

Hvem tilhører læreplanen?

- Spørgsmålet om lokalt ejerskab i implementeringen af Den styrkede pædagogiske læreplan i fire kommuner

*Thyge Tegtmejer, Kaare Werner Nielsen,
Lasse Stenmann Ellebæk, Janni Tofte Langerhuus,
Morten Huusfeldt og Kim Jerg*

Lokalt ejerskab står som en central intention i grundlaget for Den styrkede pædagogiske læreplan. I dette studie undersøger vi implementeringen af Den styrkede pædagogiske læreplan i fire kommuner med særligt fokus på de kommunale dagtilbudsforvaltningers beslutninger i forhold til lokalt ejerskab. Hovedkonklusionen er, at de fire kommuner i udgangspunktet alle tilstræber det lokale ejerskab, men at de konkrete beslutninger omkring implementeringen samt organiseringen af arbejdet medfører en række bindinger og begrænsninger i forhold til det lokale råderum for dagtilbuddene. De rammesættende forvaltningsbeslutninger drejer sig om tæt styring af processen, organisering af udarbejdelsen i en række grupper på tværs af forskellige dagtilbud, og valg af bestemte formater som arbejdet skal skrives ind i. Studiets fund diskuteres i forhold til spørgsmålet om pædagogers faglige autonomi.

Læreplaner, implementering, lokalt ejerskab, kommunal styring, faglig autonomi

Introduktion

Pædagogers professionelle autonomi og mulighedsrum til at definere egne faglige orienteringspunkter har over en årrække været et centralt omdrejningspunkt i dansk dagtilbudsforskning, samt et vigtigt diskussionsemne for pædagogernes faglige organisation BUPL (Krejsler 2014, Togsverd 2018, BUPL 2019). Set i dette lys er det interessant, at lovgrundlaget for Den styrkede pædagogiske læreplan indeholder en klart formuleret intention om et stærkt lokalt ejerskab

og lokal forankring og tilpasning af den enkelte læreplan til lokale forhold i det enkelte dagtilbud. Dette studie undersøger fire kommuners arbejde med at implementere Den styrkede pædagogiske læreplan efter ændringen af dagtilbudsloven og bekendtgørelsen om pædagogiske mål og læreplanstemaer. Den styrkede pædagogiske læreplan er, især hvad angår den udtalte intention om, at læreplanen skal forankres og udfoldes lokalt for at kunne tage højde for særlige lokale forhold samt understøtte et stærkt lokalt ejerskab og fagligt råderum, blevet imødeset med store forhåbninger af flere aktører, herunder BUPL (BUPL 2019). Imidlertid er der en del mellemregninger på vejen fra lov- og bekendtgørelsestekst til lokal læreplan. Derfor er det interessant at belyse, hvordan forskellige kommuner har grebet implementeringen an, hvordan arbejdet konkret er organiseret, og hvilke strategier, strukturer og opdrag de forskellige kommuner har arbejdet med i forbindelse med implementeringen. Studiets data er indsamlet gennem institutionelt etnografisk feltarbejde, hvor vi har fulgt fire kommuners arbejde i implementeringsprocessen, herunder implementeringsarbejdet i to dagtilbud i hver kommune. Spørgsmålene, som studiet adresserer, er:

- (1) På hvilken måde griber de deltagende kommuner implementeringen af Den styrkede pædagogiske læreplan an, særligt ift. krav og forventninger om lokal forankring og lokalt ejerskab?
- (2) Hvordan samarbejder forvaltning og dagtilbud om udarbejdelsen af Den styrkede pædagogiske læreplan, herunder organiseringen af tværgående samarbejder?
- (3) Anvender kommunerne fælles formater eller formkrav, f.eks. en elektronisk platform med en indbygget struktur, til udarbejdelsen af læreplanen?

Studiet er således en undersøgelse af fire kommuners organisering og strukturering af implementeringsarbejdet ift. Den styrkede pædagogiske læreplan, og vi vil undervejs fremdrage ligheder og forskelle mellem de deltagende kommuners organisering af arbejdsprocesserne og beslutninger omkring lokalt ejerskab under udarbejdelsen. For så vidt som implementering og organisering af arbejdet med læreplanerne får direkte indflydelse på det indholdsmæssige i læreplanerne vil vi inddrage dette i analyserne, men ellers vil vi ikke have særskilt fokus på læreplanernes indhold i dette studie.

Baggrund

I forarbejder og lovgrundlag for Den styrkede pædagogiske læreplan ses en klar intention om et stærkt lokalt ejerskab og rum til at tilpasse den enkelte læreplan til lokale forhold (Togsverd 2018). Der er en eksplicit forventning til, at det enkelte dagtilbud i vid udstrækning skal stå for at udarbejde læreplanen, og at man dermed vil være i stand til i høj grad at tilpasse den efter den konkrete

børnegruppe, lokale traditioner, institutionens fysiske rammer m.m. En del af baggrunden for dette særlige fokus er de seneste års kritiske debat om kommunernes stigende anvendelse af bredt udrullede pædagogiske koncepter (Aabro, Larsen & Petersen 2017) samt kommunernes udbredte anvendelse af tværgående evalueringsredskaber (EVA 2016). Kritikken drejer sig især om, at koncepter og evalueringsredskaber, som samtlige dagtilbud i en kommune pålægges at anvende, medfører en begrænsning af det faglige råderum, samt at evalueringsredskaberne tager tid fra det egentlige pædagogiske arbejde. Derfor hedder det også i bemærkningerne til lovforslag L160 om en ændring af dagtilbudsloven og indførelsen af styrkede pædagogiske læreplaner:

”Aftalepartierne er enige om, at den nye lovgivningsmæssige ramme for den pædagogiske læreplan udgør rammen for det pædagogiske arbejde med børns læring i dagtilbuddet. Det er derfor ikke hensigten, at staten og kommunerne som udgangspunkt skal pålægge dagtilbuddene tiltag som supplerende læreplaner, mål eller koncepter, der ikke er i tråd med eller rækker ud over den pædagogiske læreplan, som dagtilbuddene lokalt udarbejder på baggrund af dagtilbudsloven og med udgangspunkt i den konkrete børnegruppe, forældregruppe, fysiske forhold m.v.” (L160 2018, 12).

I bemærkningerne til L160 fremhæves det derfor også, at den nye ramme omkring læreplanen ”... giver et lokalt fagligt råderum” (Ibid., 12). Af disse årsager er BUPL, som organiserer hovedparten af pædagoger i landets dagtilbud, overordnet set positiv over for Den styrkede pædagogiske læreplan, og BUPL fremfører bl.a., at læreplanen ”... sætter pædagogers og lederes faglige dømmekraft i centrum...” og ”... gør op med konceptualisering af pædagogikken...” (BUPL 2019). For at understøtte en sådan lokal forankring, placerer dagtilbudsloven ansvaret for udarbejdelsen af læreplanen hos lederen af det enkelte dagtilbud:

”Lederen af dagtilbuddet er ansvarlig for, at den pædagogiske læreplan udarbejdes, og for at sikre, at det pædagogiske arbejde tilrettelægges og udøves inden for rammerne heraf” (Dagtilbudsloven §9).

Imidlertid er det – også i den reviderede dagtilbudslov - på et overordnet plan kommunalbestyrelsen, som har ansvaret for dagtilbuddene inden for kommunen:

”Kommunalbestyrelsen har ansvar for dagtilbuddene” (Dagtilbudsloven §3a).

Mere konkret hedder det at kommunalbestyrelsen som en del af dette ansvar skal *understøtte* og *kvalificere* dagtilbuddenes arbejde (Ibid., §3 stk. 6), og er forpligtet på at føre *tilsyn* med indholdet af dagtilbuddene (§5), hvilket begge dele finder sted gennem den kommunale dagtilbudsforvaltning. Dvs. på den ene side er der i dagtilbudsloven en klar intention om, at det er det enkelte dagtilbud som står med opgaven med at udarbejde læreplanen, men på den anden side er forvaltningen ansvarlig for at det sker, herunder for kvaliteten af den læreplan som bliver udarbejdet, og skal understøtte og kvalificere arbejdet mens det står på. Det er studiets hypotese, at en sådan dobbelt ansvarliggørelse af både kommune og dagtilbud i lovgrundlaget vil afstedkomme et rum for forskellige fortolkninger. De lokale fortolkninger af lovgrundlaget vil medføre forskellige måder at fordele opgaver og ansvar mellem forvaltning og dagtilbud, og dermed forskellige måder at tilrettelægge implementeringsprocessen - heraf udspringer studiets spørgsmål.

Studiets teoretiske kontekst

Studiets data er blevet til gennem institutionelt etnografisk feltarbejde i fire kommuner. Institutionelt etnografiske studier søger at belyse, hvordan praksis i institutioner udfoldes gennem fortløbende koordinering af arbejdsprocesser og handlinger mellem professionelle (Smith 2006, 2) – i vores tilfælde forvaltningsmedarbejdere, ledere og pædagoger. Perspektivet søger især at belyse betydningen af institutionelle rammesættende ressourcer, hvilket forstås forholdsvist bredt, og f.eks. kan være både lovgivning, beslutninger om organisering af en arbejdsproces, samt IT-platforme og standardformler, som virker ind på udførelsen af det daglige arbejde (Ibid., 9, DeVault & McCoy 2006, 23). Måderne hvorpå forskellige institutionelle niveauer samvirker og fordele opgaver imellem sig er dermed af central interesse for perspektivet. I forhold til nærværende studie er styrken ved tilgangen derfor netop et stærkt blik for den type af institutionelle arbejdsprocesser, som udspiller sig i forbindelse med implementering, og som udspiller sig på tværs af forvaltning og dagtilbud.

I forhold til studiets fokus på implementering af læreplaner i dagtilbud findes en række undersøgelser, som belyser forholdet mellem de forskellige institutionelle niveauer og brugen af institutionelle rammesættende ressourcer såsom vejledninger og fælles dokumenter. I 2004 vedtog et flertal i folketinget, at de danske dagtilbud skulle arbejde efter læreplaner. AKF m.fl. gennemførte i 2008 en evaluering af, hvorledes loven om pædagogiske læreplaner var blevet implementeret (AKF m.fl. 2008). Evalueringen peger på, at indførelsen af læreplanerne af flere parter ansås for at bidrage til en styrket faglig bevidsthed blandt pædagoger. Analysen konkluderer imidlertid også, at der var stor forskel på hvordan og hvor systematisk man i dagtilbuddene arbejdede med læreplanen. Ligeledes peger analysen på, at der var markante forskelle på, hvordan de kommunale dagtilbudsforvaltninger i implementeringsprocessen understøttede og rammesatte dagtilbuddenes arbejde med læreplanen, herunder ift. om de

overhovedet var involveret i arbejdet (Ibid., 6, 20). I 2012 gennemførte Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) en evaluering af implementering og praksis med læreplanerne, og også denne rapport peger på, at kommunerne har haft vidt forskellige implementeringstilgange: Hvor nogle kommuner i høj grad støttede og rammesatte arbejdet med læreplanerne gennem vejledninger og skabeloner til dagtilbuddene, var der andre kommunale forvaltninger som arbejdede ”uden retningslinjer”. I forhold til sidstnævnte kommuner, som undlod at udstikke retningslinjer for implementeringsarbejdet, peger medarbejderinterviews på, at dette gav frihed og ejerskab, men også var udfordrende:

”De interviewede pædagoger oplever dette som at de fik stor frihed, og at de fik udvist stor tillid fra forvaltningens side. De forklarer selv at det gav stort ejerskab, men nogle pædagoger så også arbejdet som en stor udfordring fordi der ingen retningslinjer var...” (Ibid., 27).

Også set i lyset af ovenstående erfaringer fra implementeringen af den tidligere læreplan er det interessant at se på, hvordan forskellige kommuners divergerende implementeringsstrategier har betydning for, hvorvidt og i hvilke former intentionerne i den nye pædagogiske læreplan realiseres. Børne- og undervisningsministeriet har i samarbejde med forskellige parter udgivet en række materialer som skal understøtte implementeringen af læreplanen. I materialet ”Den styrkede pædagogiske Læreplan - Rammer og indhold” understreges det parallelt til lovteksten, at læreplanen udarbejdes lokalt. Herudover beskrives det, at der ikke er bestemte krav til, hvordan det enkelte dagtilbud vælger at formulere og opbygge planen, dvs. ”Ud over kravet om, at den pædagogiske læreplan skal være skriftlig, er der ikke andre formkrav til læreplanen” (Børne- og undervisningsministeriet 2018, 9). Som nævnt i afsnittet om baggrund, indeholder lovgrundlaget imidlertid også en forpligtelse af kommunerne til at understøtte og kvalificere dagtilbuddenes udarbejdelse af en læreplan – hvilket *kunne* ske gennem valg af bestemte formkrav eller f.eks. krav om at anvende en bestemt elektronisk platform til udarbejdelsen. Dette kan i et vist perspektiv anskues som en form for lettere modstridende styringslogikker, eller statslig frisættelse og kommunal styring på samme tid. Imidlertid ser man ifølge Greve & Ejersbo ofte sådanne træk i reformer af den offentlige sektor (2013). I deres model for at forstå styringen af den offentlige sektor, særligt i forbindelse med implementeringen af reformer, er et centralt element samspillet mellem nye rammer og regler og eksisterende strukturer, arbejdsdelinger og regler. For at kunne få øje på disse, vil det ofte være nødvendigt at belyse samspillet mellem de forskellige organisatoriske niveauer – f.eks. forvaltning og dagtilbud. Ifølge Greve & Ejersbo kan nye reformer og tiltag indeholde tilsyneladende lettere modstridende elementer af øget handlefrihed til nogle dele af en organisation, samtidig med en række bureaukratiske og mere hierarkiske forpligtelser til

andre dele af en organisation, som dermed tilsammen kan producere lettere modsatrettede opgaver forskellige steder (Ibid., 17, 22). Dvs. samtidig som en reform tilstræber øget handlefrihed for nogle medarbejdergrupper, kan den pålægge andre medarbejdergrupper øgede tilsynsforpligtelser. Dette indebærer, at spørgsmålet om, hvad der konkret realiseres på baggrund af en reform bliver et spørgsmål som må belyses empirisk, idet der ikke er et simpelt én til én-forhold mellem lovtekst og konkret realiseret praksis.

I en undersøgelse af implementering af reformer på dagtilbuds- og skoleområdet peger Månsson på, at oplevelsen af medejerskab hos de professionelle kan være en afgørende faktor for, hvordan intentionerne i politiske reformer udfoldes i praksis (Månsson 2015, 251). Månsson indkredser to centrale implementeringstilgange eller –strategier, som i varierende former er i spil i forbindelse med reformer på uddannelsesområdet. Det ene benævner han en *top-down* strategi, hvor implementering gribes an som en hierarkisk proces, og hvor lovændringer skal sive ned igennem et system fra et centralt hold for at blive realiseret på et lokalt niveau. Som Månsson peger på, giver tilgangen størst mening ift. politiske beslutninger med forholdsvist enkle og velbeskrevne implikationer for praksis. Derimod kommer strategien til kort i jo højere grad udfoldelsen af reformer kræver hensyn til komplekse lokale forhold, eller hvor faggrupperes adfærd og holdninger skal ændres væsentligt. Hvis målene er mere åbne, hvis de kræver tilpasning til lokale forhold og hvis de indebærer et stort element af faglige værdier og interesser, er det imidlertid nødvendigt med en højere grad af *bottom-up* tilgang til implementeringen (Ibid., 256). I en sådan tilgang tillægges den lokale faglige tilpasning, råderum og virkeliggørelse en større betydning, og påvirkningen mellem institutionelle niveauer anskues i højere grad som noget der finder sted gennem forhandling eller afstemning. Imellem disse to analytiske kategorier findes selvsagt en lang række blandingsformer.

Med afsæt i evalueringerne af implementeringen af de tidligere læreplaner, samt analysebegreber fra Greve, Ejersbo og Månsson, vil vi belyse hvilke *strategier* (f.eks. top-down og bottom-up), *strukturer* (f.eks. eksisterende organiseringer inden for dagtilbudsområdet) og *formkrav* (f.eks. brug af et bestemt format til udarbejdelse af læreplanen) de forskellige kommuner har arbejdet med i forbindelse med implementeringen.

Studiets materialer og metoder

Studiets data stammer fra et institutionelt etnografisk feltarbejde gennemført i fire kommuner i perioden marts 2019 til maj 2020 (Smith 2005). Medarbejdere og ledere i dagtilbudsforvaltningerne og i to dagtilbud i hver kommune er fulgt, samlet 104 timer, og der har været særligt fokus på institutionelt rammesættende ressourcer i samspillet mellem forvaltning og dagtilbud. Som en del af feltarbejdet er der gennemført korte 'on-the-spot-interviews' i forbindelse med observation af arbejdssituationer (DeVault & McCoy 2006). Møder er optaget

på lydoptager og transskriberet, eller er optegnet med håndskrevne noter som er renskrevet. Derudover er der gennemført 17 længere semistrukturerede kvalitative interviews med 18 informanter, samlet 16 timer, som er optaget på lydoptager og transskriberet (Kvale & Brinkmann 2015). Med henblik på validering og yderligere dataindsamling er foreløbige fund ved flere lejligheder diskuteret med centrale deltagere (Hammersley 2006). Det samlede datasæt er kodet ud fra undersøgelsesspørgsmålene, hvilket har produceret et mere afgrænset datasæt, som så er gennemlæst flere gange med henblik på at finde både genkommende træk og væsentlige forskelle mellem kommunerne. Jf. databeskyttelsesforordningen er deltagerne informeret om studiets formål, data, dataopbevaring og -behandling, alle data er opbevaret sikkert, og alle deltagende personer og kommuner er anonymiserede (Databeskyttelsesforordningen 2020).

Resultater

I dette afsnit vil vi udfolde studiets resultater, dvs. hvordan de fire kommuner har implementeret Den styrkede pædagogiske læreplan. Fremstillingen er struktureret efter undersøgelsens spørgsmål, således at spørgsmål 1 om implementeringstilgange og lokal forankring belyses i afsnittet umiddelbart herunder. Dette efterfølges af en analyse af spørgsmål 2 om samarbejdsformer mellem forvaltninger og dagtilbud, herunder beslutninger om tværgående samarbejder. Endelig analyseres kommunernes brug af fælles formater, som læreplanen skal udarbejdes i. Analysen følges af en kortfattet diskuterende konklusion.

Implementeringstilgange og spørgsmålet om lokalt ejerskab

Det gælder for samtlige af de fire deltagende kommuner, at de som udgangspunkt bestræber sig på, at Den styrkede pædagogiske læreplan skal realiseres lokalt og med et stærkt lokalt ejerskab. En konsulent i kommune A forklarer således, at kommunens helt overordnede tilgang til implementeringen i udgangspunktet er kendetegnet ved, at det lokale råderum anskues som særdeles stort:

”... det første indledende møde vi havde, der blev det egentligt meget tydeligt og klart at... og chefen sad for bordenden... at man ønskede IKKE at [kommune A] ligesom skulle lave en fælles overordnet skabelon for det her. Man ville gerne have at det blev givet fri og sagt, at det her finder man selv ud af, ude lokalt i vores dagtilbud” (Konsulent, kommune A, august 2019, 1).

Konsulenten forklarer videre, at baggrunden for denne tilgang var, at ”...vi jo godt kunne læse, at det var meget tydeligt at... altså, hvad intentionen var for læreplanen, at læreplanen skulle laves lokalt...” (Ibid., 1). Imidlertid begynder

man undervejs fra forvaltningens side at blive nervøse for, om alle dagtilbud er i stand til at løfte opgaven på en tilstrækkeligt kvalificeret måde, hvilket over tid leder til en højere grad af styring og korrektion:

”... det er jo altså lidt stort at indfange, og hvad er de centrale temaer i læreplanen, ik? ... altså hvis vi ikke ber fra forvaltningen prøver at styre det, og pege det ud for dem, og hjælpe dem lidt med retningen – hvad bliver det så til derude? [...] ... så på den måde har vi været ude og prøve at præcisere nogle ting [...] Man kan sige, hvis man er på vej i en gal retning, så har vi også hjulpet nogen tilbage på sporet, ik?” (Ibid., 2).

Konsulentens formulering af betænkelighederne ved ”hvad det bliver til derude” (i dagtilbuddene) hvis forvaltningen ikke hjælper ved at ”styre det” og sætte ”retning”, må siges at være en fortolkning af ansvarsfordelingen mellem institution og forvaltning som i høj grad lægger vægt på sidstnævntes faglige ansvar – også hvis det bliver på bekostning af førstnævntes. Imidlertid er det vigtigt at bemærke, at fortolkningen sagtens kan rummes inden for lovgivningens ansvarliggørelse af både dagtilbud og forvaltningsniveau, hvor forvaltningen som nævnt får et ansvar for at tilse og sikre kvaliteten i dagtilbuddenes arbejde. Den mere korrigerende tilgang med at ”hjælpe tilbage på sporet” hvis ”man er på vej i en gal retning”, som forvaltningen tager op, ender med at lede til en ordning hvor forvaltningen kan bede et dagtilbud om at foretage ændringer i sin læreplan, dvs. de facto en form for godkendelsesprocedure. Dette står først klart langt henne i processen, hvor de fleste dagtilbud er langt med arbejdet med deres lokale læreplan, og ser af nogen ud til at blive oplevet som et temmelig radikalt skifte. Som lederen i et af dagtilbuddene i kommune A fortæller:

”Puha [...] som du ved, fik vi jo besked fra [kommune A] om at lave vores læreplan om. Det trak godt nok lige tænder ud. [...] Vi var faktisk ret frustrerede. Vi havde jo hæftet os ved, at der var blevet sagt metodefrihed igen og igen, og ingen havde snakket om en skabelon. [...] ... det har da været en tidskrævende og dyr måde at gøre det på. [...] ... der var jo faktisk ikke helt metodefrihed alligevel” (Leder, dagtilbud 2, kommune A, september 2019, 1).

Processen i kommune B har flere træk tilfælles med processen i kommune A, dvs. at man fra forvaltningen melder ud, at der er udstrakt lokal frihed – men hvor man efterhånden bliver klar over, at denne frihed selvsagt også medfører, at der ikke er nogen garanti for, hvilken retning arbejdet tager. Konsulenten, som har ansvaret for at tilse og understøtte dagtilbuddenes arbejde, fortæller:

”Vores overordnede tilgang til det... For mig at se er rigtig meget lagt ud til institutionsniveau [...] Det er derude der skal ske en forandring og en forankring. Og der er selvfølgelig også nogle tråde ind til os i forvaltningen. Derudover så har [kommune B] en meget decentral forståelse, så der er stor vægt på det der skal ske ude på institutionsniveau” (Konsulent, kommune B, november 2019, 1).

Konsulenten peger imidlertid på, at den høje grad af råderum hos de enkelte dagtilbud medfører, at der er markante forskelle på hvor de forskellige dagtilbud er i processen, hvilken retning arbejdet tager, samt hvilke elementer man lokalt vælger at arbejde med.

”Vi oplever lige nu at de [dagtilbuddene] er mange forskellige steder... nogen dykker ned i det pædagogiske grundlag, og nogen dykker ned i noget andet. Nogen er i gang med foreldresamarbejde, og nogen med noget andet. Så der er der i hvert fald en mangfoldighed i måden de griber det an på. [...] De skal finde deres egen vej.” (Ibid., 2-3).

Selvom konsulenten er usikker på, om der muligvis senere i processen vil blive stillet mere præcise krav til udformningen af den skriftlige læreplan, fastholdes åbenheden som tilgang og implementeringsstrategi indtil videre. Som det vil fremgå af det følgende, er processerne i kommune C og D organiseret anderledes, og forvaltningerne spiller en anden rolle i arbejdet.

Organisering af arbejdet, herunder brugen af tværgående samarbejder

Implementering af nye tiltag og ny lovgivning finder aldrig sted i et organisatorisk vakuum, og også ift. Den styrkede pædagogiske læreplans realisering er der eksisterende institutionelle forhold, som får betydning for implementeringsprocessen. Som nævnt indeholder lovgrundlaget en eksplicit forventning til, at læreplanen udarbejdes i det enkelte dagtilbud, og at det dermed er den enkelte dagtilbudsleder som er ansvarlig. Både i kommune C og D er dette imidlertid ikke helt simpelt og ukompliceret, idet kommunens dagtilbud (ligesom det er tilfældet i mange andre kommuner landet over) er organiseret i en række store områder med flere matrikler eller afdelinger i hvert område, samt en ledelse der går på tværs. Dette forhold medfører visse udfordringer:

”Ja, og det er den [bestemmelse], der selvfølgelig er svær for en kommune med områdeledelse, fordi, når man læser loven om

Læreplanen, synes jeg jo den er meget rettet mod, at det er det lille lokale dagtilbud der ligesom kan sætte en retning her. Og nu har vi altså områder med 8-900 børn og med otte afdelinger spredt i et stort geografisk område. Så det giver nogle udfordringer, fordi der skal laves én læreplan for ét område. Og sådan er det! Så man får nok en læreplan, tror jeg, med meget brede, meget generelle betragtninger om, hvordan man kan arbejde med det.... Og så skal man først i dagligdagen til at finde ud af, hvad gør man så i de lokale handlinger...” (Konsulent, kommune C, september 2019, 2).

Den skriftlige læreplan formuleres altså, på grund af områdestrukturen, på tværs af en række matrikler med adskillige hundrede børn og et stort antal medarbejdere. Som konsulenten peger på, risikerer dette at medføre, at indholdet i den skriftlige læreplan bliver så overordnet, at der på det nærmeste bliver behov for endnu en implementeringsproces, når den fælles, men meget overordnede læreplan skal omsættes på den enkelte matrikel. Ydermere medfører områdestrukturen en udfordring for den konkrete organisering af arbejdet med tilblivelsen af læreplanen, idet der potentielt skal sidde særdeles mange personer med om bordet i arbejdsprocessen. Med henblik på at organisere arbejdet på en håndterbar måde, fordeler man derfor læreplanstemaerne i en række grupper, som er sammensat på tværs af dagtilbudsmatriklerne. En leder forklarer om strukturen:

”... der sidder repræsentanter for alle institutioner i hver gruppe, og så har de så fået hver deres... hvad kan man sige... del af hjulet [med læreplanstemaer] og skal beskæftige sig med. Og det kan jo også godt, når vi snakker ejerskab, så har man jo haft et indblik i nogen [temaer], men resten bliver jo... [...]... det tror jeg kan blive rigtig, rigtig svært. Ved at vi er 60 pædagoger, eller sådan noget, i området. Det kan godt blive svært, plus at jeg så kan tænke, at efterfølgende kan det måske være svært at kende sig selv i det” (Leder, kommune C, dagtilbud 1, juni 2020, 4).

Lederen fra et andet dagtilbud i kommunen fremhæver ligeledes, at strukturen godt nok medfører et lokalt ejerskab over det enkelte tema som man sidder med, men samtidig medfører en distance til de øvrige temaer. Som denne anden leder udtrykker det:

”Altså, de fem andre temaer kender man jo ikke, har ikke ejerskab over, kan man jo så sige” (Leder, kommune C, dagtilbud 2, juni 2020, 4).

Dagtilbudslovens og forarbejdernes beskrivelse af, at det er det enkelte dagtilbud som skal spille en central rolle i udarbejdelsen af læreplanen, for herigennem at kunne tilpasse den til lokale forhold, synes ikke at have taget tilstrækkeligt højde for denne type af områdestruktur. Og som det fremgår, medfører strukturen et pres i retning af, at arbejdets praktiske organisering måske nok for nogle medarbejdere medfører ejerskab til visse dele af læreplanen, men også en meget lav grad af ejerskab til andre dele af læreplanen. På forskellig vis og i varierende grader går dette træk igen i to af de fire kommuner.

Brug af fælles formater og formkrav

I kommune C og D har forvaltningen i højere grad end A og B valgt et bestemt format, som den skriftlige læreplan skal udarbejdes inden for. En sådan beslutning bærer imidlertid en række bindinger med sig i forhold til udformningen af læreplanen.

Som de øvrige deltagende kommuner, har også kommune D en tilgang til læreplansarbejdet, hvor man bestræber sig på at der skal være en høj grad af ejerskab hos dagtilbuddene og en høj grad af bottom-up tilgang til udarbejdelsen af læreplanen. En konsulent benævner oven i købet kommunens tilgang til processen som præget af en forventning om ”... meget udstrakt ledelsesmæssigt og fagligt selvstyre...” (Konsulent, kommune D, februar 2020, 4). Dog har man på forvaltningsniveau truffet én enkelt beslutning:

”Det vil sige at der sådan set ikke er noget der kommer et sted fra og siver langt ned, og så skal man det. (...)... det er det eneste fælles, faktisk, at sige: Vi bruger [en bestemt elektronisk platform]...” (Konsulent, kommune D, februar 2020, 4).

Denne enkelte beslutning fra forvaltningsniveauet har ifølge flere aktører den fordel, at læreplanerne fra de forskellige dagtilbud er samlet ét sted, og dermed lettere kan tilgås af f.eks. forvaltningen. Som konsulent selv peger på, medfører beslutningen om anvendelsen af en fælles platform imidlertid også en række bindinger for dagtilbuddene:

”... der hvor det kommer til at drille mig ind i det her [...] det er at der skal beskrives rigtig meget [...] vi skal hele tiden ind og ændre noget herinde, og det tager tid, og det kan godt virke lidt tungt” (Ibid., 5).

En udfordring er, at den elektroniske platform, hvor man skal beskrive sin læreplan, er delt op i en række særskilte områder og temaer, som er forholdsvis uflexible og ikke overlapper:

”Jeg kunne godt tænke mig at man kunne sætte kryds i: Så arbejder vi med børneperspektivet – vel vidende, at når vi arbejder med børneperspektivet, så ændrer vi også noget i forhold til de børn i udsatte positioner, men det kan vi ikke her [...] [pga.] teknik og opstilling og sådan noget.” (Ibid., 5)

Kommunens valg af fælles platform lægger på denne måde en række bindinger på, hvordan pædagogerne kan beskrive deres arbejde, og vanskeliggør f.eks. realiseringen af lovgivningsmæssige intentioner om, at temaer og arbejdsområder i læreplanen skal fremstå som et samlet hele fremfor som en række adskilte områder og enkeltstående temaer. Kommune C har ligeledes valgt en fælles elektronisk platform med en bestemt struktur og nogle forud givne kategorier, og konsulenten uddyber betydningen af dette:

”Men der er nogle ting der gør at, øhh, det ikke sådan bare lige kan føres over på samme måde, der er en lidt anden tilgang til opbygning af læreplanen [...] Og der synes vi også der er nogle udfordringer i at bruge [det fælles system], hvis vi vil have den tænkning med der ligger i læreplanen. Dels omkring læringsmiljøet, og dels omkring evalueringdelen” (Konsulent, kommune C, august 2019, 6).

En leder i kommune D beskriver de medfølgende bindinger ved en centralt valgt platform ved at pege på vanskelighederne ved at presse en levende, dynamisk og praksisnær lokal læreplan ind i en skriftlig og elektronisk læreplan med de på forhånd fastlagte kategorier:

”Vi har brug for noget andet. Det er ikke aktiviteten, der står forrest [som strukturen ellers er på den elektroniske side], det er hvad kalder børnene på. Det skal være dynamisk. Det skal være i konstant bevægelse. Man laver en blomst, og alting er flettet ind i hinanden. Man prøver illustrativt at gøre noget ud af, at læreplanen skal være langt mere dynamisk og langt mere fleksibel. Og det er spændende, og det giver nogle refleksioner ind i vores pædagogiske praksis. Og så kommer det der med at skriftliggøre det efterfølgende. [...] Og så ser jeg, at når vi ser den måde man vil lave de læreplaner på [på den elektroniske platform], så er der ikke noget der har forandret sig” (Leder, kommune D, juni 2019, 3).

Lederen efterspørger altså en mulighed for, at det skriftlige arbejde med læreplanen kan finde sted på nogle måder som er mere dynamiske, end

systemerne med bestemte og ikke-overlappende kategorier og tekstfelter lægger op til. Forvaltningernes valg af bestemte elektroniske platforme til udarbejdelsen af læreplanen ender dermed med at indvirke på, hvordan den lokale læreplan ser ud, hvordan den er organiseret, og hvor dynamisk den kan blive.

Konklusion og diskussion

Som det er fremgået af analysen, er dagtilbuddenes ejerskab og lokale råderum til at definere og beskrive egne faglige orienteringspunkter indlejret i et organisatorisk samspil med blandt andet lovgivning, kommunalbestyrelse og forvaltning. Således gælder det for samtlige af de fire deltagene kommuner, at deres implementeringstilgang i forhold til udarbejdelsen af en skriftlig pædagogisk læreplan ikke kan beskrives som ren bottom-up eller ren top-down, men at der i stedet er tale om blandingsformer, som ligeledes for nogle kommuners vedkommende forandres i betydelig grad undervejs i processen. Det gælder for alle fire kommuner, at den overordnede forventning er, at de nye læreplaner skal formuleres lokalt og med udgangspunkt i et stærkt ejerskab hos det enkelte dagtilbud. Analysen har imidlertid peget på en række forhold, som alle, på forskellig vis og i varierende grader, sætter nogle betingelser og begrænsninger for det lokale ejerskab og det lokale faglige råderum. Det kan dreje sig om, at forvaltningsmedarbejdere mere aktivt begynder at ”sætte retning” eller ”styre” processen indtil et punkt hvor det enkelte dagtilbuds læreplan kan blive underkendt. Rammesætningen kan også udspringe af en områdeorganisering, som medfører, at det, som lovgivningen kalder for ”det enkelte dagtilbud” er en overordentlig omfangsrig størrelse med adskillige hundrede børn og et stort antal pædagoger. Som analysen pegede på, kan dette medføre, at man, for at gøre processen håndterbar, på pragmatisk vis uddelegerer de enkelte temaer som skal beskrives i læreplanen i en række grupper, som sammensættes af medarbejdere på tværs af de enkelte matrikler. På én og samme tid medfører en sådan organisering et tæt ejerskab til bestemte temaer, men en større fjernhed til andre temaer. Hertil kommer, som vores informanter pegede på, mulige vanskeligheder ved at ”kende sig selv” i det endelige produkt, som forventeligt må blive temmelig overordnet for at kunne passe på en lang række matrikler. Endelig viste analysen også, at der kan ligge en vis form for begrænsende rammesætning i forvaltningsbeslutninger om, at alle dagtilbud godt nok selv skal udarbejde læreplanen, men at de skal gøre det inden for rammerne af en bestemt elektronisk platform. Dette medfører begrænsninger for råderummet for det enkelte dagtilbud, som følger af opbygningen af det specifikke system, som forvaltningen har valgt, f.eks. at noget stilles i forgrunden og andet i baggrunden, eller at kategorier og temaer på forhånd er opstillet efter en bestemt logik. Valget af platform ender dermed med at være en slags formkrav, som virker ind på det faglige indhold.

Som det fremgik af gennemgangen af lovgrundlaget, er der defineret en række forpligtelser og opgaver for både dagtilbudsleder og kommunal forvaltning. Det kunne se ud til, at nogle af de forskellige realiseringer af det lokale råderum

netop udspringer af forskellige fortolkninger af, hvad disse opgaver og ansvar indebærer for parterne i forhold til hinanden, hvor de overlapper, hvilken status de har i forhold til hinanden etc. Når de kommunale dagtilbudsforvaltninger tilser kvalitet (og herunder peger på noget som ikke har høj nok kvalitet og skal laves om), når en områdestruktur medfører at bestemte organiseringer af arbejdet bliver kontraproduktive og andre bliver nødvendige, eller når valget af en bestemt elektronisk platform har konsekvenser for, hvad man kan og ikke kan skrive i sin læreplan, så kan det også anskues som en form for begrænsende rammesætning af det faglige råderum for ledere og pædagoger i dagtilbuddene. Pædagogers faglige autonomi har gennem de seneste år været debatteret, og flere aktører har peget på, at autonomien, set hen over en årrække, har været under stigende pres. Traditionelt set har pædagogfaget haft en udbredt autonomi, f.eks. kendetegnet ved, at der før indførelsen af den første læreplan i 2004 var overordentligt vide rammer for det faglige arbejde i det enkelte dagtilbud. Særligt den stærkere rammesætning fra stat og kommuner gennem målfastsættelse, pædagogisk grundlag og bredt udrullede pædagogiske koncepter, er af flere parter udlagt som en stigende styring og kontrol af arbejdet og arbejdets orienteringspunkter fra andre parter, med deraf følgende begrænsning af professionsautonomien (Bøje 2012; 2015; Krejsler 2013). Studiets analyser viser, at begrænsningen af et fagligt råderum også nogle gange kan ske på måder som ingen aktører har intenderet, f.eks. som en effekt af en kommunes dagtilbudsstruktur i større områder eller valget af en bestemt it-platform. Ligeledes viser analyserne, at en begrænsning af det faglige råderum også kan opstå stik imod lovgivningens og aktørernes eksplicitte intentioner om det modsatte. Eller, mere præcist, *nogle* af de eksplicitte intentioner, for, som analysen viste, er det snarere sådan at forarbejder, lovgrundlag og støttematerialer ikke kan anskues som en entydig og konsistent sammenhængende monolitisk størrelse. Som Togsverd har påpeget, så indeholder de mange dokumenter, der tilsammen danner grundlag for Den styrkede pædagogiske læreplan, en høj grad af polyfoni (Togsverd, 2018, 31). Dette indebærer, at pædagoger, ledere og forvaltningsmedarbejdere må involvere sig i forhandlinger og afprøvninger, hvor man konkret skal afgøre, hvortil det faglige råderum rækker.

Analysen illustrerer klart, at ejerskab til læreplanen ikke er helt simpelt, og slet ikke er noget der foregår i et organisatorisk vakuum. Som nævnt er BUPL overordnet set positiv over for Den styrkede pædagogiske læreplan, blandt andet fordi den "... sætter pædagogers og lederes faglige dømmekraft i centrum..." (BUPL 2019). Studiets analyser peger på, at dette i afsættet er en dagsorden, som der er bred opbakning til, men at billedet bliver mere sammensat, når lovtekst og intentioner bliver til virkelighed i kommuner og dagtilbud.

Thyge Tegtmejer, Ph.d., forsker, VIVE – Det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd

Kaare Werner Nielsen, lektor, UCSYD

Lasse Stenmann Ellebæk, lektor, UCSYD

Janni Tofte Langerhuus, lektor, UCSYD

Morten Huusfeldt, adjunkt, UCSYD

Kim Jerg, lektor, UCSYD

Referencer

- Aabro, C., Larsen, A. O. & Petersen, A. S. B. 2017. *Programmering af pædagogikken. Pædagogers virke mellem koncept og kontekst*. BUPL, København
- AKF, Danmarks Evalueringsinstitut, NIRAS Konsulenterne og UdviklingsForum 2008. *Evaluering af loven om pædagogiske læreplaner. Slutevaluering*. Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender, København
- BEK nr. 968 af 28/06/2018. *Bekendtgørelse om pædagogiske mål og indhold i seks læreplanstemaer*. WWW 10./5. 2020: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/968>
- BUPL 2019. *BUPL mener. Den pædagogiske læreplan i dagtilbud*. WWW d. 4./2. 2020: <https://bupl.dk/bupl-mener/den-paedagogiske-laereplan-i-dagtilbud/>
- Bøje, J. 2012. Professionsrettehed og de studerende: et brud med akademisering eller indførsel af nyt selektionskriterium?" I *Professionsretning i praksis*, Roskilde Universitet & University College Sjælland
- Bøje, J. 2015. Når ekstern kritik bliver til intern kritik – nyuddannede pædagogers professionaliseringsprojekt. I *Profesjon og kritikk*, edited by B. A. Hennem, M. Pettersvold og S. Østrem. Fagbokforlaget, Oslo
- Børne- og undervisningsministeriet 2018. *Den styrkede pædagogiske læreplan – Rammer og Indhold*. WWW 30./6. 2020: <https://emu.dk/dagtilbud/forskning-og-viden/den-styrkede-paedagogiske-laereplan-rammer-og-indhold>
- Dagtilbudsloven 2020, LBK nr. 2 af 06/01/2020, Bekendtgørelse af lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge (dagtilbudsloven). WWW 11./5. 2020: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/2>
- Databeskyttelsesforordningen 2020. *Europaparlamentets og rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger etc*. WWW 10./5. 2020: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=DA>
- DeVault, M. L. & McCoy, L. 2006. "Institutional Ethnography: Using interviews to investigate ruling relations". Chap. 2 in *Institutional Ethnography as Practice*, edited by D. E. Smith, 15-44. Rowman & Littlefield Publishers, Oxford
- EVA 2012. *Læreplaner i praksis. Daginstitutionernes arbejde med pædagogiske*

læreplaner. WWW 10. /5. 2020: [file:///C:/Users/thte/Downloads/Laereplaner%20i%20praksis.%20Daginstitutionernes%20arbejde%20med%20paedagogiske%20laereplaner%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/thte/Downloads/Laereplaner%20i%20praksis.%20Daginstitutionernes%20arbejde%20med%20paedagogiske%20laereplaner%20(1).pdf)

EVA 2016. Kommunernes brug af redskaber til vurdering, dokumentation og evaluering. WWW 1. /6. 2020: <https://www.eva.dk/dagtilbud-boern/overblik-kommunernes-brug-redskaber-vurdering-dokumentation-evaluering>

Hammersley, M. 2006. 'Ethnography: Problems and Prospects.' *Ethnography and Education* 1 (1), 3-14

Krejsler, J. B. 2013. "Når dagtilbud kobles til den nationale konkurrenceevne – Kvalitetsreform som udfordring til pædagog-professionen" i *Kampen om daginstitutionen: Den danske model mellem kompetencetænkning, tradition og profession*, edited by J. Krejsler, A. Ahrenkiel & C. Schmidt. Frydenlund Academic, Frederiksberg

Kvale, S. & Brinkmann, S. 2015. *Interview. Det kvalitative forskningsinterview som håndværk. Tredje udgave*. Hans Reitzels Forlag, København

Lindensjö, B. & Lundgren, U.P. 2000. *Utbildningsreformer och politisk styrning*. HLS förlag, Stockholm

LOV nr. 554 af 29/05/2018. *Lov om ændring af dagtilbudsloven og lov om folkeskolen*. WWW 10./5. 2020: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/554>

Lovforslag L160. Forslag til Lov om ændring af dagtilbudsloven og lov om folkeskolen (Styrket kvalitet i dagtilbud, øget fleksibilitet og frit valg for forældre m.v.). WWW 7./2. 2020: https://www.ft.dk/ripdf/samling/20171/lovforslag/l160/20171_l160_som_fremsat.pdf

Månsson, H. 2015. Bæredygtig implementering inden for dagtilbuds- og skoleområdet. Kap. 16 i *Implementering. Fra viden til praksis på børne- og ungeområdet*, edited by Abers, B., Høgh, H. & Månsson, H. Dansk Psykologisk Forlag

Smith, D. 2005. *Institutional Ethnography. A Sociology for People*. Rowman & Littlefield, Lanham

Togsverd, L. 2018. *Læreplaner på et pædagogisk grundlag. I: Den styrkede pædagogiske læreplan. Grundbog til dagtilbudspædagogik*, edited by Mortensen, T. H. & Næsby, T. Dafolo, Frederikshavn