språk, sin kunnskap og sin kultur? Her kan du krysse av for flere alternativ.

- (1) Vi arbeider med naturforståelse
- (2) Vi arbeider med sagn og historiefortelling
- (3) Vi arbeider med mat
- (4) Vi arbeider med språktrening
- (5) Vi arbeider i tilknytning til den samiske nasjonaldagen
- (6) Vi arbeider med tidsforståelse og romforståelse

Hvordan arbeides det med Samisk kultur og tradisjon i barnehagen deres? Her kan du krysse av for flere alternativ.

- (1) Det arbeides med samisk kultur og tradisjon hele året
- (2) Det arbeides med samisk kultur og tradisjon i perioder
- (3) Det arbeides med samisk kultur og tradisjon knyttet opp imot den samiske nasjonaldagen
- (4) Det arbeides med samisk kultur og tradisjon i hele barnehagen
- (5) Det arbeides med samisk kultur og tradisjon knyttet til grupper av barn
- (6) Det arbeides med samisk kultur og tradisjon knyttet til enkeltbarn
- (7) Det arbeides ikke med samisk kultur i barnehagen

Innenfor hvilke fagområder arbeides det med samisk kultur og tradisjon? Kryss av på de aktuelle områdene under.

- (1) Kommunikasjon, språk og tekst
- (2) Kropp, bevegelse, mat og helse
- (3) Kunst, kultur og kreativitet
- (4) Natur, miljø og teknologi
- (5) Antall, rom og form
- (6) Etikk, religion og filosofi
- (7) Nærmiljø og samfunn

I den neste delen kommer noen spørsmål om overganger

Har barnehagen styrket arbeidet med oppstart for nye barn etter at gjeldende rammeplan trådte i kraft?

- (1) I svært liten grad
- (2) I liten grad
- (3) I noen grad
- (4) I stor grad
- (5) I svært stor grad

Dersom du har kommentarer til spørsmålet er du velkommen til å skrive dem i tekstboksen under:

Har barnehagen styrket arbeidet med overganger internt mellom barnegrupper etter at gjeldende rammeplan trådte i kraft?

- (1) I svært liten grad
- (2) I liten grad
- (3) I noen grad
- (4) I stor grad
- (5) I svært stor grad

Dersom du har kommentarer til spørsmålet er du velkommen til å skrive dem i tekstboksen under:

Har barnehagen styrket arbeidet med overgangen fra barnehage til skole etter at gjeldende rammeplan trådte i kraft?

- (1) I svært liten grad
- (2) I liten grad
- (3) I noen grad
- (4) I stor grad
- (5) I svært stor grad

Dersom du har kommentarer til spørsmålet er du velkommen til å skrive dem i tekstboksen under:

I hvilken grad er samarbeidet mellom barnehagen og andre instanser endret etter at gjeldende rammeplan trådte i kraft?

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad
Samarbeid barnehage - skole	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Samarbeid barnehage - PPT	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Samarbeid barnehage - barnevern	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Samarbeid barnehage – helsestasjon	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

Til sist kommer det noen spørsmål om din rolle som barnehageleder. Disse spørsmålene er en gjentakelse av en landsdekkende spørreskjemaundersøkelse til alle barnehagestyrere i 2009, og gir oss mulighet for å undersøke utviklingen i lederrollen over tid.

I hvilken grad var følgende forhold viktige for at du søkte lederjobben din ?

	Overhodet ikke viktig	Lite viktig	Noe viktig	Viktig	Svært viktig
Jeg ønsket bedre lønn	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Jeg ønsket flere utfordringer og mer interessant arbeid	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Jeg ønsket høyere status	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Jeg ønsket å hjelpe og støtte andre	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Jeg ønsket innflytelse og påvirkning	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Jeg ønsket å bruke min kompetanse	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Jeg ble oppfordret til å søke	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

Hva mener du er dine viktigste oppgaver som leder? Vennligst sett et kryss ved det alternativet du mener er viktigst

- (1) Fastsettelse og utvikling av mål og faglige standarder for disse
- (2) Tilrettelegging og utvikling av interne regler og rutiner
- (3) Å skape oppslutning blant medarbeiderne mine og å støtte og inspirere dem
- (4) Å tilpasse barnehagen til endringer i omgivelsene og å se etter nye muligheter

Som styrer har man mange arbeidsoppgaver. Vennligst oppgi hvor ofte du utfører følgende oppgaver?

	Aldri	Av og til	Hver uke	Noen ganger i uken	Daglig
Delta på avdeling/base	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Utføre innovasjons- og utviklingsprosjekter	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Oppdatere meg faglig	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Utforme regler og rutiner	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Drive personalutvikling	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Ta hånd om uforutsette problemer	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Diskutere og utforme mål	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Lage vaktlister, skaffe vikarer og rekruttere nye ansatte	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Ha tilsyn med arbeidet på avdelingene/basene	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Profilere og markedsføre barnehagen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

Under følger ytterligere flere arbeidsoppgaver. Vennligst oppgi hvor ofte du utfører disse:

	Aldri	Av og til	Hver uke	Noen ganger i uken	Daglig
Evaluerer gjennomførte tiltak	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Gjøre innkjøp, betale regninger og holde regnskap	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Motivere de ansatte	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Ha kontakt med instanser utenfor barnehagen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Ha faglig veiledning til ansatte	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Holde orden i dokumenter, datafiler, dokumentasjon	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Løse personalkonflikter	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

	Aldri	Av og til	Hver uke	Noen ganger i uken	Daglig
Prøve å hente inn ressurser til barnehagen utenfra	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Planlegge pedagogisk virksomhet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Rapportere til andre instanser eller eier	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

Hvordan passer følgende rollebetegnelser til din lederjobb?

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad
Personalsjef	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Administrator	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Bedriftsleder	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Politiker	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Kontrollør	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Psykolog	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Medmenneske	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

I hvilken grad oppfatter du deg som barnehagelærer eller leder? Vennligst plasser deg på linjen under. Jo lenger mot venstre, jo mer oppfatter du deg selv som barnehagelærer, og jo lenger mot høyre, jo mer oppfatter du deg som leder.

- (1) Barnehagelærer
- (3) .
- (4) .
- (5) .
- (6) .
- (7) .
- (2) Leder

I hvilken grad opplever barnehagen at det er konkurranse om å rekruttere foreldre og barn?

- (1) I svært liten grad
- (2) I liten grad

- (3) I noen grad
- (4) I stor grad
- (5) I svært stor grad

Vennligst angi hvor enig eller uenig du er med følgende påstand: Det er stimulerende med konkurranse mellom barnehager

- (1) Svært uenig
- (2) Uenig
- (3) Litt uenig
- (4) Verken enig eller uenig
- (5) Litt enig
- (6) Enig
- (7) Svært enig

Dersom du har noen kommentarer til undersøkelsen som du ønsker at vi skal ta med oss, er du velkommen til å skrive dem i tekstboksen under

Takk for at du tok deg tid til å delta i undersøkelsen!

Dine svar er nå lagret og du kan lukke nettleseren.

C1.2 Introduksjonsskriv og spørreskjema, runde 2

Vennligst velg hvilket språk du ønsker å besvare undersøkelsen på

- (1) Norsk bokmål
- (2) Sørsamisk
- (3) Nordsamisk
- (4) Lulesamisk

Denne undersøkelsen er rettet mot deg som er styrer/daglig leder eller tilsvarende i barnehagen. Undersøkelsen er del av et forskningsprosjekt som undersøker hvordan norske barnehager implementerer og gjennomfører rammeplanen. Norwegian Research Centre (NORCE) avdeling Helse og samfunn er ansvarlig for prosjektet som blir utført i samarbeid med forskere fra Universitetet i Bergen og Høgskulen på Vestlandet. Forskningsprosjektet gjennomføres på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet.

Vi inviterer deg til å si din mening om hvordan du oppfatter og erfarer rammeplanen. Vi vil også gjerne vite hvordan du og din barnehage organiserer arbeidet deres med rammeplanen. Deretter fokuserer vi på to utvalgte tema: Hvordan barnehagene ivaretar samisk kultur og hvordan barnehagene sikrer gode overganger.

Undersøkelsen tar omtrent 15 minutter å gjennomføre, og du trenger ikke svare på alt i en omgang. Om du tar en pause vil du komme tilbake til undersøkelsen der du forlot den. Undersøkelsen vil være åpen til XX.XX.

Vi understreker at det er frivillig å delta og at du når som helst kan trekke deg fra undersøkelsen. Prosjektets datainnhenting, behandling og lagring blir gjennomført i tråd med gjeldende forskningsetiske bestemmelser og personvern hensyn. Data blir anonymisert, og du og din barnehage vil ikke kunne bli gjenkjent i prosjektets publikasjoner.

Vi setter stor pris på din deltakelse!

Dersom du har spørsmål, kan du henvende deg til:

Dag Øyvind Lotsberg (Høyskolelektor, Høgskulen på Vestlandet): på e-post
Dag.Oyvind.Lotsberg@hvl.no eller telefon 55 58 58 83

Åsta Dyrnes Nordø (Seniorforsker, Norwegian Research Center NORCE): på e-post
asno@norceresearch.no eller telefon 56 10 73 06

Hvilket kjønn er du registrert med i folkeregisteret?

- (1) Kvinne
- (2) Mann
- (3) Ønsker ikke å svare

Hvilket år er du født? Vennligst oppgi fødselsår.

Hvor lenge har du vært ansatt i følgende stillinger/steder? Vennligst rund opp eller ned til nærmeste hele år.

I den lederstillingen du har nå

I den barnehagen du jobber i nå

I en stilling som styrer/daglig leder

I barnehagesektoren

Hvilken jobb hadde du før du ble ansatt i din nåværende stilling? Vennligst kryss av for den beskrivelsen som passer best.

- (1) Pedagogisk leder eller annen stilling i samme barnehage
- (2) Styrerstilling eller stilling som daglig leder i annen barnehage
- (3) Pedagogisk leder eller stilling i annen barnehage
- (4) Barnehagefaglig stilling hos kommune eller eier
- (5) Lederstilling i annen barnefaglig virksomhet (barnevern, PPU, SFO e.l.)
- (6) Annen stilling i annen barnefaglig virksomhet (barnevern, PPU, SFO e.l.)
- (7) Annen lederstilling

(8) Annen stilling

(9) Dette er den første stillingen jeg har etter endt utdanning

Hvilken utdanning har du? Det er mulig å krysse av for mer enn ett svaralternativ.

(1) Barnehagelærerutdanning/førskolelærerutdanning

(2) Barnehagelærer/Førskolelærer og annen høyere utdanning

(3) Annen høyere utdanning fra høyskole og/eller universitet

(4) Barne- og ungdomsfagutdanning på videregående nivå

(5) Ingen barnehagefaglig- eller høyere utdanning

(6) Nasjonal styrerutdanning

(7) Annen utdanning

Vi vil nå stille deg noen spørsmål om hvordan rammeplanen påvirker din lederrolle og hvordan du og barnehagen jobber med ulike deler av rammeplanen.

I hvilken grad vektlegger du som barnehageleder de ulike delene av gjeldende rammeplan?

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Barnehagens verdigrunnlag	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Ansvar og roller	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Barnehagens formål og innhold	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

Barns medvirkning	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Samarbeid mellom hjem og barnehage	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Barnehagen som pedagogisk virksomhet	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Barnehagens arbeidsmåter	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Barnehagens fagområder	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

I hvilken grad opplever du at den gjeldende rammeplanen påvirker din lederrolle?

- (1) I svært liten grad (2) I liten grad (3) I noen grad (4) I stor grad (5) I svært stor grad (6) Vet ikke

I hvilken grad har det i løpet av de to siste årene vært endringer i hvordan dere i din barnehage jobber med følgende områder fra rammeplanen?

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Barnehagens verdigrunnlag	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Ansvar og roller internt i barnehagen	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Barnehagens formål og innhold	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Barns medvirkning	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Samarbeid mellom hjem og barnehage	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Barnehagen som pedagogisk virksomhet	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Barnehagens arbeidsmåter	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

I hvilken grad er følgende aktører involvert i planleggingen av arbeidet med gjeldende rammeplan i din barnehage?

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Eier	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Pedagogisk leder	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Barnehagelærer på avdelingene/basene	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Fagarbeidere/assistenter	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Annet personale	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Foreldre	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

I hvilken grad er arbeidet med følgende områder nedfelt i skriftlige regler og rutiner i din barnehage?

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Arbeidet med gjeldende rammeplan	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Arbeidet med fagområder	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Arbeidet med overganger	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Arbeidet med progresjon	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Arbeidet med samiske perspektiver	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

Hvem har utarbeidet støttemateriell som dere har benyttet i forbindelse med arbeidet med gjeldende rammeplan? Du kan krysse av ved flere alternativer.

- (1) Utdanningsdirektoratet
- (2) Fylkesmannen/Statsforvalteren
- (3) Kommunen
- (4) Eier
- (5) En annen barnehage
- (6) Fagorganisasjon

- (9) Sametinget
- (7) Andre
- (10) Vet ikke
- (8) Vi har ikke benyttet støttemateriell

Hvilke virkemidler bruker kommunen som myndighet for å sikre gjennomføringen av rammeplanen i din barnehage? Du kan krysse av ved flere alternativer.

- (1) Nettverk
- (2) Veiledning
- (3) Eksterne faglige ressurser
- (4) Utviklingsprosjekt om tema i rammeplanen
- (5) Evalueringer
- (6) Kommunale rutiner for overganger

Har dere gjort nye prioriteringer av fagområder det siste året?

- (1) Ja
- (2) Nei
- (3) Vet ikke

Hvilke fagområder har dere prioritert i barnehagen det siste året? Vennligst kryss av for de tre fagområdene som dere har prioritert høyest.

- (0) Kommunikasjon, språk og tekst
- (1) Kropp, bevegelse, mat og helse
- (2) Kunst, kultur og kreativitet
- (3) Natur, miljø og teknologi
- (4) Antall, rom og form
- (5) Etikk, religion og filosofi

- (6) Nærmiljø og samfunn
- (8) null
- (7) Vi har ikke prioritert noe fagområde spesielt

Har rollefordelingen endret seg mellom de pedagogiske lederne og styrer i barnehagen i løpet av de siste to årene? Kryss av for det alternativet som kommer nærmest ditt syn.

- (1) Nei, rollefordelingen mellom pedagogiske ledere og styrer er uendret
- (2) Ja, de pedagogiske lederne har fått mer ansvar de siste to årene
- (3) Ja, de pedagogiske lederne har fått mindre ansvar de siste to årene
- (4) Vet ikke

Vi går nå videre til å spørre om arbeidet med rammeplanen og endringsarbeid i barnehagen.

Hvem er viktigst for deg å rådføre deg med når det gjelder ledelse av rammeplanarbeidet i barnehagen din? Du kan krysse av for inntil tre av aktørene under.

- (1) Pedagogiske ledere i egen barnehage
- (2) Styrerassistent eller tilsvarende i egen barnehage
- (3) Annen ansatt i egen barnehage
- (4) Rådmann/øverste administrative leder i kommunen
- (5) Oppvekstsjef/barnehagesjef i kommunen
- (6) Administrerende direktør eller tilsvarende i AS, stiftelse eller lignende
- (7) Pedagogisk konsulent eller tilsvarende hos kommune/eier
- (8) Styrer/daglig leder i annen barnehage
- (9) Representant for foreldregruppen
- (11) Representant for sametinget
- (10) Annen person/instans

I hvilken grad har følgende aktører i løpet av de to siste årene bidratt til å initiere endrings- og/eller utviklingsarbeid med utgangspunkt i den gjeldende rammeplanen?

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Styrer/daglig leder	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Pedagogiske ledere	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Andre ansatte med barnehagelærerutdanning	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Andre ansatte i barnehagen	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Eier	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Kommunen	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Sametinget	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Foreldre	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Andre eksterne (f.eks. høyskole/universitet,	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

konsulenter,
kursholdere)

I hvilken grad opplever du utfordringer knyttet til gjennomføringen av rammeplanen på følgende områder?

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Barnehagens verdigrunnlag	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Ansvar og roller	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Barnehagens formål og innhold	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Barns medvirkning	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Samarbeid mellom hjem og barnehage	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Barnehagen som pedagogisk virksomhet	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

Barnehagens arbeidsmåter	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Barnehagens fagområder	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

I hvilken grad begrenser følgende forhold mulighetene for å gjennomføre gjeldende rammeplan?

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Organisasjonsmessige rammer	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Personalets kompetanse	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Personalets motivasjon	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Tilgang på kompetanse	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Manglende støtte fra eier	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Økonomi	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

Tilgang på støttemateriale (1) ○ (2) ○ (3) ○ (4) ○ (5) ○ (6) ○

Tid (1) ○ (2) ○ (3) ○ (4) ○ (5) ○ (6) ○

Hva er de viktigste betingelsene for at endringsarbeid skal kunne gjennomføres i barnehagen din? Vennligst kryss av for inntil to forhold.

- (1) Motiverte ansatte
- (2) Engasjerte foreldre
- (3) Tydelig ledelse i barnehagen
- (4) Støtte fra eier
- (5) Støtte fra myndigheter
- (6) Økonomi
- (7) Annet

I hvilken grad vil du si at arbeidet med følgende elementer i gjeldende rammeplan er nedfelt i skriftlige regler og rutiner i din barnehage?

I svært liten grad I liten grad I noen grad I stor grad I svært stor grad Vet ikke

Arbeidet med likeverd/likestilling (1) ○ (2) ○ (3) ○ (4) ○ (5) ○ (6) ○

Arbeidet med mangfold (1) ○ (2) ○ (3) ○ (4) ○ (5) ○ (6) ○

Arbeidet med nasjonale minoriteter (1) (2) (3) (4) (5) (6)

Arbeidet med bærekraft (1) (2) (3) (4) (5) (6)

Arbeidet med barns medvirkning (1) (2) (3) (4) (5) (6)

Hvordan vil du karakterisere forholdet til eier av barnehagen? Du kan krysse av for flere alternativer.

- (1) Hjelpende og støttende fra eier sin side
- (2) Passivt fra eier sin side
- (3) Preget av sterk styring fra eier sin side
- (4) Konfliktfylt
- (5) Ønsker ikke å svare

Nå følger noen spørsmål om hvordan barnehagen jobber med samiske tema.

Hvilken betegnelse passer best for din barnehage? Velg det alternativet som best.

- (1) Det er bare samiske barn i barnehagen
- (2) Barnehagen har en egen samisk avdeling
- (3) Barnehagen har enkelte samiske barn
- (4) Barnehagen har ingen samiske barn
- (5) Ingen av betegnelse passer

(6) Jeg vet ikke om det er samiske barn i barnehagen

Hvordan arbeider dere med samisk kultur og tradisjon i barnehagen deres? Her kan du krysse av for flere alternativ.

- (1) Vi arbeider med samisk kultur og tradisjon hele året
- (2) Vi arbeider med samisk kultur og tradisjon i perioder
- (3) Vi arbeider med samisk kultur og tradisjon knyttet opp imot den samiske nasjonaldagen
- (4) Vi arbeider med samisk kultur og tradisjon i hele barnehagen
- (5) Vi arbeider med samisk kultur og tradisjon knyttet til grupper av barn
- (6) Vi arbeider med samisk kultur og tradisjon knyttet til enkeltbarn
- (7) Vi arbeider ikke med samisk kultur i barnehagen

Har din barnehage tilgang til kompetanse på samisk tradisjon og kultur?

(1) I svært liten grad (2) I liten grad (3) I noen grad (4) I stor grad (5) I svært stor grad (6) Vet ikke

Innenfor hvilke fagområder arbeides det med samisk kultur og tradisjon? Her kan du krysse av for flere alternativ.

- (1) Kommunikasjon, språk og tekst
- (2) Kropp, bevegelse, mat og helse
- (3) Kunst, kultur og kreativitet
- (4) Natur, miljø og teknologi
- (5) Antall, rom og form
- (6) Etikk, religion og filosofi
- (7) Nærmiljø og samfunn

Hvordan bidrar barnehagen til å støtte samiske barn i å bevare og utvikle sitt språk? Her kan du krysse av for flere alternativ.

- (1) Vi arbeider med naturforståelse
- (2) Vi arbeider med sagn og historiefortelling
- (3) Vi arbeider med mat
- (4) Vi arbeider med språktrening
- (5) Vi arbeider med samiske barns språkbevaring og språkutvikling spesielt i tilknytning til den samiske nasjonaldagen
- (6) Vi arbeider med tidsforståelse og romforståelse

I hvilken grad begrenser følgende forhold mulighetene for å arbeide med samiske tema i barnehagen deres?

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Tilgang på kompetanse	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Personalets motivasjon	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Tilgang på støttemateriale	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Manglende støtte fra eier	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Økonomi	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

Tid

(1)

(2)

(3)

(4)

(5)

(6)

Dersom du har noen kommentarer til barnehagens arbeid med samiske perspektiver som du ønsker at vi skal ta med oss, er du velkommen til å skrive dem i tekstboksen under:

Vi fortsetter nå med noen spørsmål om overganger og hvordan barnehagen jobber med dette.

Har den gjeldende rammeplanen ført til endringer i barnehagen sitt arbeid med overganger?

(1) Ja

(2) Nei

(3) Vet ikke

Hva er grunnen til at gjeldende rammeplan ikke har ført til endringer i barnehagens arbeid med overganger? Vennligst skriv ditt svar i tekstfeltet under.

Har barnehagen styrket arbeidet med oppstart for nye barn de siste to årene?

(1) I

svært liten
grad

(2) I

liten grad

(3) I

noen grad

(4) I

stor grad

(5) I

svært stor
grad

(6) Vet

ikke

Har barnehagen styrket arbeidet med overganger internt mellom barnegrupper de siste to årene?

(1) I svært liten grad (2) I liten grad (3) I noen grad (4) I stor grad (5) I svært stor grad (6) Vet ikke grad

Har barnehagen styrket arbeidet med overgangen fra barnehage til skole de siste to årene?

(1) I svært liten grad (2) I liten grad (3) I noen grad (4) I stor grad (5) I svært stor grad (6) Vet ikke grad

Har samarbeidet mellom barnehagen og følgende instanser endret seg i løpet av de siste to årene?

Ja, til det bedre Ja, til det verre Nei, det er uendret Vet ikke

Samarbeid barnehage - skole	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>
Samarbeid barnehage - PPT	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>
Samarbeid barnehage – barnevern	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>
Samarbeid barnehage – helsestasjon	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>

Avslutningsvis følger noen spørsmål om din styreridentitet, din motivasjon for å søke styrerstillingen og barnehagens konkurransesituasjon.

I hvilken grad oppfatter du deg som barnehagelærer eller leder? Vennligst marker på linjen under. Jo lenger mot venstre, jo mer oppfatter du deg selv som barnehagelærer, og jo lenger mot høyre, jo mer oppfatter du deg selv som leder.

(1) Barnehagelærer

(3) 2

(4) 3

(5) 4

(6) 5

(7) 6

(2) Leder

I hvilken grad motiverte følgende forhold deg til å søke den lederjobben du har i dag?

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Ønske om bedre lønn	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Ønske om høyere status	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Ønske om flere utfordringer og mere interessant arbeid	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Ønske om å hjelpe og støtte andre	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

Ønske om innflytelse og påvirkning	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Ønske om å bruke min kompetanse	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Ønske om å lede	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>
Jeg ble oppfordret til å søke	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>

I hvilken grad opplever barnehagen at det er konkurranse om å rekruttere foreldre og barn?

- (1) I svært liten grad (2) I liten grad (3) I noen grad (4) I stor grad (5) I svært stor grad (6) Vet ikke

Hvor enig eller uenig du er med følgende påstand: Det er stimulerende med konkurranse mellom barnehagene.

- (1) I svært liten grad (2) I liten grad (3) I noen grad (4) I stor grad (5) I svært stor grad (6) Vet ikke

Dersom du har noen kommentarer til undersøkelsen som du ønsker at vi skal ta med oss, er du velkommen til å skrive dem i tekstboksen under.

Takk for at du tok deg tid til å svare på undersøkelsen!

Dine svar er nå lagret og du kan lukke vinduet.

C2 Kommuneundersøkinga

C2.1 Spørjeskjema med introduksjonsskriv, runde 1

Kryss av for det språket du ønsker å gjennomføre undersøkinga på

- (1) Norsk
- (2) Nord-samisk

Dette er ein invitasjon til din kommune om å delta i eit prosjekt der NORCE – Norwegian Research Centre i samarbeid med Universitetet i Bergen og Høgskulen på Vestlandet evaluerer implementeringa av den nye rammeplanen for barnehagen av 2017. Føremålet med prosjektet er å analysere korleis sentrale aktørarar i barnehagesektoren fortolkar den nye rammeplanen, og korleis dei innanfor sitt ansvarsområde arbeider for å fylgja planen opp. Kommunen er ein av desse aktørane og alle kommunar i landet får tilsendt dette spørjeskjemaet. Prosjektet er eit oppdrag for Utdanningsdirektoratet (UDIR). Vi ønsker at den øvste administrativt tilsette som jobbar primært med barnehage svarar på skjemaet, eller der ein slik ikkje finnes, den administrativt tilsette som jobbar mest med dette.

Spørjeskjemaet tar i gjennomsnitt 25 minutt og svara på, og vi inviterer deg til å seia di meining om korleis du fortolkar den nye rammeplanen og kva tiltak di avdeling har satt i gang for å fylgja opp denne. Vidare fokuserer vi på nokre utvalde områder i rammeplanen: ivaretaking av samisk språk og kultur og sikring av gode overgangar. Vi avsluttar med nokre generelle spørsmål om kommunen du representerer. Undersøkinga skal etter planen gjentakast om to år.

Svara dine vert registrert elektronisk. Det er frivillig å delta og du kan når som helst trekkja deg frå prosjektet ved å ta kontakt med professor Kjetil Børhaug (kjetil.borhaug@uib.no). All informasjon frå deg vil då bli sletta og det vil ikkje ha nokre konsekvensar å ikkje delta.

Takk for at du vil bidra til forskinga!

Har du spørsmål kan du kontakta Leiar for arbeidspakken om kommunane sitt arbeid med rammeplanen: Kjetil Børhaug på e-post kjetil.borhaug@uib.no eller telefon 55 58 31 79, eller Prosjektleder for evalueringsprosjektet: Anne Homme på e-post anho@norceresearch.no eller telefon: 55 58 97 46.

Med helsing,
Kjetil Børhaug (Professor, UiB)
Anne Homme (Prosjektleder, NORCE)

Meir informasjon om databehandling og dine rettar

Vi vil berre bruka opplysningane til dei føremåla som er oppgitt i dette skrivet. Opplysningar vil bli handsama konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Berre prosjektmedarbeidarane vil ha tilgang til opplysningane og opplysningane vil bli lagra på eigen server med tilgangsregulering. Databehandlar er NORCE. Alle deltakarar vil vera anonymiserte og kan ikkje

identifiserast i publikasjonar frå prosjektet. På vegner av NORCE har Norsk Senter for Forschungsdata (NSD) vurdert at handsaminga av personopplysningar er i samsvar med personvernregelverket. Så sant du kan identifiserast i datamaterialet har du rett til å få innsyn i dei opplysningar som er registrert frå deg, til å retta og til å sletta opplysningar. Du har rett til å protestera på handsaminga av dine personopplysningar. Du kan senda klage til personvernombodet eller Datatilsynet om handsaminga av dine personopplysningar.

Vi startar med nokre påstandar om den nye rammeplanen for barnehagane. Ver venleg og oppgi kor einig eller ueinig du er i desse.

	Svært ueinig	Ueinig	Litt ueinig	Verken einig eller ueinig	Litt einig	Einig	Svært einig
Rammeplanen er usamanhengande	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Rammeplanen dekkar heile verksemda i barnehagen	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Rammeplanen er gjennomførbar	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Alle delar i rammeplanen er like bindande	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Rammeplanen er bindande som langsiktig målsetting	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q

I kva grad er du einig eller ueinig i følgjande påstandar om den nye rammeplanen?

	Svært ueinig	Ueinig	Litt ueinig	Verken einig eller ueinig	Litt einig	Einig	Svært einig
Rammeplanen vidarefører i all hovudsak det som har praksis	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Rammeplanen gjer barnehagetilbodet likare i heile landet	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Rammeplanen synleggjer kva barnehagen er	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Rammeplanen klargjer kvalitetskrav til barnehagen	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Rammeplanen klargjer ansvarsfordelinga for barnehagetilbodet	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q

I kva grad synest du at den nye rammeplanen er kjenneteikna av endringar på følgjande områder:

	I svært liten grad	I liten grad	I nokon grad	I stor grad	I svært stor grad
Barnehagens verdigrunnlag	(1) Q	(3) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Ansvar og roller	(1) Q	(3) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Barnehagens formål og innhald	(1) Q	(3) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Barns medverknad	(1) Q	(3) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Samarbeid mellom heim og barnehage	(1) Q	(3) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Barnehagen som pedagogisk verksemd	(1) Q	(3) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Barnehagens arbeidsmåter	(1) Q	(3) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Barnehagens fagområde	(1) Q	(3) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q

I kva grad meiner du at den reviderte rammeplanen legg opp til fylgjande endringar:

	I svært liten grad	I liten grad	I nokon grad	I stor grad	I svært stor grad
Rammeplanen inneber ei tettare kopling til grunnskulen	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q
Rammeplanen legg opp til meir systematisk arbeid med fagområda	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q
Rammeplanen legg opp til meir vaksenstyring	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q
Rammeplanen legg opp til større vekt på progresjon	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q
Rammeplanen legg opp til meir planlagt barnehagepraksis	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q
Rammeplanen gir mindre rom for frileik	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q
Rammeplanen styrkjer barns medverknad	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q

	I svært liten grad	I liten grad	I nokon grad	I stor grad	I svært stor grad
Rammeplanen legg opp til meir fokus på utviklinga til det einsskilde barnet	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q
Rammeplanen legg opp til meir fokus på barnefellesskapet	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q
Omsorgsansvaret er styrka i rammeplanen	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q
Rammeplanen legg opp til meir innsats for eit godt læringsmiljø	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q

I kva grad stiller den nye rammeplanen endra krav til organisering i sektoren?

	I svært liten grad	I liten grad	I nokon grad	I stor grad	I svært stor grad
Rammeplanen krev meir foreldresamarbeid	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q
Rammeplanen krev meir samarbeid med grunnskulen	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q
Rammeplanen krev meir samarbeid med andre oppvekstaktørar	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q
Rammeplanen krev meir spesialisering i den einsskilde barnehage	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q
Rammeplanen krev ei tydelegare fagleg leining av barnehagen	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q
Rammeplanen krev organisasjonsutvikling i barnehagane	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q

Kommunen kan bruka ulike tiltak for å støtta implementeringa av rammeplanen i barnehagane, og dei neste spørsmåla handlar om det.

I kva grad stemmer følgjande påstandar om kommunen si oppfølging av den nye rammeplanen for alle barnehagar i kommunen (kommunale og eventuelt private)

	I svært liten grad	I liten grad	I nokon grad	I stor grad	I svært stor grad
Vi overlet stort sett ansvaret for implementeringa av rammeplanen til barnehagane	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q
Vi har tatt opp rammeplanen i nettverk der alle (alle kommunale og evt private) barnehagar er med	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q
Vi har laga ein framdriftsplan for alle barnehagar i kommunen (kommunale og evt private) der dei sjølve konkretiserer kva den nye planen krev	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q
Vi har formulert mål for korleis rammeplanen bør implementerast av alle barnehagar (kommunale og evt private) i vår kommune	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q
Vi har stilt ekstra ressursar til disposisjon for alle barnehagane i kommunen for å støtta arbeidet med den nye rammeplanen	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q
Vi har brukt tilsynet for å kontrollera at rammeplanen vert implementert	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q

I kva grad stemmer følgjande påstandar om dei tiltaka kommunen har sett i verk overfor alle barnehagar i kommunen (kommunale og eventuelle private)?

	I svært liten grad	I liten grad	I nokon grad	I stor grad	I svært stor grad
Vi tilbyr rettleiing og fagleg påfyll for alle barnehagar på frivillig basis	(1) Q	(3) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Vi har sett i gang utviklingsprosjekt for det vi ser	(1) Q	(3) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q

	I svært liten grad	I liten grad	I nokon grad	I stor grad	I svært stor grad
som særleg viktig i implementeringa av den nye rammeplanen					
Vi har brukt evalueringar for å sjekka at alle implementerer rammeplanen slik kommunen ønskjer	(1) q	(3) q	(5) q	(6) q	(7) q
Vi har henta inn fagleg støtte frå andre (konsulentar, universitet/høgskule, forskning)	(1) q	(3) q	(5) q	(6) q	(7) q

I forrige spørsmål svarte du at du hadde brukt fagleg støtte frå andre i implementeringa av den nye rammeplanen. Ver venleg og skriv kven som har bidratt med slik fagleg støtte i tekstfeltet under

Kryss av for det alternativet som kjem nærast situasjonen i din kommune: Tilsyn med barnehagane er organisert slik at:

- (1) Ansvar for tilsyn er lagt i ei anna organisatorisk eining enn drifta av kommunale barnehagar
- (2) Tilsynet ligg i eit interkommunalt samarbeid der kommunane fører tilsyn i nabokommunen
- (3) Tilsyn og drift av eigne barnehagar er ikkje lagt til ulike organisatoriske einingar.

Under følgjer nokre påstandar om tilsyn med barnehagane. Kor einig eller ueinig er du i følgjande påstandar:

	Svært ueinig	Ueinig	Litt ueinig	Verken einig eller ueinig	Litt einig	Einig	Svært einig
Den nye rammeplanen gir sterkare grunnlag for tilsyn	(1) q	(2) q	(3) q	(4) q	(5) q	(6) q	(7) q
Tilsyn er fyrst og fremst kontroll av at verksemda i barnehagane er lovleg	(1) q	(2) q	(3) q	(4) q	(5) q	(6) q	(7) q

	Svært ueinig	Ueinig	Litt ueinig	Verken einig eller ueinig	Litt einig	Einig	Svært einig
Tilsyn skal ikkje berre vera kontroll, det skal også vera ein dialogisk læringsprosess	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Tilsynet vårt krev at alle sentrale tema i rammeplanen vert arbeidd med i barnehagane	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Tilsynet vårt stiller krav til fortolkinga av sentrale tema i rammeplanen	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Vi opplever at barnehagane gir uttrykk for at dei er usamde i tilsynsvurderingane kommunen gir	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Barnehagetilsynet er eit svakt styringsinstrument	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q

Kva saksfelt har tiltaka dykkar for alle barnehagar i kommunen (alle kommunale og evt dei private) vert retta inn mot i implementeringa av den nye rammeplanen? Kryss av for dei saksfelte som passar.

- (1) Overgang til grunnskulen
- (2) Planlegging av det pedagogiske arbeidet
- (3) Organiseringa i barnehagen
- (4) Foreldresamarbeid
- (5) Ansvar og roller i barnehagen
- (7) Pedagogisk dokumentasjon
- (8) Progresjon
- (9) Leik
- (10) Barns medverknad
- (11) Oppfølging av kvart einskild barn
- (12) Omsorg
- (13) Læringsmiljø
- (14) Inkludering og mangfald

- (15) Q Relasjonar i barnegruppa
- (16) Q Integrasjon av leik, læring og omsorg
- (17) Q Barn med særskilde behov
- (18) Q Bærekraft
- (19) Q Likestilling
- (21) Q Barnehagens verdigrunnlag
- (22) Q Arbeidsmåtar i barnehagen

Er det private barnehagar i kommunen?

- (1) Q Ja
- (2) Q Nei

Korleis har kommunen samarbeidd med dei private barnehagane når det gjeld implementeringa av den nye rammeplanen?

	Svært ueinig	Ueinig	Litt ueinig	Verken einig eller ueinig	Litt einig	Einig	Svært einig
Vi inviterer alle dei private med når vi har faglege bidrag til arbeidet med den nye rammeplanen	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Implementeringa av rammeplanen i dei kommunale barnehagane skal vera eit førebilete for dei private barnehagane.	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Vi har forhandla med dei private barnehagane om ei felles retning for implementeringa av rammeplanen	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Nokre av dei private barnehagane deltar i satsingar og prosjekt som skal fremja implementeringa av rammeplanen	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q

	Svært ueinig	Ueinig	Litt ueinig	Verken einig eller ueinig	Litt einig	Einig	Svært einig
Vi har liten kontakt med dei private barnehagane utover det som gjeld tilskot, tilsyn og godkjenning	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Vi samarbeider tettare med private barnehagar som ikkje tilhøyrrer ein stor eigar	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q

Rammeplanen forpliktar barnehagane til å gi eit tilbod tilpassa samiske barn, så vel som å formidla samisk kultur til alle barn. Dei neste spørsmåla omhandlar kommunen sitt ansvar for dette.

Finnes det barnehagar med samisk tilbod til samiske barn i kommunen?

- (1) Q Ja
 (2) Q Nei

I kva grad stemmer følgjande påstandar for din kommune?

	I svært liten grad	I liten grad	I nokon grad	I stor grad	I svært stor grad
Vi har tatt ansvar for at samiske barn får eit samisk barnehagetilbod	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q
Vi har vore involvert i utforminga av tilbodet til samiske barn på barnehagenivå	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q
Vi arbeider for at samisk språk og kultur skal gjennomsyra heile barnehagetilbodet til samiske barn	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q
Vi arbeider for at det skal vera prosjekt og satsingar om samisk språk og kultur som eit supplement i barnehagar der foreldra ynskjer eit tilbod til samiske barn	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q

	I svært liten grad	I liten grad	I nokon grad	I stor grad	I svært stor grad
Vi tar opp tilbodet til samiske barn i det kommunale tilsynet	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q

Har kommunen tatt opp arbeid med samisk språk og kultur i alle barnehagar i kommunen (kommunale og evt private)?

- (1) Q Ja
(2) Q Nei

Har foreldre i kommunen etterspurt eit samisk tilbod som det ikkje har vore mogeleg å gi?

- (1) Q Ja
(2) Q Nei

Kvifor har ikkje kommunen kunna imøtekoma ønsket om eit samisk tilbod?

	Ja	Nei
Det er for få som ynskjer eit slikt tilbod	(1) Q	(2) Q
Vi har ikkje kvalifiserte barnehagelærarar til dette	(1) Q	(2) Q
Kommunen har ikkje kompetanse om samisk barnehagetilbod	(1) Q	(2) Q

I kva grad stemmer følgjande påstandar for kommunen sitt arbeid med samisk språk og kultur?

Vi spør her om tiltak retta mot alle barnehagar i kommunen, både dei kommunale og dei private dersom der er slike.

	I svært liten grad	I liten grad	I nokon grad	I stor grad	I svært stor grad
Vi har arbeidd for at alle barn skal læra om samisk språk og kultur	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q
Vi har laga ein felles plan for korleis ein kan jobba med samisk språk og kultur i alle barnehagar	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q

	I svært liten grad	I liten grad	I nokon grad	I stor grad	I svært stor grad
Vi har arbeidd for at det i alle barnehagar skal vera markeringar av samisk kultur	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q
Det er ikkje samisk busetnad i vår kommune og derfor har vi ikkje prioritert arbeid med samisk språk og kultur	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q

Kvifor har ikkje kommunen prioritert arbeid med samisk språk og kultur opp mot barnehagane?

	Einig	Ueinig
Det er ikkje samisk busetnad i vår kommune og derfor har vi ikkje prioritert arbeid med samisk språk og kultur	(1) Q	(2) Q
Vi har ikkje kompetanse om samisk språk og kultur	(1) Q	(2) Q
Vi lar det vera opp til den einskilde barnehage å avgjera korleis dei vil arbeide med samisk språk og kultur	(1) Q	(2) Q

Barn opplever fleire overgangar i barnehageløpet, når dei startar i barnehagen, når dei går over i nye aldersbestemte grupper og når dei forlet barnehagen. Her kjem nokre påstandar om kommunen si tilrettelegging for slike overgangar i alle barnehagar i kommunen (kommunale og eventuelt private), som vi bed deg ta stilling til:

	Ja	Nei
Kommunen krev at alle barnehagar skal ha planar for nye barn i barnehagen	(1) Q	(2) Q
Vi har hatt satsingar om nye barn i barnehagen	(1) Q	(2) Q
Vi krev at alle barnehagar skal ha ein plan for overgangar mellom aldersgrupper i barnehagen	(1) Q	(2) Q

	Ja	Nei
Vi har hatt satsingar om overgangar i barnehageløpet	(1) Q	(2) Q

Korleis har kommunen gått fram for å sikra at alle barnehagar (kommunale og eventuelt private) har ein plan for overgangar mellom aldersgruppene? Kryss av for dei tiltaka som passar.

- (1) Q Vi har vore involvert i korleis overgangsplanar i barnehagen skal vera
- (3) Q Vi krev at overgangsplanar skal klargjera pedagogisk progresjon.
- (4) Q Vi krev at planen skal sikra at born med særlege behov vert oppdaga

Har kommunen hatt tiltak for å sikra gode overgangar frå skule til barnehage?

- (1) Q Ja
- (2) Q Nei

Kva for tiltak har kommunen igangsatt for å sikre gode overgangar mellom skule og barnehage frå alle barnehagar? Kryss av for dei tiltaka som passar

- (1) Q Vi har bede barnehagane sjølve ta hovudansvaret for dette
- (2) Q Vi har lagt til rette for at alle barnehagar vitjar ein skule/skulane borna deira skal vidare til
- (3) Q Vi har lagt til rette for at informasjon om kvart barn kjem vidare til skulen
- (4) Q Vi har utarbeidd mål om kva føresetnader barnehagen skal sikra at alle barn har før dei startar skulen
- (5) Q Vi har laga reglar for overgangen til skulen
- (6) Q Vi har systematisert arbeidet med å avdekka born med særlege behov for å setja inn tiltak tidleg.

Under følgjer nokre påstandar knytt til dei utfordringar som kommunen står overfor i iverksetjinga av den nye rammeplanen i barnehagen. Kor einig eller ueinig er du i følgjande påstandar:

	Svært ueinig	Ueinig	Litt ueinig	Verken einig eller ueinig	Litt einig	Einig	Svært einig
Kommunen har for liten kapasitet til å følgja iverksetjinga godt nok opp	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q

	Svært ueinig	Ueinig	Litt ueinig	Verken einig eller ueinig	Litt einig	Einig	Svært einig
Barnehagane har for liten kapasitet til å følgja opp ny rammeplan	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Barnehagane har god innsikt i rammeplanen	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Barnehagane har tilstrekkeleg kompetanse til å iverksetja rammeplanen	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Barnehagane er motvillige til endring og omstilling	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Det er store kvalitetsforskjellar mellom barnehagane	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Foreldra er positive til endringar	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Vi har private barnehagar i vår kommune som det er vanskeleg å få med i våre implementeringstiltak	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Vi har for svak lovheimel til å regulera dei private barnehagane	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Mange barnehagar har særlege profilar som ny rammeplan ikkje gir rom for	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q

Opplever du at kommunesamanslåing vanskeleggjer oppfølging av den nye rammeplanen?

- (1) Q Ja
- (2) Q I nokon grad
- (3) Q Nei

Kommunane har ulike føresetnader for å vareta rolla som barnehagestyresmakt, og dei neste spørsmåla skal gi eit bilete av kommunen som barnehagestyresmakt generelt.

Er ansvaret for barnehagesaker lagt til ei organisatorisk eining med ansvar berre for barnehage?

- (1) Ja
- (2) Nei

Kor mange årsverk jobbar med barnehagesaker i kommuneadministrasjonen?

—

Har dei som jobbar med barnehagesaker i kommuneadministrasjonen barnehagelærerutdanning/førskulelærerutdanning?

- (1) Ja, alle
- (2) Ja, ein del av dei
- (3) Nei, ingen av dei

Deltar kommunen i interkommunalt samarbeid på barnehagefeltet?

- (1) Ja
- (2) Nei

Har kommunen vedtatt mål for alle barnehagar i kommunen om følgjande:

	Ja	Nei
Pedagogisk innhald i barnehagane?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>
Kor store barnehagar bør vera?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>
Barnegruppeorganisering?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>

Er du samd i følgjande påstandar om kommunal barnehagepolitikk i kommunen din:

	Ja	Nei
Kommunen sikrar at alle barnehagar vert drivne lovleg	(1) Q	(2) Q
Kommunen leiar den faglege utviklinga av alle barnehagar i kommunen	(1) Q	(2) Q
Kommunen samordnar barnehagetilbodet med resten av oppvekstfeltet	(1) Q	(2) Q

I kva grad er påstandane under dekkande for kommunen du jobbar i:

	I svært liten grad	I liten grad	I nokon grad	I stor grad	I svært stor grad
Kommunen som barnehagestyresmakt ser samarbeid mellom barnehagane og oppvekstfeltet elles (ppt, barnevern, helsetenesta, flyktningetenesta) som viktig	(1) Q	(3) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Barnehagane er sjølve ansvarlege for samarbeidet med andre oppvekstaktørar	(1) Q	(3) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Kommunen har organisert rutinar for samarbeid mellom barnehagane og andre oppvekstaktørar	(1) Q	(3) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Kommunen har formulert mål for ein samordna oppvekstpolitikk	(1) Q	(3) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q

Kor stor del av barnehageplassane i kommunen vert tilbydde av private barnehagar?

- (1) Q 0–10 %
- (2) Q 11–20 %
- (3) Q 21–30 %
- (4) Q 31–40 %
- (5) Q 41–50 %
- (6) Q 51–60 %

- (7) q 61–70 %
 (8) q 71–80 %
 (9) q 81–90 %
 (10) q 91–100 %

Samarbeidet med private barnehagar generelt kan ta ulike former. I kva grad har dette samarbeidet følgjande kjenneteikn?

	I svært liten grad	I liten grad	I nokon grad	I stor grad	I svært stor grad
Dei private barnehagane deltar i nettverk for alle barnehagar	(1) q	(2) q	(3) q	(4) q	(5) q
Vi har formelle samarbeidsavtalar med alle/nokre av dei private barnehagane	(1) q	(2) q	(3) q	(4) q	(5) q
Samarbeidet med dei private barnehagane kan vera krevjande	(1) q	(2) q	(3) q	(4) q	(5) q
Vi gir råd og hjelp til dei private barnehagane ut frå kva dei har behov for	(1) q	(2) q	(3) q	(4) q	(5) q
Dei private barnehagane deltar i felles satsingar i den grad dei ynskjer det.	(1) q	(2) q	(3) q	(4) q	(5) q
Vi har nær, uformell kontakt med dei private barnehagane.	(1) q	(2) q	(3) q	(4) q	(5) q
Kommunen og dei private barnehagane kan ha ulike syn i pedagogiske spørsmål	(1) q	(2) q	(3) q	(4) q	(5) q

Er nokre av dei private barnehagane i kommunen eigd av ein eigar med minst 10 barnehagar?

- (1) q Ja
 (2) q Nei

Det er ulike syn på kva rolle dei private barnehagane har i sektoren. Kor einig eller ueinig er du i følgjande påstandar

	Svært ueinig	Ueinig	Litt ueinig	Verken einig eller ueinig	Litt einig	Einig	Svært einig
Kommunale og private barnehagar konkurrerer om barn i vår kommune	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Konkurranse vanskeleggjer samarbeidet mellom barnehagane	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Dei private barnehagane har til dels andre pedagogiske tilnærmingar	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Dei private barnehagane er innovative	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Dei private barnehagane vert stadig meir kommersielt orienterte	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Vi har vanskelege saker knytt til finansiering av dei private barnehagane	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Dei private barnehagane har andre syn enn kommunen på kva som er lovleg verksemd.	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q

Her kjem nokre fleire påstandar om dei private barnehagane si rolle i sektoren. I kva grad er du einig eller ueinig med desse påstandene?

	Svært ueinig	Ueinig	Litt ueinig	Verken einig eller ueinig	Litt einig	Einig	Svært einig
Barnehagar tilhøyrande store private eigarar har tilgang til ressursar og kompetanse som kjem alle barnehagar i kommunen til gode	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q

	Svært ueinig	Ueinig	Litt ueinig	Verken einig eller ueinig	Litt einig	Einig	Svært einig
Barnehagar tilhøyrande store private eigarar er vanskelegare å få med i kommunale satsingar for sektoren enn andre private barnehagar	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Barnehagar tilhøyrande store private eigarar deltar i eit nært samarbeid med kommunen	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q

Det er ulike syn på kva som har vore dei største problema i sektoren før den nye rammeplanen av 2017 kom. I kva grad er du einig eller ueinig i følgjande problempåstandar?

	Svært ueinig	Ueinig	Litt ueinig	Verken einig eller ueinig	Litt einig	Einig	Svært einig
Det har vore for stor kvalitetsvariasjon i sektoren	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Det har vore for mykje tilfeldig praksis i sektoren	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Det har vore for lite progresjon og systematikk i det pedagogiske arbeidet	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Det har vore for lite kontroll med dei private aktørane	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Det har vore for lite aksept av dei private barnehagane	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Kvalitetskrava til barnehagane har vore for uklart formulerte	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q
Sektoren har hatt for knappe ressursar	(1) Q	(2) Q	(3) Q	(4) Q	(5) Q	(6) Q	(7) Q

Om du har kommentarar til undersøkinga er du velkomen til å skrive desse i feltet under

C2.2 Spørjeskjema med introduksjonsskriv, runde 2

Kryss av for det språket du ønsker å gjennomføre undersøkinga på

- (1) Norsk
- (2) Nord-samisk

Dette er ein invitasjon til din kommune om å delta i eit prosjekt der NORCE - Norwegian Research Centre i samarbeid med Universitetet i Bergen og Høgskulen på Vestlandet evaluerer implementeringa av den nye rammeplanen for barnehagen av 2017. Føremålet med prosjektet er å analysere korleis sentrale aktørarar i barnehagesektoren fortolkar den nye rammeplanen, og korleis dei innanfor sitt ansvarsområde arbeider for å fylgja planen opp. Kommunen er ein av desse aktørane og alle kommunar i landet får tilsendt dette spørjeskjemaet. Prosjektet er eit oppdrag for Utdanningsdirektoratet (UDIR).

Vi ønsker at den øvste administrativt tilsette som jobbar primært med barnehage svarar på skjemaet, eller der ein slik ikkje finnes, den administrativt tilsette som jobbar mest med dette.

Vi gjennomførde ei tilsvarande undersøking for to år siden og er interesserte i korleis kommunane har arbeidd med rammeplanen sidan den gang. Spørjeskjemaet tar i gjennomsnitt 20 minutt og svara på, og vi inviterer deg til å seia di meining om korleis du fortolkar den nye rammeplanen og kva tiltak di avdeling har satt i gang for å fylgja opp denne. Vidare fokuserer vi på nokre utvalde områder i rammeplanen: ivaretaking av samisk språk og kultur og sikring av gode overgangar. Vi avsluttar med nokre generelle spørsmål om kommunen du representerer.

Svara dine vert registrert elektronisk. Det er friviljug å delta og du kan når som helst trekkja deg frå prosjektet ved å ta kontakt med professor Kjetil Børhaug (kjetil.borhaug@uib.no). All informasjon frå deg vil då bli sletta og det vil ikkje ha nokre konsekvensar å ikkje delta.

Takk for at du vil bidra til forskinga!

Har du spørsmål kan du kontakta leiar for arbeidspakken om kommunane sitt arbeid med rammeplanen, Kjetil Børhaug, på e-post kjetil.borhaug@uib.no eller telefon 55 58 31 79, eller prosjektleiar for evalueringsprosjektet, Anne Homme på e-post anho@norceresearch.no eller telefon: 56 10 76 13.

Med helsing,

Kjetil Børhaug (Professor, UiB)

Anne Homme (Prosjektleiar, NORCE)

Meir informasjon om databehandling og dine rettar

Vi vil berre bruka opplysningane til dei føremåla som er oppgitt i dette skrivet. Opplysningar vil bli handsama konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Berre prosjektmedarbeidarane

vil ha tilgang til opplysningane og opplysningane vil bli lagra på eigen server med tilgangsregulering. Databehandlar er NORCE. Alle deltakarar vil vera anonymiserte og kan ikkje identifiserast i publikasjonar frå prosjektet. På vegner av NORCE har Norsk Senter for Forskningsdata (NSD) vurdert at handsaminga av personopplysningar er i samsvar med personvernregelverket. Så sant du kan identifiserast i datamaterialet har du rett til å få innsyn i dei opplysningar som er registrert frå deg, til å retta og til å sletta opplysningar. Du har rett til å protestera på handsaminga av dine personopplysningar. Du kan senda klage til personvernombodet eller Datatilsynet om handsaminga av dine personopplysningar.

Vi startar med nokre påstandar om rammeplanen for barnehagane. Ver venleg og oppgi kor einig eller ueinig du er i desse

	Svært ueinig	Ueinig	Litt ueinig	Verken einig eller ueinig	Litt einig	Einig	Svært einig
Rammeplanen er usamanhengande	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>	(7) <input type="radio"/>
Rammeplanen dekkar heile verksemda i barnehagen	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>	(7) <input type="radio"/>
Rammeplanen er gjennomførbar	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>	(7) <input type="radio"/>
Alle delar i rammeplanen er like bindande	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>	(7) <input type="radio"/>
Rammeplanen er bindande som langsiktig målsetting	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>	(7) <input type="radio"/>

I kva grad meiner du rammeplanen har kravd fylgjande endringar:

	I svært liten grad	I liten grad	I nokon grad	I stor grad	I svært stor grad
Rammeplanen inneber ei tettare kopling til grunnskulen	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>
Rammeplanen legg opp til meir systematisk arbeid med fagområda	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>
Rammeplanen legg opp til meir vaksenstyring	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>
Rammeplanen legg opp til større vekt på progresjon	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>
Rammeplanen legg opp til meir planlagt barnehagepraksis	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>
Rammeplanen gir mindre rom for frileik	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>
Rammeplanen styrkjer barns medverknad	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>
Rammeplanen legg opp til meir fokus på utviklinga til det einkilde barnet	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>

Rammeplanen legg opp til meir fokus på barnefellesskapet (1) (2) (3) (4) (5)

Omsorgsansvaret er styrka i rammeplanen (1) (2) (3) (4) (5)

Rammeplanen legg opp til meir innsats for eit godt læringsmiljø (1) (2) (3) (4) (5)

Rammeplanen legg meir vekt på overgangar mellom aldersgrupper i barnehagen (1) (2) (3) (4) (5)

Rammeplanen legg meir vekt på introduksjon av nye barn (1) (2) (3) (4) (5)

I kva grad stemmer følgjande påstandar om kommunen si oppfølging av rammeplanen for alle barnehagar i kommunen (kommunale og eventuelt private):

	I svært liten grad	I liten grad	I nokon grad	I stor grad	I svært stor grad
Vi overlet stort sett ansvaret for implementeringa av rammeplanen til barnehagane	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>
Vi har tatt opp rammeplanen i nettverk der alle (alle kommunale og ev. private) barnehagar er med	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>
Vi har laga ein framdriftsplan for alle barnehagar i kommunen (kommunale og ev. private) der dei sjølve konkretiserer kva den nye planen krev	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>
Vi har formulert mål for korleis rammeplanen bør implementerast av alle barnehagar (kommunale og ev. private) i vår kommune	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>
Vi har stilt ekstra ressursar til disposisjon for alle barnehagane i kommunen for å støtta arbeidet med den nye rammeplanen	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>

Vi har brukt tilsynet for å kontrollera at rammeplanen vert implementert

(1) (2) (3) (4) (5)

I kva grad stemmer følgjande påstandar om dei tiltaka kommunen har sett i verk dei siste 12 månadane overfor alle barnehagar i kommunen (kommunale og eventuelle private)?

I svært liten grad I liten grad I nokon grad I stor grad I svært stor grad

Vi tilbyr rettleiing og fagleg påfyll for alle barnehagar på frivillig basis

(1) (2) (3) (4) (5)

Vi har sett i gang utviklingsprosjekt for det vi ser som særleg viktig i oppfølginga av den nye rammeplanen

(1) (2) (3) (4) (5)

Vi har brukt evalueringar for å sjekka at alle følgjer opp rammeplanen slik kommunen ønskjer

(1) (2) (3) (4) (5)

Vi har henta inn fagleg støtte frå andre (konsulentar, universitet/høgskule, forskning)

(1) (2) (3) (4) (5)

I førre spørsmål svarte du at du hadde brukt fagleg støtte frå andre i oppfølginga av rammeplanen. Ver venleg og skriv kven som har bidratt med slik fagleg støtte i tekstfeltet under

Kryss av for det alternativet som kjem nærast situasjonen i din kommune: Tilsyn med barnehagane er organisert slik at:

- (1) Ansvaret for tilsyn er lagt i ei anna organisatorisk eining enn drifta av kommunale barnehagar
- (2) Tilsynet ligg i eit interkommunalt samarbeid der kommunane fører tilsyn i nabokommunen
- (3) Tilsyn og drift av egne barnehagar er ikkje lagt til ulike organisatoriske einingar

Under følger nokre påstandar om tilsyn med barnehagane. Kor einig eller ueinig er du i følgjande påstandar:

	Svært ueinig	Ueinig	Litt ueinig	Verken einig eller ueinig	Litt einig	Einig	Svært einig
Den nye rammeplanen gir sterkare grunnlag for tilsyn	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>	(7) <input type="radio"/>
Tilsyn er fyrst og fremst kontroll av at verksemda i barnehagane er lovleg	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>	(7) <input type="radio"/>
Tilsyn skal ikkje berre vera kontroll, det skal også vera ein dialogisk læringsprosess	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>	(7) <input type="radio"/>
Tilsynet vårt krev at alle sentrale tema i rammeplanen vert arbeidd med i barnehagane	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>	(7) <input type="radio"/>

Tilsynet vårt stiller krav til fortolkinga av sentrale tema i rammeplanen (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7)

Vi opplever at barnehagane gir uttrykk for at dei er usamde i tilsynsvurderingane kommunen gir (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7)

Barnehagetilsynet er eit svakt styringsinstrument (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7)

Tilsynet vårt stiller krav om internkontroll (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7)

Tilsynet vårt stiller krav om psykososialt barnehagemiljø (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7)

Kva saksfelt har tiltaka dykkar for å følgja opp rammeplanen (for alle barnehagar i kommunen, både kommunale og evt dei private) vore retta inn mot dei siste 2 åra? Kryss av for dei saksfelte som passar.

(2) Planlegging av det pedagogiske arbeidet

(3) Organiseringa i barnehagen

(4) Foreldresamarbeid

(5) Ansvar og roller i barnehagen

(6) Pedagogisk dokumentasjon

- (7) Progresjon
- (8) Leik
- (9) Barns medverknad
- (10) Oppfølging av kvart einskild barn
- (11) Omsorg
- (12) Læringsmiljø
- (13) Inkludering og mangfald
- (14) Relasjonar i barnegruppa
- (15) Integrasjon av leik, læring og omsorg
- (16) Barn med særskilde behov
- (17) Bærekraft
- (18) Likestilling
- (19) Barnehagens verdigrunnlag
- (20) Arbeidsmåtar i barnehagen
- (21) Fagområda

Kva fagområde har kommunen prioritert i oppfølginga av alle barnehagar i kommunen det siste året? Kryss av for dei tre fagområda de har prioritert høgst.

- (1) Kommunikasjon, språk og tekst
- (2) Kropp, bevegelse, mat og helse
- (3) Kunst, kultur og kreativitet
- (4) Natur, miljø og teknologi
- (5) Antal, rom og form
- (6) Etikk, religion og filosofi
- (7) Nærmiljø og samfunn

Er det private barnehagar i kommunen?

- (1) Ja
- (2) Nei

Korleis har kommunen samarbeidd med dei private barnehagane når det gjeld oppfølginga av rammeplanen?

Svært ueinig Ueinig Litt ueinig Verken einig eller ueinig Litt einig Einig Svært einig

Vi inviterer alle dei private med når vi har faglege bidrag til arbeidet med den nye rammeplanen	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>	(7) <input type="radio"/>
Implementeringa av rammeplanen i dei kommunale barnehagane skal vera eit førebilete for dei private barnehagane	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>	(7) <input type="radio"/>
Vi har forhandla med dei private barnehagane om ei felles retning for implementeringa av rammeplanen	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>	(7) <input type="radio"/>
Nokre av dei private barnehagane deltar i satsingar og prosjekt som skal fremja implementeringa av rammeplanen	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>	(7) <input type="radio"/>

Vi har liten kontakt med dei private barnehagane utover det som gjeld tilskot, tilsyn og godkjenning (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7)

Vi samarbeider tettare med private barnehagar som ikkje tilhøyrer ein stor eigar (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7)

Rammeplanen forpliktar barnehagane til å gi eit tilbod tilpassa samiske barn, så vel som å formidla samisk kultur til alle barn. Dei neste spørsmåla handlar om kommunen sitt ansvar for dette.

Finst det barnehagar med samisk tilbod til samiske barn i kommunen?

- (1) Ja
(2) Nei

I kva grad stemmer følgjande påstandar for din kommune:

I svært liten grad I liten grad I nokon grad I stor grad I svært stor grad

Vi har tatt ansvar for at samiske barn får eit samisk barnehagetilbod (1) (2) (3) (4) (5)

Vi har vore involvert i utforminga av tilbodet til samiske barn på barnehagenivå (1) (2) (3) (4) (5)

Vi arbeider for at samisk språk og kultur skal gjennomsyra heile barnehagetilbodet til samiske barn

(1)

(2)

(3)

(4)

(5)

Vi arbeider for at det skal vera prosjekt og satsingar om samisk språk og kultur som eit supplement i barnehagar der foreldra ynskjer eit tilbod til samiske barn

(1)

(2)

(3)

(4)

(5)

Vi tar opp tilbodet til samiske barn i det kommunale tilsynet

(1)

(2)

(3)

(4)

(5)

Vi har henta inn støttmateriell til barnehagar med samiske barn

(1)

(2)

(3)

(4)

(5)

Har kommunen tatt opp arbeid med samisk språk og kultur i alle barnehagar i kommunen (kommunale og ev. private)?

(1) Ja

(2) Nei

Har foreldre i kommunen spurt etter eit samisk tilbod som det ikkje har vore mogeleg å gi?

(1) Ja

(2) Nei

Kvifor har ikkje kommunen kunna imøtekoma ønsket om eit samisk tilbod?

	Ja	Nei
Det er for få som ønsker eit slikt tilbod	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>
Vi har ikkje kvalifiserte barnehagelærarar til dette	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>
Kommunen har ikkje kompetanse om samisk barnehagetilbod	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>

I kva grad stemmer følgjande påstandar for kommunen sitt arbeid med samisk språk og kultur? Vi spør her om tiltak retta mot alle barnehagar i kommunen, både dei kommunale og dei private dersom der er slike.

	I svært liten grad	I liten grad	I nokon grad	I stor grad	I svært stor grad
Vi har arbeid for at alle barn skal læra om samisk språk og kultur	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>
Vi har laga ein felles plan for korleis ein kan jobba med samisk språk og kultur i alle barnehagar	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>

Vi har arbeidd for at det i alle barnehagar skal vera markeringar av samisk kultur

(1)

(2)

(3)

(4)

(5)

Det er ikkje samisk busetnad i vår kommune og derfor har vi ikkje prioritert arbeid med samisk språk og kultur

(1)

(2)

(3)

(4)

(5)

Vi har gjort støttmateriell om samisk språk og kultur tilgjengeleg for alle barnehagar

(1)

(2)

(3)

(4)

(5)

Kvifor har ikkje kommunen prioritert arbeid med samisk språk og kultur opp mot barnehagane?

Einig

Ueinig

Det er ikkje samisk busetnad i vår kommune og derfor har vi ikkje prioritert arbeid med samisk språk og kultur

(1)

(2)

Vi har ikkje kompetanse om samisk språk og kultur

(1)

(2)

Vi lar det vera opp til den einskilde barnehage å avgjera korleis dei vil arbeide med samisk språk og kultur

(1)

(2)

Barn opplever fleire overgangar i barnehageløpet, når dei startar i barnehagen og når dei går over i nye aldersbestemte grupper. Her kjem nokre påstandar om kommunen si tilrettelegging for slike overgangar i alle barnehagar i kommunen (kommunale og eventuelt private), som vi bed deg ta stilling til:

	Ja	Nei
Kommunen krev at alle barnehagar skal ha planar for nye barn i barnehagen	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>
Vi har hatt satsingar om nye barn i barnehagen	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>
Vi krev at alle barnehagar skal ha ein plan for overgangar mellom aldersgrupper i barnehagen	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>
Vi har hatt satsingar om overgangar i barnehageløpet	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>

Korleis har kommunen gått fram for å sikra at alle barnehagar (kommunale og eventuelt private) har ein plan for overgangar mellom aldersgruppene? Kryss av for dei tiltaka som passar.

- (1) Vi har vore involvert i korleis overgangsplanar i barnehagen skal vera
- (2) Vi krev at overgangsplanar skal klargjera pedagogisk progresjon
- (3) Vi krev at planen skal sikra at born med særlege behov vert oppdaga

Har kommunen hatt tiltak for å sikra gode overgangar mellom skule og barnehage?

- (1) Ja

(2) Nei

Kva for tiltak har kommunen sett i verk for å sikra gode overgangar mellom skule og barnehage frå alle barnehagar? Kryss av for dei tiltaka som passar

- (1) Vi har bede barnehagane sjølve ta hovudansvaret for dette
- (2) Vi har lagt til rette for at alle barnehagar vitjar ein skule/skulane borna deira skal vidare til
- (3) Vi har lagt til rette for at informasjon om kvart barn kjem vidare til skulen
- (4) Vi har utarbeidd mål om kva føresetnader barnehagen skal sikra at alle barn har før dei startar skulen
- (5) Vi har laga reglar for overgangen til skulen
- (6) Vi har systematisert arbeidet med å avdekka born med særlege behov for å setja inn tiltak tidleg.

Under følgjer nokre påstandar om tilhøve som kan verka inn på kommunen si oppfølging av rammeplanen i barnehagen. Kor einig eller ueinig er du i følgjande påstandar:

Svært ueinig Ueinig Litt ueinig Verken einig eller ueinig Litt einig Einig Svært einig

Kommunen har for liten kapasitet til å følgja iverksetjinga godt nok opp (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7)

Barnehagane har for liten kapasitet til å følgja opp ny rammeplan (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7)

Barnehagane har god innsikt i rammeplanen	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>	(7) <input type="radio"/>
Barnehagane har tilstrekkeleg kompetanse til å følgja opp rammeplanen	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>	(7) <input type="radio"/>
Barnehagane er motvillige til endring og omstilling	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>	(7) <input type="radio"/>
Det er store kvalitetsforskjellar mellom barnehagane	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>	(7) <input type="radio"/>
Foreldre er positive til endringar	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>	(7) <input type="radio"/>
Vi har private barnehagar i vår kommune som det er vanskeleg å få med i våre oppfølgingstiltak	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>	(7) <input type="radio"/>
Vi har for svak lovheimel til å	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>	(7) <input type="radio"/>

regulera dei private
barnehagane

Mange barnehagar (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7)
har særlege profilar
som ny rammeplan
ikkje gir rom for

Kommunane har ulike føresetnader for å vareta rolla som barnehagestyresmakt, og med dei neste spørsmåla ønsker vi å få eit overordna bilete av kommunen som barnehagestyresmakt.

Er ansvaret for barnehagesaker lagt til ei organisatorisk eining med ansvar berre for barnehage?

- (1) Ja
(2) Nei

Kor mange årsverk jobbar med barnehagesaker i kommuneadministrasjonen?

Har dei som jobbar med barnehagesaker i kommuneadministrasjonen
barnehagelærarutdanning/førskulelærarutdanning?

- (1) Ja, alle
(2) Ja, ein del av dei
(3) Nei, ingen av dei

Deltar kommunen i interkommunalt samarbeid på barnehagefeltet?

- (1) Ja

(2) Nei

Har kommunen vedtatt mål for alle barnehagar i kommunen om følgjande:

	Ja	Nei
Pedagogisk innhald i barnehagane?	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>
Kor store barnehagar bør vera?	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>
Barnegruppeorganisering?	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>

Er du samd i følgjande påstandar om kommunal barnehagepolitikk i kommunen din:

	Ja	Nei
Kommunen sikrar at alle barnehagar vert drivne lovleg	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>
Kommunen leiar den faglege utviklinga av alle barnehagar i kommunen	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>
Kommunen samordnar barnehagetilbodet med resten av oppvekstfeltet	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>

I kva grad er påstandane under dekkande for kommunen du jobbar i:

I svært liten grad I liten grad I nokon grad I stor grad I svært stor grad

Kommunen som barnehagestyresmakt ser samarbeid mellom barnehagane og oppvekstfeltet elles (PPT, barnevern, helsetenesta, flyktingetenesta) som viktig

(1) (2) (3) (4) (5)

Barnehagane er sjølve ansvarlege for samarbeidet med andre oppvekstaktørar

(1) (2) (3) (4) (5)

Kommunen har organisert rutinar for samarbeid mellom barnehagane og andre oppvekstaktørar

(1) (2) (3) (4) (5)

Kommunen har formulert mål for ein samordna oppvekstpolitikk

(1) (2) (3) (4) (5)

Kor stor del av barnehageplassane i kommunen vert tilbydd av private barnehagar?

- (1) 0-10%
- (2) 11-20%
- (3) 21-30%
- (4) 31-40%
- (5) 41-50%

- (6) 51-60%
- (7) 61-70%
- (8) 71-80%
- (9) 81-90%
- (10) 91-100%

Samarbeidet med private barnehagar generelt kan ta ulike former. I kva grad har dette samarbeidet følgjande kjenneteikn?

	I svært liten grad	I liten grad	I nokon grad	I stor grad	I svært stor grad
Dei private barnehagane deltar i nettverk for alle barnehagar	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>
Vi har formelle samarbeidsavtalar med alle/nokre av dei private barnehagane	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>
Samarbeidet med dei private barnehagane kan vera krevjande	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>
Vi gir råd og hjelp til dei private barnehagane ut frå kva dei har behov for	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>

Dei private barnehagane deltar i felles satsingar i den grad dei ynskjer det. (1) (2) (3) (4) (5)

Vi har nær, uformell kontakt med dei private barnehagane. (1) (2) (3) (4) (5)

Kommunen og dei private barnehagane kan ha ulike syn i pedagogiske spørsmål (1) (2) (3) (4) (5)

Er nokre av dei private barnehagane i kommunen eigd av ein eigar med minst 10 barnehagar?

- (1) Ja
- (2) Nei
- (3) Veit ikkje

Det er ulike syn på kva rolle dei private barnehagane har i sektoren. Kor einig eller ueinig er du i følgjande påstandar:

Svært ueinig Ueinig Litt ueinig Verken einig eller ueinig Litt einig Einig Svært einig

Kommunale og private barnehagar konkurrerer om barn i vår kommune (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7)

Konkurransen gjer samarbeidet mellom barnehagane vanskeleg

(1) (2) (3) (4) (5) (6) (7)

Dei private barnehagane har til dels andre pedagogiske tilnærmingar

(1) (2) (3) (4) (5) (6) (7)

Dei private barnehagane er innovative

(1) (2) (3) (4) (5) (6) (7)

Dei private barnehagane vert stadig meir kommersielt orienterte

(1) (2) (3) (4) (5) (6) (7)

Vi har vanskelege saker knytt til finansiering av dei private barnehagane

(1) (2) (3) (4) (5) (6) (7)

Dei private barnehagane har andre syn enn kommunen på kva som er lovleg verksemd

(1) (2) (3) (4) (5) (6) (7)

Her kjem nokre fleire påstandar om dei private barnehagane si rolle i sektoren. I kva grad er du einig eller ueinig med desse påstandane?

Svært ueinig Ueinig Litt ueinig Verken einig eller ueinig Litt einig Einig Svært einig

Barnehagar tilhøyrande store private eigarar har tilgang til ressursar og kompetanse som kjem alle barnehagar i kommunen til gode

(1) (2) (3) (4) (5) (6) (7)

Barnehagar tilhøyrande store private eigarar er vanskelegare å få med i kommunale satsingar for sektoren enn andre private barnehagar

(1) (2) (3) (4) (5) (6) (7)

Barnehagar tilhøyrande store private eigarar deltar i eit nært samarbeid med kommunen

(1) (2) (3) (4) (5) (6) (7)

Det er ulike syn på kva som har vore dei største problema i sektoren før rammeplanen av 2017 kom. I kva grad er du einig eller ueinig i følgjande problempåstandar?

	Svært ueinig	Ueinig	Litt ueinig	Verken einig eller ueinig	Litt einig	Einig	Svært einig
Det har vore for stor kvalitetsvariasjon i sektoren	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>	(7) <input type="radio"/>
Det har vore for mykje tilfeldig praksis i sektoren	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>	(7) <input type="radio"/>
Det har vore for lite progresjon og systematikk i det pedagogiske arbeidet	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>	(7) <input type="radio"/>
Det har vore for lite kontroll med dei private aktørane	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>	(7) <input type="radio"/>
Det har vore for lite aksept av dei private barnehagane	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>	(7) <input type="radio"/>
Kvalitetskrava til barnehagane har	(1) <input type="radio"/>	(2) <input type="radio"/>	(3) <input type="radio"/>	(4) <input type="radio"/>	(5) <input type="radio"/>	(6) <input type="radio"/>	(7) <input type="radio"/>

vore for uklart
formulerte

Sektoren har hatt
for knappe
ressursar

(1)

(2)

(3)

(4)

(5)

(6)

(7)

Takk for at du tok deg tid til å delta på undersøkinga!

Svara dine er no lagra og du kan lukke nettlesaren.

C3 Brukerundersøkelsen

C3.1 Spørreskjema

Bakgrunn

Barnets kjønn

Svaralternativ: Gutt – Jente

Barnets alder

Svaralternativ: 0 år – 1 år – 2 år – 3 år – 4 år – 5 eller 6 år

Har barnet et annet morsmål enn norsk?

Svaralternativ: Ja – Nei

Ute- og innemiljø

Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med barnehagens utearealer?

Svaralternativ: Svært fornøyd – Ganske fornøyd – Verken fornøyd eller misfornøyd – Ganske misfornøyd – Svært misfornøyd – Vet ikke

Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med barnehagens lokaler?

Svaralternativ: Svært fornøyd – Ganske fornøyd – Verken fornøyd eller misfornøyd – Ganske misfornøyd – Svært misfornøyd – Vet ikke

Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med barnehagens leker og utstyr?

Svaralternativ: Svært fornøyd – Ganske fornøyd – Verken fornøyd eller misfornøyd – Ganske misfornøyd – Svært misfornøyd – Vet ikke

Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med hygienen i barnehagen?

Svaralternativ: Svært fornøyd – Ganske fornøyd – Verken fornøyd eller misfornøyd – Ganske misfornøyd – Svært misfornøyd – Vet ikke

Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med barnehagens mattilbud?

Svaralternativ: Svært fornøyd – Ganske fornøyd – Verken fornøyd eller misfornøyd – Ganske misfornøyd – Svært misfornøyd – Vet ikke

Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med hvordan barnehagen ivaretar barnas sikkerhet?

Svaralternativ: Svært fornøyd – Ganske fornøyd – Verken fornøyd eller misfornøyd – Ganske misfornøyd – Svært misfornøyd – Vet ikke

Relasjon mellom barn og voksen

Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn:

Jeg opplever at barnet mitt føler seg trygg på personalet i barnehagen.

Svaralternativ: Helt enig – Delvis enig – Verken enig eller uenig – Delvis uenig – Helt uenig – Vet ikke

Jeg opplever at de ansatte tar hensyn til mitt barns behov.

Svaralternativ: Helt enig – Delvis enig – Verken enig eller uenig – Delvis uenig – Helt uenig – Vet ikke

Jeg opplever at de ansatte er engasjerte i mitt barn.

Svaralternativ: Helt enig – Delvis enig – Verken enig eller uenig – Delvis uenig – Helt uenig – Vet ikke

Jeg opplever at personaltettheten – antallet barn per voksen – i barnehagen er tilfredsstillende.

Svaralternativ: Helt enig – Delvis enig – Verken enig eller uenig – Delvis uenig – Helt uenig – Vet ikke

Barnets trivsel

Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn:

Jeg har inntrykk av at barnet mitt trives i barnehagen.

Svaralternativ: Helt enig – Delvis enig – Verken enig eller uenig – Delvis uenig – Helt uenig – Vet ikke

Jeg har inntrykk av at barnet mitt har venner i barnehagen.

Svaralternativ: Helt enig – Delvis enig – Verken enig eller uenig – Delvis uenig – Helt uenig – Vet ikke

Jeg har inntrykk av at barnehagen legger til rette for allsidig lek og aktiviteter.

Svaralternativ: Helt enig – Delvis enig – Verken enig eller uenig – Delvis uenig – Helt uenig – Vet ikke

Informasjon

Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn:

Jeg får god informasjon fra personalet om hvordan barnet mitt har det i barnehagen.

Svaralternativ: Helt enig – Delvis enig – Verken enig eller uenig – Delvis uenig – Helt uenig – Vet ikke

Jeg får god informasjon om innholdet i barnehagedagen.

Svaralternativ: Helt enig – Delvis enig – Verken enig eller uenig – Delvis uenig – Helt uenig – Vet ikke

Barnehagen er flinke til å informere om eventuelle endringer i personalgruppen.

Svaralternativ: Helt enig – Delvis enig – Verken enig eller uenig – Delvis uenig – Helt uenig – Vet ikke

Barnets utvikling

Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn:

Jeg opplever å ha en god dialog med barnehagen om mitt barns utvikling.

Svaralternativ: Helt enig – Delvis enig – Verken enig eller uenig – Delvis uenig – Helt uenig – Vet ikke

Jeg har inntrykk av at barnehagen bidrar til mitt barns sosiale utvikling (vennskap, empati, vise hensyn).

Svaralternativ: Helt enig – Delvis enig – Verken enig eller uenig – Delvis uenig – Helt uenig – Vet ikke

Jeg har inntrykk av at personalet i barnehagen oppmuntrer mitt barns nysgjerrighet og lyst til å lære.

Svaralternativ: Helt enig – Delvis enig – Verken enig eller uenig – Delvis uenig – Helt uenig – Vet ikke

Jeg har inntrykk av at barnehagen tilrettelegger for mitt barns språkutvikling.

Svaralternativ: Helt enig – Delvis enig – Verken enig eller uenig – Delvis uenig – Helt uenig – Vet ikke

Medvirkning

Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn:

Jeg har inntrykk av at barnet mitt får være med på å påvirke innholdet i barnehagedagen.

Svaralternativ: Helt enig – Delvis enig – Verken enig eller uenig – Delvis uenig – Helt uenig – Vet ikke

Barnehagen tar hensyn til mine synspunkter.

Svaralternativ: Helt enig – Delvis enig – Verken enig eller uenig – Delvis uenig – Helt uenig – Vet ikke

Barnehagen jobber for å sikre foreldrenes medvirkning.

Svaralternativ: Helt enig – Delvis enig – Verken enig eller uenig – Delvis uenig – Helt uenig – Vet ikke

Henting og levering

Inviterer barnehagen til foreldremøter?

Svaralternativ: Ja – Nei

Hvis ja: Opplever du foreldremøte som nyttig?

Svaralternativ: Svært nyttig – Ganske nyttig – Verken nyttig eller unyttig – Litt nyttig – Ikke nyttig – Vet ikke

Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med hvordan personalet møter dere ved levering av barn?

Svaralternativ: Svært fornøyd – Ganske fornøyd – Verken fornøyd eller misfornøyd – Ganske misfornøyd – Svært misfornøyd – Vet ikke

Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med hvordan personalet møter dere ved henting av barn?

Svaralternativ: Svært fornøyd – Ganske fornøyd – Verken fornøyd eller misfornøyd – Ganske misfornøyd – Svært misfornøyd – Vet ikke

Tilvenning og skolestart

Skal barnet ditt begynne på skolen til høsten?

Svaralternativ: Ja – Nei

Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med hvordan barnehagen forbereder barnet ditt til skolestart?

Svaralternativ: Svært fornøyd – Ganske fornøyd – Verken fornøyd eller misfornøyd – Ganske misfornøyd – Svært misfornøyd – Vet ikke

Har barnet ditt begynt i barnehage for første gang eller byttet avdeling/ base i løpet av det siste året?

Svaralternativ: Ja – Nei

Hvis ja: Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med hvordan barnet ditt ble ivaretatt i tilvenningsperioden?

Svaralternativ: Svært fornøyd – Ganske fornøyd – Verken fornøyd eller misfornøyd – Ganske misfornøyd – Svært misfornøyd – Vet ikke

Tilfredshet

Totalt sett, hvor fornøyd eller misfornøyd er du med din barnehage?

Svaralternativ: Svært fornøyd – Ganske fornøyd – Verken fornøyd eller misfornøyd – Ganske misfornøyd – Svært misfornøyd – Vet ikke

C4 Barnehagestudien

C4.1 Intervjuguide fokusgruppe, runde 1

Tematisk intervjuguide til fokusgruppeintervju

Hvordan arbeider dere med rammeplanen i barnehagen?

Hvordan forstår dere innholdet i rammeplanen?

Hva opplever dere er nytt med rammeplanen?

Hva tenker dere er viktige kvaliteter i rammeplanen?

Er det noe dere savner?

Hvordan arbeider dere med å utforme årsplan og periodeplaner?

Hvem er med når dere arbeider med rammeplanen og når dere skal utforme årsplan- og periodeplaner?

Hvordan vet dere at dere har arbeider i tråd med rammeplanen?

Hvordan arbeider lederne med rammeplanen ut i barnehagen?

Har arbeidet i barnehagen endret seg etter at den nye rammeplanen kom? I så fall, hva har endret seg, og hvordan har det endret seg?

Hva i rammeplanen er prioritert i denne barnehagen?

Hvordan arbeider dere med de ulike fagområdene i rammeplanen?

Hvordan opplever dere at den samlede kompetansen i barnehagen er?

Hvordan bruker dere de ansattes kompetanse i arbeidet?

Hvordan arbeider dere for å videreutvikle kompetansen i barnehagen?

Hvordan arbeider dere med overganger i barnehagen?

- Ved oppstart
- Ved overganger mellom avdelinger/barnegrupper
- Ved overgang til skole

Hvilke samarbeidsrutiner har dere i forbindelse med overganger med f. eks. barnas foreldre, skole/SFO eller helsestasjon?

Hvordan arbeider dere med barnas språkkompetanse i forbindelse med overgang til skole?

Hvordan arbeider dere med å ivareta samisk kultur og ivaretagelse av det samiske mangfoldet i barnehagen?

Har dere samiske barn i barnehagen? I så tilfelle, hvordan er samisk kultur og språk tatt med i innholdet i barnehagen?

C4.2 Intervjuguide styrer, runde 1

Hva opplever du ble endret/var nytt med rammeplanen fra 2017?

Er det noe som har vært spesielt vanskelig å omforme fra plan til praksis?

Hvordan har du og andre ansatte jobbet med implementering av rammeplanen? Hvem har hatt spesielt ansvar for dette?

Hvilke satsinger eller egne opplegg har barnehagen per i dag? Hvem tok initiativ til de?

Hvordan har dere jobbet med å implementere samisk kultur og språk?

Hvordan har dere jobbet med overganger for barna, inn i barnehagen, mellom avdelinger og fra skole til barnehage?

C4.3 Intervjuguide fokusgruppeintervju, runde 2

Forrige gang vi var her forklarte dere at dere arbeidet med rammeplanen gjennom å..... har noe av dette endret seg siden sist vi var her?

Sist vi var her beskrev dere at Var utfordrende områder i rammeplanen? Hvordan har dere arbeidet med disse/dette området/områdene siden vi var her sist? Hva opplever dere at dere har fått til i det arbeidet? Hva vil dere arbeide videre med?

Hva er dere god på i denne barnehagen? Hvordan vet dere at dere er gode på det?

Bruker dere noen verktøy for å få frem hva dere får til/ hva dere skal arbeide mer med i barnehagen? I så tilfelle, hvilke verktøy bruker dere? Hvordan bruker dere disse verktøyene?

Hva tenker dere er viktige kvaliteter i rammeplanen?

Er det noe dere savner i rammeplanen?

Bruker dere rammeplanen når dere planlegger? Hvordan da?

Bruker dere rammeplanen når dere dokumenterer aktiviteter? Hvordan da? Er planen også «fysisk» i bruk eller til stede? (Enten trykt versjon eller digitalt?)

Sist gang vi var her så fortalte dere at barnehagen prioriterte Har disse prioriteringene endret seg siden vi var her sist? Hvorfor har de endret seg/ hvorfor har de ikke endret seg?

Sist vi var her hadde barnehagen som satsingsområde. Er de prioriterte arbeidsområdene/satsingsområdene/profilen knyttet til spesifikke fagområder i rammeplanen?

- Hvordan da?
- Har dette endret seg siden 2019/2020?
- Hvordan henger satsingsområdene i barnehagen sammen med rammeplanen?

Hvordan vet dere at dere har arbeidet i tråd med rammeplanen?

Har dere en progresjonsplan eller lignende?

- Hvem har utviklet denne? Basert på mal?
- Har du noen eksempel på hvordan dere jobber med progresjon i denne barnehagen?

Er det forskjell på hvordan dere arbeider med rammeplanen i møte med de eldste/de yngste barna i barnehagen? Har dere noen eksempel på dette?

Arbeider dere ut fra noen bestemte program eller planverktøy?

- Er verktøyene dere bruker knyttet til rammeplanen? Hvordan?
- Hvem har laget programmene/verktøyene dere bruker?

Hvordan arbeider lederne med rammeplanen på avdelingene/ basene i barnehagen? Har dette forandret seg siden sist vi var her?

Hvordan har personalet fått brukt sin kompetanse og erfaring i arbeidet med rammeplanen? Hvem bestemmer hvordan personalet skal bruke kompetansen sin?

Forrige gang vi var her kom det frem at barnehagen har innarbeidet faste rutiner i arbeidet med overganger, både til barnehagen, innad i barnehagen og i overgangen mellom barnehagen og skole. Har noen av disse rutinene endret seg siden 2019/2020?

Sist vi var her så beskrev dere at dere arbeidet med samisk språk og kultur særlig i tilknytning til 6.februar. Hvordan arbeider dere med å ivareta samisk språk og kultur i dag?

Til samiske barnehager/barnehager med samiske avdelinger:

- Fra forrige runde vet vi at det er utfordringer knyttet til å rekruttere personell med kompetanse i samiske språk. Har det skjedd noen endringer på dette området? Hvordan er situasjonen nå?
- Har arbeidet med det samiske innholdet og forpliktelsene endra seg i løpet av de siste åra? Bruker dere rammeplanen til dette arbeidet? I tilfelle hvordan?
- Hva er viktig for dere som samisk barnehage/barnehager med samiske barn?

Korona-situasjonen: Hvordan har dere arbeidet med rammeplanen under koronapandemien? Har dette ført til endringer i arbeidet deres?

C4.4 Intervjuguide styrer/daglig lederintervju, runde 2

Hvordan har du og andre ansatte jobbet med implementering av rammeplanen siden forrige gang vi var her, i 2019?

Hvem har hatt spesielt ansvar for dette? Har ansvarsdelingen i barnehagen endret seg siden 2019/2020?

Hva tenker du er utfordrende når det gjelder å bruke rammeplanen?

Hvordan arbeider barnehagen for å sikre at de følger opp rammeplanen?

Sist vi var her beskrev du/dere at dere satset på Hvem bidro til å utforme satsingen(e)? Var eier involvert?

Følger barnehagen noen bestemte programmer eller satsinger? Hvordan valgte dere ut disse temaene/programmene? Hvem har utviklet disse planene/programmene? Har eier vært involvert?

Har dere en progresjonsplan eller lignende?

- Hvem har utviklet denne? Basert på mal?
- Har du noen eksempel på hvordan dere jobber med progresjon i denne barnehagen?

Hvordan arbeider dere med evaluering og vurdering av arbeidet? Internt og/eller eksternt? Oppfølging?

Har barnehagen hatt tilsyn siden vi var her sist? Hvordan erfarte barnehagen tilsynet og oppfølgingen av det? (Avvik, kritikk?)

- Hva gjorde dere da?
- Var rammeplanen grunnlag for eller en del av tilsynet?
- Hvem gjennomførte tilsynet? (Eier, kommune, statsforvalter)

Sist vi var her så beskrev dere at dere arbeidet med samisk språk og kultur særlig i tilknytning til 6.februar. Hvordan arbeider dere med å ivareta samisk språk og kultur i dag?

Forrige gang vi var her kom det frem at barnehagen har innarbeidet faste rutiner i arbeidet med overganger, både til barnehagen, innad i barnehagen og i overgangen mellom barnehagen og skole. Har noen av disse rutinenene endret seg siden 2019/2020?

C4.5 Observasjon i barnehagen

Bakgrunnsinfo

Litt om hvor barnehagen/avdeling er, rammene for observasjon, hvem til stede; hvor mange barn i ca aldersgruppe, hvilke ansatte i hvilke funksjoner.

Hvem har ansvar for hva i akkurat denne barnehagen/avdelingen

Hva skal vi se etter?

Skal vi være med i bestemte aktiviteter?

- Tilrettelagte aktiviteter ute og inne
- Samlingsstund?
- Planleggingsmøter og møter i personalet

1. hvem har ansvar og hvem tar ansvar?

2. hva gjør de i praksis?

- situasjonsbeskrivelser som følges opp av samtale med personale med hvordan og hvorfor spørsmål,
- spør om aktiviteten er typisk eller utypisk

Så må vi være åpne for **overraskelsesmoment**: Det kan være hva som helst, noe vi blir overrasket over, kreative strategier vi ikke kjente til.

Så mer referataktig notat, hvem var til stede og hva skjedde:

C4.6 Informasjon til foreldre

Bergen mars 2022.

Informasjon til foreldre om forskningsprosjekt i barnehagen

I forbindelse med at utdanningsdirektoratet vil evaluere hvordan barnehagene arbeider med den nye rammeplanen for barnehagene vil det i en periode foregå et forskningsprosjekt i barnehagen.

Prosjektet har tittelen «Evaluering av rammeplanen», og skal si noe om hvilke endringer som skjer i barnehagen og i hvilken grad disse endringene henger sammen med ny rammeplan. Hensikten med prosjektet er å utvikle mer kunnskap hvordan barnehagesektoren jobber for å implementere den nye rammeplanen. Prosjektet er et oppdrag fra utdanningsdirektoratet og skal gjennomføres av forskere ved NORCE, Høgskolen på Vestlandet, Universitetet i Bergen og Universitetet i Agder. Om du vil lese mer om prosjektet kan du finne mer informasjon på <https://www.udir.no/tall-og-forskning/evaluering-av-rammeplanen-for-barnehagen/>, eller på prosjektets egen nettside: [Evaluering av implementering av rammeplan for barnehagen - Norce \(norceresearch.no\)](https://www.norceresearch.no/). Her vil du etter hvert også finne oppdateringer om prosjektet.

Denne informasjonen gis fordi ditt barn går i en av de utvalgte barnehagene i prosjektet. For barnehagen innebærer det at forskere besøker barnehagen og intervjuer ansatte, og at vi samler inn ulike plandokumenter fra barnehagen. Videre vil det bli utført observasjoner av ulike aktiviteter i barnehagen, hvor ditt barn kan være med, for eksempel, samlingsstund, i lek inne eller ute, eller i organiserte aktiviteter som formingsaktiviteter eller lignende. Det er frivillig om barnet ditt skal bli observert. Om du **ikke** ønsker at barnet ditt skal være med i noen av observasjonene, ber vi deg derfor om å krysse av for det og levere skrevet til barnehagen ved styrer/daglig leder og returner

Jeg/vi ønsker ikke at vårt barn skal være med i observasjoner i forbindelse med prosjektet «Evaluering av rammeplanen» i barnehagen.

Signatur foresatte

C5 Eigarstudien

C5.1 Informasjonsskriv eigarar

Vil du delta i evalueringa av implementering av Rammeplan for barnehagen?

Dette er ein invitasjon om å delta i eit prosjekt der vi evaluerer implementeringa av rammeplan for barnehagen. Vi vil i tillegg studera eigarane si deltaking i implementeringa, derfor vil vi gjennomføra intervju med 12 ulike eigarar. Vi vonar de kan vera ein av desse. Prosjektet er eit oppdrag for Utdanningsdirektoratet. NORCE er hovudansvarleg for prosjektet, Høgskulen på Vestlandet og Universitetet i Bergen deltar også. Sjå nedanfor for ytterlegare informasjon om prosjektet.

Dersom du vil delta svarar du ja på samtykkeerklæringa nederst i denne e-posten og så vil vi kontakta dykk igjen for å avtala eit intervju i tidsperioden januar - april 2020. Intervjuet vil ta rundt ein time, kanskje litt meir.

Meir om prosjektet.

Føremål

Føremålet med prosjektet er å analysere korleis sentrale aktørar i barnehagesektoren fortolkar den nye rammeplanen, og korleis dei innanfor sitt ansvarsområdet arbeider for å fremja den. Barnehageeigaren er ein av desse aktørane. Det vert også samla inn data frå kommunane som barnehagestyresmakt, statlege styresmakter og frå barnehagenivå. Datainnsamlinga vil skje i to omgangar, neste gong vil vera i 2022. Intervjuet vil ta om lag ein time, og det er sett saman av spørsmål innanfor fylgjande tema:

-generelt om korleis de som eigarorganisasjon er organisert og kva mål og strategiar de arbeider ut i frå.

-fortolkingar av rammeplanen

-tiltak for å fylgja opp rammeplanen

Svara dine vert tatt opp som lydfil og vil bli transkribert. Vi vil intervjuar den øvste administrativt tilsette som jobbar primært med barnehage, eller der ein slik ikkje finnes, den adm tilsette som jobbar mest med dette. Dersom de ikkje har tilsette på eigarnivå vil vi gjerne intervjuar styreleiaren.

Det er friviljug å delta

Det er friviljug å delta og du kan når som helst trekkja deg frå prosjektet ved å ta kontakt på kontaktadr som blir gitt under. All informasjon frå deg vil då bli sletta og det vil ikkje ha negative konsekvensar å ikkje delta.

Bruk og oppbevaring av opplysningar.

Vi vil berre bruka opplysningane til dei føremåla som er oppgitt i dette skrivet. Opplysningar vil bli handsama konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Berre prosjektmedarbeidarane vil ha tilgang til opplysningane og opplysningane vil bli lagra på eigen server med tilgangsregistrering. Databehandlar er NORCE. Alle deltakarar vil vera anonymiserte og skal ikkje vera identifiserbare i publikasjonar frå prosjektet. Lydopptak vil bli sletta ved prosjektslutt. På vegner av NORCE har NSD vurdert at handsaminga av personopplysningar er i samsvar med personvernregelverket. Prosjektet vert avslutta november 2023, men datamaterialet vil bli oppbevart til desember 2025 for vidare publisering.

Dine rettar

Så sant du kan identifiserast i datamaterialet har du rett til å få innsyn i dei opplysningar som er registrert frå deg, til å retta og til å sletta opplysningar. Du har rett til å protestera på handsaminga av dine personopplysningar. Du kan senda klage til personvernombodet eller Datatilsynet om handsaminga av dine personopplysningar. Kva gir oss rett til å handsama personopplysningar om deg? Vi handsamar opplysningar om deg basert på ditt samtykke.

Informasjon

Har du spørsmål kan du kontakta

Prosjektleiari for evalueringsprosjektet: Anne Homme, NORCE. Tlf. 47 56 10 76.
anho@norceresearch.no. Kontoradresse: Nygårdsgaten 112, 5008 Bergen, Norway

Leiari for arbeidspakken om eigarane sitt arbeid med rammeplanen: Kjetil Børhaug, Universitetet i Bergen. Tlf. 55 58 31 79. Kjetil.Borhaug@uib.no. Kontoradresse. Christies gate 19, 5008 Bergen.

Oppdragsgivar, Utdanningsdirektoratet: post.udir.no .
Besøksadresse: Schweigaards gate 15 B, 0191 Oslo

Personvernombod ved NORCE, Øyvind Straume: personvernombud@norceresearch.no

NSD- Norsk senter for forskningsdata AS: personverntjenester@nsd.no. Tlf. 55 5821 17.

Samtykkefråsegn

Eg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet Evaluering av implementering av rammeplan for barnehagen, og har fått høve til å stilla spørsmål. Eg samtykkjer med dette i:

å delta i intervju

Eg samtykkjer til at mine opplysningar kan handsamast fram til eitt år etter at prosjektet er avslutta, desember 2025.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Med helsing

C5.2 Intervjuguide eigarorganisasjonen

Intro: Om tema for intervjuet

I dette intervjuet er vi ute etter å undersøke erfaringene dere har med implementeringen av rammeplanen. Vi har derfor en del spørsmål om hvordan dere oppfatter planen, og hvordan dere arbeider med iverksettingen. Innledningsvis vil vi gjerne vite litt om denne eierorganisasjonen, hvordan den er bygd opp, hvilke strategier dere har og hvordan dere samarbeider med andre. Vi har også noen spørsmål om den lokale konteksten dere jobber innenfor.

i) Trekk ved eigarorganisasjonen

a) Kan du gjera greie for korleis eigarorganisasjonen er bygd opp?

- storleik
- struktur
- kapasitet
- faglege ressursar
- eigartilhøve
- verdibasis (kva vil dei sjølve seia om det – næringsverksemd, ideell plattform.kvifor driv dei bhg?)

b) Har de som eigarar definert ein pedagogisk plattform for dykkar barnehagar?

- *hvilken form har denne plattformen eventuelt?
- *minstestandard, god kvalitet
- *profil/utviklingsretning
- *anna?

c) Har de som eigar ein medviten konkurransestrategi? Kunderelasjonsstrategi?

d) Syn på samarbeid og samordningsbehov.

-Kva for samarbeidspartar ser de som viktige lokalt?

- *Samarbeid med hjelpeinstansar

*Samarbeid om ein samordna oppvekstpolitikk (tidleg innsats, felles skuleførebuing, flyktingetenesta, helseforebygging, lokalsamfunn)

ii) Lokal kontekst (her må vi spørja ulikt hos kommunale og private eigarar, dei private må bli spurde om korleis dei oppfattar samarbeidet med kommunane generelt – og så kan ein fylgja opp med korleis dei oppfattar kommunen på punkta under. I kommunane vil gi betre meining å spørja om den samla barnehagepolitiske forvaltninga og politikken)

a) *Korleis ser barnehagesektoren ut i kommunen samla?*

- Andel private i kommunen, små eller store eigarar
- Kor mange barnehagar i kommunen
- Partipolitisk profil i kommunen
- Mål for den kommunale barnehagepolitikken
 - * I hvilken grad er denne utviklet? ;
 - * har kommunen ein politikk om innhald/kvalitet/profil i det heile?
 - * har kommunen en samordningsambisjon? (Felles minstekrav - felles utviklingstiltak – oppvekstsamordning – lokalsamfunnsutvikling)
- Kommunen sitt syn på dei private
- Kan dere skissere hvordan den organisatoriske barnehagepolitiske strukturen i kommunen er bygd opp?
 - *org eining for bhg, på kva nivå.
 - *nettverk
 - *fellesprosjekt
 - *grad av kommunal fagleg service til dei private
 - *avtaleverk
- Hvordan opplever dere konfliktnivået og konkurransenivået i kommunane de jobbar i.

iv) Fortolkningar av rammeplanen og kva endringar den medfører

a) Generelt om eigaransvaret

- Kva ser du som eigar sitt ansvar for rammeplanen?*
- Kor bindande oppfatter du at planen er?
- Er somme delar av den særleg viktig eller mindre relevant for dykk

b) Fortolkning av planen

Kva endringar medfører rammeplanen samanlikna med tidlegare?

- Representerer planen store endringar?
- Er R konsistent? Realistisk?
- Dekkar planen heile barnehageverksemda?

Kva profil har den?

- Overordna mål/ambisjon med R?
- Inneber R føringar i pedagogisk vektlegging?
- Endra pedagogisk vektlegging?

(Meir vekt på fagområda, dekkja alle, progresjon og plan, leik som som hjelpemiddel for læring, frileik, medverknad, gruppe/relasjon, rom for ulike barn, fokus på det enkelte barnet, meir omsorg)

- Krev R nærare samarbeid med andre i kommunen?
- Kva for utfordringar, problem er det den skal bota på? Kompetanse? Variasjon?

Krev planen organisatoriske endringar? Hvilke?

- større einingar,
- meir tid til planlegging,
- inneber planen auka press om spesialisering i barnehagen eller på eigarnivå?
- adm avlasting
- endra rom for tilpassing til foreldra sine ynskje

v) Konkrete tiltak

Kva konkrete tiltak har de som eigar sett i verk for få rammeplanen iverksett i dykkar barnehagar?

- Sett av ressursar til å støtta implementeringa?
- Organisera prosess – sikra AT noko vert gjort lokalt
- Tiltak for å styrka pedagogiske vektleggingar i planen?

(Meir vekt på fagområda, dekkja alle, progresjon og plan, leik som som hjelpemiddel for læring, frileik, medverknad, gruppe/relasjon, rom for ulike barn, fokus på det enkelte barnet, meir omsorg? Delane av rammeplanen?)

-Byggja lokal kapasitet.

(I form av rettleiing, prosjekt, reglar, fagleg påfyll, netverk, rapportering/feed back til sentralt def satsingar, ressursar til lokale prosjekt)

-Tiltak for å sikra tilstrekkeleg/kvalifisert personale

-Sikra tilrettelegging administrativt – sikra ressursar

-Har de henta inn kompetanse/støtte/ressursar frå andre aktørar? Kven/kvar?

-Evaluering/oppfølging på korleis det går? Fleire fasar?

-Standardar, som blir fylgd opp av opplæring, støtte, rapportering?

Legga til rette for samarbeid?

Utfordringar i impl arbeidet?

vi)Tiltak – det samiske?

Er det samiske barn i dykkar barnehagar? Korleis har de sikra at dei får det tilbodet rammeplanen gir samiske barn rett på?

Breidda (dvs kor mykje inngår i eit samisk kulturomgrep?)

Korleis sikra at det skjer på samiske premiss?

Brukt Sametinget sin rettleiar?

Der det ikkje er samiske barn: Har de gjort noko for å sikra at det samiske vert lagt vekt på tilbodet?

-tematisert i det heile?

-innhaldsmessige føringar eller berre krav om å ha det med?

*språk-kultur-levemåte-kunst-mat-merkedagar-

*historisk bakgrunn – konfliktperspektiv?

vii)Tiltak – overgangar

Har de sett i verk tiltak mot dykkar barnehagar for å sikra gode overgangar i barnehageløpet og frå barnehage til skule? Hvilke?

-innkøying

-overgang frå små til større – eit tema i det heile? Sosialped eller også fagleg/progresjon?

-overgang barnehage-skule

*i det heile eit tema?

*smalt eller vidt?

C6 Policystudien

C6.1 Informasjonsskriv

Vil du/institusjonen/organisasjonen/kommunen delta i forskningsprosjektet

“Evaluering av rammeplanen”

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor målet er undersøke implementeringen av rammeplanen for barnehagen. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Forskningsprosjektet tar opp hvordan rammeplanen på ulike måter blir implementert i barnehagesektoren, av sentrale aktører på barnehagefeltet og i norske barnehager. Forskingen skal resultere i minst to rapporter, noen forskningsartikler og mulige medieoppslag.

NORCE Norwegian Research Centre er ansvarlig for prosjektet, som blir utført i samarbeid med forskere fra Universitetet i Bergen, Høgskolen på Vestlandet, og Universitetet i Agder. Utdanningsdirektoratet er oppdragsgiver og finansierer prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du blir spurt om å delta fordi forskerne ønsker å undersøke hvordan den institusjonen/organisasjonen/kommunen du representerer arbeider for å støtte barnehagens implementering av rammeplanen. Prosjektet ønsker å inkludere et strategisk utvalg av sentrale institusjoner, organisasjoner og kommuner.

Hva innebærer det for deg å delta?

Du sier, ved å skrive under, ja til å være nøkkelinformant for institusjonen/organisasjonen/kommunen du representerer. Ved å være nøkkelinformant vil det kunne være mulig å gjenkjenne deg indirekte i publikasjoner fra prosjektet fordi du er en sentral representant for din institusjon/organisasjon/kommunen. Deltakelse innebærer at forskere får intervju deg og at intervjuet (inntil 1,5 time) tas opp på lydband. Opptaket kan bli skrevet ut elektronisk. Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du/dere velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger deg og organisasjonen/institusjonen/kommunen vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om institusjonen/organisasjonen/kommunen/deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med

personvernregelverket. Institusjonen/organisasjonen/kommunen vil kunne gjenkjennes i publikasjonene.

Hva skjer med opplysningene når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 30.11.2023. Forskningen vil resultere i en midtveisrapport og en endelig rapport, noen vitenskapelige artikler, kronikker og formidling til media. Resultatene vil ikke kunne knyttes til personer. Datamaterialet vil oppbevares uten personidentifiserbare opplysninger etter prosjektslutt. Det er kun medarbeidere tilknyttet forskningsprosjektet *Evaluering av rammeplanen* som vil ha tilgang til opplysningene og opplysningene vil bli lagret på egen server med adgangsregulering. Etter 31.12.2025 vil data slettes eller anonymiseres.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,

å få rettet personopplysninger om deg,

få slettet personopplysninger om deg,

få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og

å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke. På oppdrag fra *NORCE Norwegian Research Institution* har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

NORCE Norwegian Research Centre AS ved Anne Homme, på epost anho@norceresearch.no eller telefon 56 10 76 13

NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost personvernombudet@nsd.no eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Anne Homme (prosjektleder) tlf 56107613 og Kari Ludvigsen (professor) tlf 55585718

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Evaluering av rammeplanen i barnehager*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

at jeg deltar som informant i denne studien

at jeg kan gjenkjennes i denne studien

at mitt intervju uten personopplysninger lagres etter prosjektslutt fram til 31.12.2025, til forskningsformål

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 30.11.2023

(Signert av informant, dato)

C6.2 Tematisk intervjuguide nasjonale aktører

Tema 1. Utformingen av rammeplanrevideringen

- Hvilken rolle hadde dere (organisasjonen/institusjonen) i de ulike fasene av prosessen der rammeplanen ble revidert?
- Hvem var de viktigste samarbeidspartnerne?
- Hva var det viktigste nye grepet i revideringen, slik dere ser det?
- Hva var de mest sentrale tema for dere å få med i prosessen?
- Lyktes dette, slik dere ser det?

Tema 2. Rollen i implementering av rammeplanen

- Hvilken rolle har dere i implementeringsprosessen?
- Hvordan er dialogen mellom dere og andre aktører i denne prosessen?
 - Er det noen faste møteplasser?
 - Hvem initierer møter?
- Hvordan syns dere implementeringsprosessen har fungert?

Tema 3. Overganger – samiske rettigheter i rammeplanen

Evalueringen har fire gjennomgående tema. I tillegg til de vi nå har snakket om, som omhandler fortolkning og erfaring med Rammeplanen, skal vi se på to avgrensede områder, og hvordan disse blir ivaretatt:

1. Overganger - til barnehagen, inne i barnehagen, og mellom barnehage og skole
 2. Ivaretakelsen av samiske rettigheter som er formulert i rammeplanen.
- Hvordan mener dere disse områdene blir ivaretatt i implementeringen?
 - Er det noen utfordringer knyttet til hvordan disse områdene er utformet i rammeplanen, slik dere ser det?

Tema 4. Erfaringer med implementeringsstrategien

- Hvordan følger dere opp implementeringen nå?
- Hvordan får dere tilbakemelding fra samarbeidspartnerne?
- Hva er signalene så langt?
- Hvordan vurderer dere de virkemidlene som Udir har tatt i bruk i implementeringen? Når disse ut? Blir de brukt?