

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 veiledningsmaterie ll 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.

Eksemplene 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 barnehagebarn, 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 politikkkutformingene 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 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. Konkursforhold 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](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 innhold*. [https://emu.dk/sites/default/files/2021-03/7044%20SPL%20Den\\_styrkede\\_paedagogiske\\_laereplan\\_21\\_WEB%20FINAL-a.pdf](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](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.
- Gunnulfsen, 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](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](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](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](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 [Aðalnámsskrá leikskóla á ensku]. [https://www.government.is/library/01-Ministries/Ministry-of-Education/Curriculum/adskr\\_leiksk\\_ens\\_2012.pdf](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 forskningssyntese. *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](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](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](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](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>

