

# Udvikling og perspektiver

## Dagtilbud til børn – Rapport 3

### Socialministeriets evaluering af formålsbestemmelsen om dagtilbud til børn i lov om social service

Marts 2003

Søren Smidt  
Peter Mikkelsen  
Björg Kjær  
Marianne Malmgren  
Claus B. Olsen

RUC  
Institut for Uddannelses-  
forskning  
Postboks 260  
4000 Roskilde  
Tlf.: 46 74 20 00  
Fax: 46 74 30 02  
www.ruc.dk

Højvangseminariet  
Center for Institutions-  
forskning  
Skolevej 6  
2600 Glostrup  
Tlf.: 43 44 66 67  
Fax: 43 44 69 96  
www.hsem.dk

Center for Alternativ  
Samfundsanalyse  
Linnésgade 25  
1361 København K.  
Tlf.: 33 32 05 55  
Fax: 33 33 05 54  
www.casa-analyse.dk



# Udvikling og perspektiver Dagtilbud til børn – Rapport 3

Marts 2003

Søren Smidt, Peter Mikkelsen, Bjørg Kjær,  
Marianne Malmgren og Claus B. Olsen

5 artikler om udvikling og perspektiver på dagtilbuds-  
området på grundlag af en interviewundersøgelse i  
9 kommuner



**Udvikling og perspektiver**  
**Dagtilbud til børn - Rapport 3**

Socialministeriets evaluering af formålsbestemmelsen  
om dagtilbud til børn i lov om social service

© CASA, Marts 2003

ISBN 87-91285-45-3

Elektronisk udgave: ISBN 87-91285-46-1

Rapporten kan rekvireres i CASA - pris kr. 85,- + forsendelse

# Indholdsfortegnelse

<b>Søren Smidt: Serviceloven og de centrale aktører på dagtilbudsområdet.....</b>	<b>5</b>
Hvad er et dagtilbud? .....	5
Børnene .....	6
Kommunalpolitikere .....	9
De ansatte i forvaltningen.....	12
Forvaltningens ledelse.....	13
De pædagogiske konsulenter .....	17
Dagplejelederne .....	19
Daginstitutionslederne.....	21
Pædagogerne.....	25
Forældrene (de aktive) .....	29
Perspektiver af aktørernes forskellighed .....	33
Litteratur.....	36
<b>Claus B. Olsen: Kvalitetsforståelser i dagtilbud til børn.....</b>	<b>37</b>
Kvalitet handler både om styring og om indhold .....	38
Den politisk-administrative styringsdiskurs .....	40
Den pædagogisk-faglige diskurs.....	44
Tendenser til en tredje mellemposition mellem styring og indhold .....	49
Kvalitetsudviklingens skisma mellem styring og indhold .....	53
Litteratur.....	57
<b>Marianne Malmgren: Tilsyn mellem sagsbaseret brandslukning og pædagogisk kvalitetsudvikling.....</b>	<b>59</b>
Hvad siger lovgivningen og vejledningen om tilsynet? .....	60
<i>Sagsbaseret brandslukningstilsyn</i> .....	61
<i>Det uformelle og personlige tilsyn</i> .....	62
<i>Systematisk udviklingsorienteret tilsyn</i> .....	65
<i>Dagplejetilsyn</i> .....	67
Kontrol og rådgivning .....	69
Opsamling.....	70
Litteratur.....	72
<b>Peter Mikkelsen: Pædagogerne faglighed.....</b>	<b>73</b>
Formålsbestemmelsens forventninger til fagligheden .....	73
Problemstilling.....	74
Samarbejdet med forældrene – en vigtig og modsætningsfyldt del af den pædagogiske faglighed.....	76
Virksomhedsplaner – årsplaner – evaluering: Betydningen af skriftlighed og synliggørelse i udviklingen af den pædagogiske faglighed.....	82
Tverrfagligt samarbejde som forum for udvikling af pædagogisk faglighed .....	90
Sammenfatning .....	99
Litteratur.....	103

<b>Björg Kjær: Forældre og forældresamarbejde – hvordan omtales forældre, og hvordan udtaler de sig? .....</b>	<b>105</b>
To diskurser og et dilemma .....	105
Forældresamarbejde mellem formalitet og nærkontakt .....	108
Forældres vurdering af dagtilbud .....	111
Forældresamarbejde – hvad er det? .....	112
Samarbejde i bestyrelsen – forældreindflydelse eller ritual?.....	113
Samarbejde mellem den engagerede amatør og den kompetente professionelle? .....	115
At overskride høflighedstærsklen .....	116
Saglighed, faglighed og menneskelighed.....	118
Når magten træder i karakter .....	119
Hinsides høflighedsbarrieren .....	121
Litteratur.....	123
<b>Bilag .....</b>	<b>125</b>
Undersøgelsesdesign og metode	
Interviewguide til kommunalpolitikere og ansatte i forvaltningen	
Interviewguide til ansatte i dagtilbud – leder og medarbejdere	
Interviewguide til forældre med børn (0-6 år) i dagtilbud	

## **Søren Smidt: Serviceloven og de centrale aktører på dagtilbudsområdet**

Når man tager servicelovens perspektiv på dagtilbudsområdet, så ses dagtilbudene som et samlet system. Her fastlægges de generelle rammer for dagtilbudenes virke, og her opstilles de overordnede mål, som kommuner og dagtilbud skal leve op til.

Når man så – som vi har gjort – forsøger at efterspore betydningen af de rammer, serviceloven sætter, bliver billedet af dagtilbudene som et samlet system mere komplekst. Vores datamateriale er først og fremmest interview med forskellige voksne aktører i kommuner plus dagtilbud, og desuden har vi også 25 9. klasses elevers vurdering af deres egen tidligere daginstitution (Rasmussen 2003). Komplexiteten skyldes mange forhold, men bl.a., at kommunerne håndterer området forskelligt. Desuden findes der mange forskellige typer af dagtilbud: Dagpleje, puljeinstitutioner, vuggestuer, børnehaver og 0-6 års institutioner (både kommunale, selvejende og puljeinstitutioner), som er forskellige både med hensyn til størrelse, organisering og pædagogisk indhold.

Men kompleksiteten skyldes også, at de aktører, som præger dagtilbudene, har forskellige forudsætninger og indfaldsvinkler til området. For at anskueliggøre den kompleksitet, der kendetegner dagtilbudsområdet, vil vi i denne artikel – ud fra vores indsamlede datamateriale – derfor beskrive de forskellige aktører på dagtilbudsområdet.

Vi vil i det efterfølgende prøve at efterspore, hvordan forskellige aktører forholder sig til det felt der skabes i og med, at kommunerne skal formulere mål og rammer for dagtilbudene. Det er vores tese, at med målformulieringerne sættes dagtilbudsområdet ind i en samlet kommunal ramme, som forskellige aktører forholder sig forskelligt til alt efter deres position og perspektiv. Vi har valgt at beskrive følgende centrale aktører: Børnene, kommunalpolitikere, de ansatte i forvaltningen, daginstitutionslederne, pædagogerne og de aktive forældre.

### **Hvad er et dagtilbud?**

Et dagtilbud kan beskrives på mange måder, alt efter hvilket perspektiv man vælger, men hvis man tager udgangspunkt i de centrale aktører, kan man opstille følgende tre væsentlige funktioner. Et dagtilbud er:

- En arena i børns hverdagsliv
- En arbejdsplads for pædagogisk personale
- En del af den kommunale service til borgerne

I servicelovens §8 anlægges først og fremmest det kommunale serviceperspektiv på dagtilbudene. Her formuleres kravet om, at kommunerne skal fastsætte mål og rammer for dagtilbudene, og at de skal indgå i kommunens generelle tilbud til børn, og specielt fremhæves dagtilbudenes funktion over for børn med særlige behov.

Desuden opstilles en række formål, som dagtilbudene skal opfylde. Det sætter både rammer for kommunernes udarbejdelse af deres egne formål for dagtilbudsområdet og også for, hvordan det pædagogiske personale skal tilrettelægge dagtilbudets dagligdag. Det drejer sig om, at dagtilbudene skal:

- Samarbejde med forældrene
- Give omsorg og støtte børnenes tilegnelse af sociale og almene færdigheder
- Styrke det enkelte barns alsidige udvikling og selvværd
- Bidrage til en god og tryk opvækst
- Stimulere barnets fantasi, kreativitet og sproglige udvikling
- Give rum til lege og til udfoldelse og samvær
- Give børnene medbestemmelse og medansvar
- Udvikle børns selvstændighed og evne til at indgå i forpligtende fællesskaber
- Give børn forståelse for kulturelle værdier
- Formidle viden om og erfaringer med naturen og miljøet.

Vi nu se nærmere på, hvordan forskellige aktører forholder sig til den udvikling, der er skabt med kommunernes formulering af mål og rammer for dagtilbudene. Vi har valgt at beskrive følgende centrale aktører: Børnene, kommunalpolitikere, de ansatte i forvaltningen, daginstitutionslederne, pædagogerne og de aktive forældre. Vi starter med børnene.

## **Børnene**

Serviceloven forholder sig først og fremmest til de voksne aktører, som skal tilrettelægge og organisere hverdagen i dagtilbudene for børnene. Hermed adskiller servicelovens konkrete omtale af børnene sig ikke fra det almindeligt udbredte børnesyn både alment og i pædagogiske sammenhænge (James, Jenks and Prout 1998), hvor børnene opfattes, som modtagere af ydelser fra de voksne.

Når man betragter dagtilbudene mere konkret, så er det tydeligt, at de også er en af flere hverdagslivsarenaer (Sigsgaard, Rasmussen og Smidt 1999, Rasmussen og Smidt 2001) for børnene, som børnene selv er med til at sætte deres eget præg på, Hverdagslivsarena – begrebet signalerer, at børnenes liv i dag ikke bare udspiller sig i *familie* og *dagtilbud*, men mange børn går også til forskellige *fritidsinteresser*. *Medierne* udgør et vigtig del af deres aktiviteter, og børn er også fra de er små selvstændige *forbrugere*, ligesom

det *boligkvarter*, de vokser op i, også sætter bestemte rammer for børnenes udfoldelser, som de på forskellig vis forholder sig aktivt til.

På arenaerne træder børnene frem som selvstændige aktører sammen med de andre aktører på pågældende arena, og der foregår hele tiden en udvikling af og kamp om arenaernes magtsystemer og kulturelle orden. Således også i dagtilbudene. Børnenes position i denne udvikling har ofte været upåagtet, men nyere forskning, hvor børn og unge selv har været informanter, har tydeliggjort, hvilke bidrag børnene yder til dagtilbudene hverdag. Miljøet blandt børnene har sine selvstændige udtryk både socialt, kulturelt og i samspil med det fysiske miljø, og det voksenorganiserede miljø giver hverdagen i dagtilbudet liv (eksempelvis Rasmussen og Smidt 2001 og 2002).

Et eksempel fra materialet, som en af de unge har udarbejdet, kan illustrere dette. Den unge husker fra sin egen tid:

*“Vi havde selvfølgelig også en del kampe med dem fra blå stue, jeg gik på rød, og det resulterede i at nogle blev “sat”. Det vil sige placeret i skammekrogen. En ting, der specielt kunne fortjene en tur i skammekrogen, var sandkamp. Der fandtes ikke et mere modbydeligt våben end sand. Og efter en kamp havde man selvfølgelig sand alle vegne. Værst gik det ud over de lidt mindre børn, der tit begyndte at græde efter at have fået en klump “møret” lige i synet. Til sidst fik blå stue dog overtaget, og vi trak os tilbage efter kort kamp. De havde nemlig fået en ny ven på stuen – Nicklas. Og han spiste sand.”*

Da den unge genbesøger sin tidligere institution i forbindelse med dette projekt, spørger han en af pædagogerne om, hvordan de arbejder med afstraffelse, og om børnene stadig bliver “sat”. Pædagogen svarer:

*“Ja, vi bruger stadig det udtryk, jeg mener faktisk, det er temmelig udbredt i andre børnehaver. Det er ikke noget, vi ofte benytter, men der skal kunne sættes en grænse.”*

Hvor går den grænse?

*“Vi plejer at trække en grænse, når børnene bliver direkte voldelige over for hinanden. Vi havde fx en episode forleden, hvor en dreng slog med en skovl lige i hovedet på en anden. Den slags er jo skadeligt på børnene, og vi ved, at ingen forældre tillader det i børnehaven. Derfor kan det godt ske, at et barn bliver “sat” hos en voksen, indtil de er kølet ned. Bagefter leger de bare videre, som om intet er sket. Ikke fordi de har glemt hændelsen, men fordi de ikke tager det så tungt. Meget civiliseret.”*

Her får vi et lille indblik i hverdagen i et pædagogisk dagtilbud. Af erindringer fremgår det, at børnene selv oplever sig som særdeles aktive i de indbyrdes konflikter, og at de betragter og respekterer hinandens udtryk og handlinger i forhold til hinanden. I dette tilfælde må drengene fra blå stue

trække sig tilbage, når de fra rød stue kan stille med én, der kan spise sand. Kampene mellem børn på forskellige stuer er et velkendt fænomen, selv om det sjældent er medtænkt i de formål, som det pædagogiske personale har haft med at opdele børnene på forskellige stuer. Dette er et konkret udtryk for, hvordan børnene selv tillægger tingene og organiseringen i dagtilbudene deres egen betydning og handler ud fra disse. Børnene er ikke passive modtagere af de voksnes pædagogiske ydelser, og ud fra dette lille eksempel kan man antydningvis se, hvordan børnene selv bidrager med deres "fantasi, kreativitet og sprog" og tiltager sig selv "rum til lege og til udfoldelse og samvær". Ligesom de viser "selvstændighed og evne til at indgå i forpligtende fællesskaber" og lyst til "medbestemmelse og medansvar".

Organiseringen af børns hverdagsliv på selvstændige arenaer kombineret med de fleste forældres opdragelsespraksis og den pædagogiske tradition i dagtilbudene er med til at fremme selvstændig og aktiv indsats hos børnene, således at der i den offentlige debat (Ringsmose 2002 og Hougaard 2001) og blandt pædagoger, lærere og forældre (Kjær 2003) er en udbredt opfattelse af, at børn i dag ikke bare er initiativrige, men også selvoptagede, og at de forventer, at der bliver taget særlige hensyn til deres behov og ønsker. En af 9. klasses eleverne spurgte eksempelvis en pædagog, om børnene i dag er anderledes end for ti år siden. Hun svarede:

*"Ja, de er mere serviceopdraget. Med det mener jeg, at de ikke tænker ligeså meget på. Selv de er vant til, at der er en voksen, der kommer farende, straks de giver lyd fra sig. Børnene er også blevet mere egoistiske, end de var førhen. Jeg vil også sige, at de er mindre fantasifulde. De er ikke så gode til at finde på lege. De mister interessen for det de er i gang med, og der skal hurtigere ske noget nyt."*

*"For at modvirke denne negative udvikling prøver vi at lade børnene løse deres konflikter med hinanden. I stedet for at det er os, der løser dem. Men det er svært bare at sidde og observere, da det kan virke på forældrene, som om vi er passive eller uengagerede."*

Uanset om man bifalder denne pædagogik karakteristisk af børnene i dag, så kan den ses som udtryk for, at børn ikke bare er børn, som de altid har været. Med forandrede livsbetingelser ændrer børnene sig også, og de forholder sig konkret og aktivt til de udspil, de får fra det fysiske, sociale og kulturelle miljø, de vokser op i. Det hører således med til kompleksiteten på dagtilbudsområdet, at børnene gennem deres handlinger gør det knap så entydigt at forstå, hvad der ligger i de almene formuleringer i serviceloven. Når børnene forandrer sig, bliver det nødvendigt at tydeliggøre og måske omdefinere, hvad der indholdsmæssigt ligger i servicelovens målformuleringer og de mål, der opstilles i kommunerne og i de enkelte dagtilbud.

## Kommunalpolitikerne

Politikerne betragter dagtilbudene som en selvfølgelig del af den kommunale service. For at få børnefamilierne til at blive boende i kommunen og måske endda tiltrække nye børnefamilier, er det en del af mange kommuners politik at sikre, at forældre kan få passet deres børn. Derfor har indførelse af pasningsgaranti også været på dagsordenen mange steder.

Serviceovens krav om, at der skal fastsættes mål og rammer for dagtilbudenes arbejde, har været med til at give øget fokus på området, selvom det understreges af flere, at udviklingen på området også skyldes de lokale initiativer og interesser. Det fremgår også, at politikerne har større kendskab til skolen end til dagtilbudene, og man fornemmer, at skoleområdet tillægges den største betydning, når emnet "børn" er på dagsordenen. Det sker ofte i interviewene med politikerne, at de i deres svar inddrager eksempler fra skolen.

Gennem en længere årrække er der sket ændringer i de kommunale udvalgs- og forvaltningsstrukturer, hvilket også har bevirket, at dagtilbudene er kommet mere i fokus. Der er flere eksempler på dette selv i det lille udvalg af kommuner, som indgår i denne undersøgelse. Eksempelvis har en af kommunerne i undersøgelsen nu både et børne- og skoleudvalg<sup>1</sup> og et fritids- og kulturudvalg, og i en anden kommune hører dagtilbudene under det nyoprettede børne- og familieudvalg, som samler alt, hvad der har med børn at gøre.

Politikerne har tiltro til, at de kommunale målsætninger, de vedtager i kommunalbestyrelsen, er med til at præge arbejdet i de enkelte dagtilbud. Men der er også et vis skepsis i forhold til, hvor styrende en betydning man skal tillægge de ofte meget bredt formulerede målsætninger. Politikerne udtrykker ofte ønske om at kunne operationalisere målene, men på den anden side også usikkerhed i forhold til, hvor langt man kan nå med hensyn til at måle de komplekse forhold og relationer i dagtilbudene. En politiker med ansvar for dagtilbudsområdet udtrykker det således:

*"Vi arbejder med at udvikle operationelle mål. Men målene er til for at sikre kvalitet i arbejdet. Men kvalitet er ikke noget, der kan måles direkte. For hvad er kvalitet? Kvalitetsmålingen og vurderingen sker mange steder. Det sker hos børnene – det sker også hos forældrene. Og det sker også hos det pædagogiske personale – i forvaltningen og i byrådet."*

Politikerne lægger vægt på, at der ud over de fastsatte mål og rammer foregår en løbende dialog med de involverede parter. For politikerne vægtes især dialogmøder med forældrene højt. I forskellig form afholdes møder

---

<sup>1</sup> Bemærk at det hedder børne- og skoleudvalg. Således at skolen som institution er nævnt, men det er dagtilbudene ikke.

med repræsentanter for forældrebestyrelserne, og man får indtryk af, at politikerne gerne vil medinddrage forældrene, selvom det i sidste instans er politikerne, der har ansvaret og skal tage beslutningerne i forhold til at prioritere de kommunale ressourcer. Dialogmøderne kan ses som et forsøg på at placere forældrebestyrelserne i den samlede beslutningsstruktur omkring dagtilbudene, hvor de ellers ikke hører direkte hjemme, fordi de er knyttet til de enkelte dagtilbud. Formanden for børne- og familieudvalget i en kommune siger om dialogens betydning:

*“Kvalitetsudviklingen sker i dialog mellem politikere, forvaltning, institutioner og forældrebestyrelser. Politikerne med forældrebestyrelserne og forvaltningen primært med institutionerne. Dialog er nøgleordet.”*

Her fremgår også, at politikernes dialog med forældrene i bestyrelserne er mere direkte, mens kontakten til dagtilbudene i høj grad formidles gennem forvaltningen. Derfor er politikerne generelt set også på en vis afstand af det pædagogiske personales arbejde, diskussioner og overvejelser omkring den konkrete pædagogiske praksis.

Formanden for børne- og skoleudvalget i en kommune udtrykker det på følgende måde:

*”Pædagogik er pædagogernes gebet. De beskriver den i virksomhedsplanerne, og det synes jeg er helt fint. Det er daginstitutionerne og forældrebestyrelserne, der i fællesskab står bag, og det sætter vi som politikere ikke et ret stort spørgsmålstejn ved. Jeg skimmer de 19 virksomhedsplaner igennem. Det er jo et led i den måde, vi lever på i dag, at man beskriver sin hverdag, og det er fint nok også, fordi nye forældre kan forholde sig til, hvad der sker i dagtilbudene. Men som politiker, der har været med i 13 år, kan jeg ikke blive ved med at læse virksomhedsplanerne i detaljer. Om andre politikere gør det, skal jeg ikke kunne svare på, det er ikke noget, vi fordyber os særligt i. Politikerne skal sætte sig på de overordnede politikere.”*

Politikere har forskellig detailkendskab til dagtilbudsområdet. Det hænger dels sammen med, hvor mange år de har arbejdet med området, dels også om de fra deres egen professionelle baggrund har et kendskab. Derudover har politikernes alder også en betydning, idet de yngre politikere kender dagtilbudene ud fra, at deres egne børn har været brugere. Formanden for børne- og fritidsudvalget i en kommune siger eksempelvis:

*“Det har været et problem, at udvalgsmedlemmerne har været så gamle, at vi dårlig nok vidste, hvordan et barn så ud, fordi det er så lang tid siden, at vi selv har haft mindre børn.”*

Der er til gengæld også eksempler på politikere med et meget stort detailkendskab til dagtilbudsområdet. Hvilket kan betyde, at politikerne bliver direkte involveret i konkrete konfliktløsninger. Formanden for et børne- og kulturudvalg fortæller et eksempel på dette:

*“Der kan være problemer. En enkelt gang imellem bliver udvalget involveret. Det synes jeg er pinligt, at vi som politikere skal kaldes til fx et forældremøde, hvor to grupper af forældre bekriger hinanden i forhold til, hvad de vil opnå i institutionen. Det var pædagogikken, de var uenige om, Hvordan børnene skulle opdeles, og stuerne skulle fungere. Personalet var vildt forvirrede og vidste ikke, hvad de skulle gøre. Men det faldt til ro. Nogle forældre trak deres børn ud og fik andre pladser. Men vi vil egentlig ikke blande os i, hvilke pædagogiske principper, der skal bruges, så det må gå til på demokratisk vis, med afstemning blandt alle forældre.”*

Det er ikke udvalgsformandens ønske at blive inddraget i dagtilbudenes konflikter, men det sker en gang imellem og måske specielt for de politikere, som kender området godt. Et kendskab, som på den ene side gør, at man kan træffe kvalificerede beslutninger, men som på den anden side også betyder, at man kommer meget tæt på de administrative rutiner og de tankegange, der kendetegner de ansatte i forvaltningen. En socialudvalgsformand siger om dette dilemma:

*“Vi er som politikere borgernes repræsentanter. Jeg vil fastholde, at vi er politikere. Vi er som politikere borgerens repræsentant i systemet. Men især når man bliver formand for et udvalg, bliver man en del af det administrative system. Vi har ingen vicedirektør i øjeblikket, så den funktion udfylder jeg delvis. Men jeg prøver at undgå det. Det er en stor fare, fordi jeg har langt mere med embedsmænd at gøre end med borgere, politikere, forældre og pædagoger. Jeg prøver at kæmpe lidt imod den snigende bureaukratisering.”*

Et centralt felt for kommunalpolitikkerne er at holde styr på økonomien og prioritere mellem de forskellige udgiftsområder i det kommunale budget. Forældrene er som gruppe med en forholdsvis styrke med til at kæmpe for dagtilbudenes interesser, og ofte er der en stærk og enig alliance mellem forældrene og det pædagogiske personale. De kommunale målsætninger og børnepolitikker indgår ofte i de interessekonflikter, der opstår i forbindelse med fastlæggelse af budgetterne. De ansatte og forældrene bruger målformuleringerne til at stille krav om udvidelse eller fastholdelse af ressourcer. Et medlem af et børne- og kulturudvalg siger om børnepolitikken, at institutionerne kan bruge den som opslagsværk, og forældrene kan orientere sig om, hvordan kommunen ser på deres børns dagtilbud, og hvilke mål de skal leve op til. Men børnepolitikken forpligter:

*“for med børnepolitikken har kommunen sagt: “At det vil vi”, og så skal midlerne og mulighederne også være der. Det er svært i disse tider, hvor der ingen penge er.”*

De fleste politikere kender til at blive mødt med bestemte og konkrete forventninger fra forældres side, når der bliver henvist til børnepolitikken eller målsætningerne i kommunerne. Men det er måske også en af grundene til, at målformuleringerne er formuleret tilstrækkeligt bredt og alment, så det ikke er så entydigt let at rejse direkte krav på baggrund af dem. Målsætning-

gerne er også hensigtserklæringer, om det man gerne vil nå hen til, når omstændighederne tillader det, bl.a. at der er tilstrækkelige økonomiske ressourcer. En socialudvalgsformand fortæller:

*“Jeg oplever også, at borgere har læst børnepolitikken. Mange forældre kan finde på at bruge den, hvis de ikke lige kan få det tilbud om børnepasning, som de vil have. Så tager de børnepolitikken med op til mig og beder om en samtale med socialudvalgsformanden, og så slår de op på en side og spørger, om det kan passe. Efter min mening har det tit at gøre med, hvordan man tolker det, der står. Når vi tilstræber, at børn bliver passet i lokalområdet, så er “tilstræber” et vigtigt ord. Men nogle læser det som “at have krav på”.”*

Vi kan altså konstatere, at dagtilbudsområdet har en vigtig politisk prioritet, og at politikerne tillægger de kommunale målsætninger for dagtilbudene betydning for udviklingen af kvaliteten af dagtilbudene. Det fremhæves, at serviceloven har påvirket målsætningsarbejdet, men at der også er tale om lokale initiativer, som dette arbejde bygger videre på. Fastsættelsen af mål indgår i en endnu uafsluttet udviklingsproces på dagtilbudsområdet, som ikke har fundet sin endelige form. Politikerne har stor tiltro til det pædagogiske personale og bruger målsætningerne til at fastlægge de overordnede rammer. De beskæftiger sig sædvanligvis ikke nærmere med det pædagogiske indhold, men overlader dette til en dialog mellem forvaltning og dagtilbudspersonalet. I forhold til forældregruppen satses på dialogmøder med forældrerepræsentanter fra forældrebestyrelserne.

## **De ansatte i forvaltningen**

Det er forvaltningernes opgave at omsætte kommunalpolitikernes beslutninger i praksis. Opbygningen af styringssystemer og organisationsstrukturer fylder meget i de forvaltningsansattes arbejde i disse år, hvor den offentlige sektor er i gang med en konstant omlægning af sin styring og organisation. Samtidig skal forvaltningerne løse et stadigt stigende antal opgaver inden for de givne økonomiske ressourcer, hvilket betyder at prioritering af opgaverne også er en væsentlig arbejdsfunktion.

Arbejdsopgavernes mængde og karakter er tilrettelagt forskelligt og hænger også nøje sammen med kommunernes størrelse, og i vores undersøgelse indgår både en kommune, som alene har 420 daginstitutioner og en lille kommune, som har 7 institutioner og 54 dagplejere. I den store kommune er forvaltningen af dagtilbudene også tilsvarende større, og vi har her både talt med chefen for børne- og ungeafdelingen og kontorchefen i pædagogisk afdeling. I de større kommuner har man desuden normalt ansat pædagogiske konsulenter. I den lille kommune består forvaltningen af dagtilbudene – ud over pladsanvisningen – af en børne- og ungechef og en leder af dagplejen, som vi i øvrigt begge har talt med.

Vi vil fremstille nogle af de generelle træk ved de funktioner, de ansatte i forvaltningen udøver i forhold til dagtilbudene, for at beskrive dem som aktører på området. Vi skelner mellem de ansatte med ledelsesfunktioner på den ene side og de pædagogiske konsulenter og lederne af dagplejen på den anden side. De to sidste funktioner varetages sædvanligvis af pædagogisk uddannet personale, mens de andre funktioner varetages af medarbejdere med en række forskellige administrativt relevante uddannelser.

## Forvaltningens ledelse

Ledelsen i forvaltningen har en managementorienteret opfattelse af styringen fra det politiske niveau og til det enkelte dagtilbud. Terminologien er hentet fra den private sektor, fx ord som virksomhedskontrakter, benchmarking effektmåling og kontraktstyring. Forvaltningens ledelse vægter styringens effektivitet højere end styringens legitimitet, det er forvaltningsledelsens kerneopgave at sikre omsætningen af de kommunalpolitiske målsætninger i dagtilbudene, samt at lovgivningen på området følges.

På denne baggrund er det naturligt, at forvaltningens ledelse har et fokus på servicelovens §8. Der er et udbredt kendskab til formålsparagraffen, som man har forsøgt at omsætte i det politiske niveauets målsætninger og i dagtilbudenes praksis. Der er en tilfredshed i forvaltningen med, at lovgivningen på dagtilbudsområdet er blevet mere målrettet end tidligere.

Forvaltningens ledelse anvender en række redskaber, som skal sikre en styring af dagtilbudenes implementering af de politiske målsætninger og lovgivningen generelt. Målstyring og forældretilfredshedsundersøgelser er meget udbredte redskaber i forvaltningen, som er grundlag for en vurdering af det enkelte dagtilbud eller en vurdering af den samlede indsats på området som helhed.

En anden type ledelsesredskaber knytter sig til personaleledelsen af dagtilbudene, hvor dagtilbudenes ledere særligt er i fokus. Afdelingslederen i en forvaltning udtrykker det således:

*“Min indgang til institutionen er primært institutionslederen, som jeg holder møder med og er i dialog med om opgaver, der er stillet politisk og af direktionen. Mit nøgleord for tiden er, hvordan vi omsætter opgaverne i institutionerne.”*

Senere præciseres lederens funktion set fra afdelingslederens perspektiv:

*“Den enkelte leder skal være med til at sikre balancen mellem brugerne og kravene fra direktionen/det politiske niveau.”*

Forvaltningen sørger eksempelvis også for tværgående ledermøder, hvor der udveksles erfaringer på tværs af dagtilbudene. Nogle kommuner har indført resultatkontrakter for lederne i dagtilbudene, hvor lederen har speci-

fikke målsætninger, der skal styres efter. Ny løn bruger forvaltningen også som et styringsinstrument over for lederne, fx i sammenhæng med resultatkontrakten. Ny løn giver mulighed for at differentiere lønnen inden for faggrupper med samme anciennitet og belønne medarbejdere og ledere med særlige kompetencer og kvalifikationer eller medarbejdere og ledere, som løser særlige opgaver (funktionsløn) eller indløser ønskede mål/resultater (resultatløn). Desuden afholder forvaltningen ofte lederudviklingssamtaler med dagtilbudenes ledere og iværksætter lederuddannelseskurser. I nogle forvaltninger anvender man særligt designede styrings- og ledelsesudviklingsredskaber til dagtilbudsområdet, i andre forvaltninger bruges de samme redskaber på alle decentrale områder. Det vil sige, at redskaberne bruges lige gyldigt, om der er tale om en børnehave, en skole eller en idrætshal.

Decentraliseringen har betydet, at forvaltningen har udviklet nye styringsystemer, som overlader mere selvstændig kompetence til det enkelte dagtilbud – der styres fx på økonomirapporteringer, lønbudgetter og virksomhedsplaner. Forvaltningens ledelse vurderer, at decentraliseringen har givet forvaltningen en ny rolle over for dagtilbudene, fra at være kontrollør til at være konsulent over for dagtilbudene. Som følge af decentraliseringen har dagtilbudene overtaget en del af forvaltningens tidligere kompetence, og relationen mellem forvaltning og dagtilbud er derfor forandret. Typisk vurderer forvaltningens ledelse, at dagtilbudene er kommet tættere på forvaltningen, men forvaltningen stiller også nye krav til dagtilbudene.

En forvaltningschef fortæller om udviklingen:

*“Jeg uddelegerer magt og kompetence. Jeg giver dem mulighed for at spare på lønbudgettet for at tage på lejrtur. Tidligere var der en skarp adskillelse mellem disse budgetter. Det bliver modtaget med en vis skepsis om, at dagtilbudet er med til at lette rådhuset for noget arbejde eller, vi vil kontrollere dem eller skære ned. Fra vores side (forvaltningen) ønsker vi, at ledere og medarbejdere har så meget kompetence som muligt til at levere den bedst mulige kvalitet. Det overgreb, vi foretager, er at etablere muligheder for at måle og italesætte, hvad forventningerne er. Det er skrapere krav end tidligere, at det nu ikke er os, der siger, hvad kvaliteten er. Vi forlanger, at de selv siger det, og at de selv har en dialog. Og vi vil gerne have, at forældrene får en højere grad af indflydelse.”*

I forvaltningens ledelse er der en udbredt holdning om, at forvaltningen kan styre på målsætningerne, der er formuleret i fx børnepolitikken eller indsatsen for dagtilbudsområdet, og at forvaltningen kan følge op på målsætningerne gennem forskellige ledelsesværktøjer, som fx forældretilfredshedsundersøgelser og effektmålinger af en indsats. En forudsætning for denne holdning er, at målsætningerne er kendte såvel i forvaltningen som i det enkelte dagtilbud. Dette tager forvaltningens ledelse også næsten for givet.

Blandt lederne i forvaltningerne gives udtryk for, at der findes en balancegang mellem at opstille præcise målkrav og give det nødvendige rum for dagtilbudenes egne initiativer. Chefen for børne- og ungeafdelingen udtrykker det på følgende måde:

*“Det gælder om at finde en balance mellem at være præcise og være rummelige. Bliver vi for præcise, kan vi ende i en karikatur af skoleverdenen. Der er dybe følelsesmæssige reaktioner fra pædagogernes side, hvis vi bliver for snævre – men der er også politisk konsensus om, at målsætningerne på det her område skal være rummelige – uden at de bliver så rummelige, at det bliver meningsløst. Det er en god balancegang. Man har brug for en “grundlov”, og så kan vi være mere præcise på andre mål på mere operationelle niveauer. Fx omkring sprogstøtte, her vil vi have, at alle børn skal kunne dansk, når de starter i skolen, det er jo meget konkret, og vi vil måle det.... Det er fint nok, og det er også accepteret. Men hvis vi gør det til det overordnede grundlag, så stivner det hele.”*

Det er generelt, at der i forvaltningerne arbejdes med at finde de rette balancer i styringen af området. Der er i materialet eksempler på nogle af de vanskeligheder, styringsprocessernes balancegang præges af. Det gælder eksempelvis, når det politiske niveau ændrer i de økonomiske forudsætninger for dagtilbudene. Det kan betyde, at kontinuiteten i dialogen og samarbejdet mellem institutioner og forvaltningsledelse bliver brudt. Afdelingslederen i en børne- og kulturforvaltning fortæller om ændringer i dialogen omkring dagtilbudenes virksomhedsplaner på denne måde:

*“Men “budgettilretninger” har gjort, at dialogen – et meget vigtigt redskab i processen – er blevet droslet ned, og der er fokuseret mere på den daglige drift. Det har ikke fungeret, som det skulle. Der arbejdes med det i forvaltningen, men forbindelsen mellem det politiske niveau, forvaltningen og institutionerne er ikke blevet, som man kunne ønske sig.”*

Denne slags erfaringer gør ikke dialogen med dagtilbudene mindre betydningsfuld set fra forvaltningens perspektiv. Fordi dialogen skal være med til at skabe de rette balancer i styringen af området, som også indeholder et element af forhandling, der er med til at fastlægge en fælles forståelse af opgaverne og deres indhold imellem forvaltning og dagtilbud. En kommunaldirektør siger eksempelvis:

*“Det primære er jo dialogen. Det, vi i virkeligheden vil, med de her værktøjer, er ikke så meget at styre præcist i en retning, men at synliggøre målene og etablere et grundlag for en formaliseret dialog. Så man ved, hvad det er for noget, man taler om. Hvilket grundlag man taler på. I virkeligheden går vi ikke så meget op i, om målene er 100% opfyldt eller, om de måske er drejet en smule i kampens hede over i noget andet. Det vi lægger vægt på er, at der foregår en klar dialog om, hvad der sker i institutionerne.”*

Der arbejdes derfor også i flere kommuner med organisationsforandringer, som kan lette dialogen med dagtilbudene med tanke på at effektivisere og smidiggøre udviklingen af fælles forståelser af opgaverne på dagtilbudsområdet. Det er bl.a. i dette lys, man skal se flere kommuners tanker om at indføre områdeledelser, således at dagtilbudene bliver til større enheder ved at lægge det der i dag er 4-8 institutioner og områdets dagpleje ind under samme organisation og ledelse. (I dette materiale repræsenteret ved 3 kommuner).

Dagtilbudsområdet er endnu ikke helt veletableret, og der er ikke er særlig mange traditioner og velafprøvede metoder. I flere kommuner har pasningsgarantien givet store problemer. Hver forvaltning skal finde sin egen administrative organisering, og det kan godt kræve mange ressourcer og betyde, at andre initiativer bliver skubbet til side i en periode. Etablering af administrative rutiner gælder også for de vigtigste satsningsområder, som de fleste kommuner arbejder med i øjeblikket: Overgangen fra dagtilbud til skole og indsatsen over for de truede børn. Ligesom opfyldelsen af tilsynspligten med dagtilbudene også er under revision og udvikling i flere kommuner (jf. Marianne Malmgrens artikel i denne rapport).

Der sker hele tiden forandringer i borgernes behov, som omsætter sig til opgaver, som forvaltningen skal tage sig af. Det kan være som i mindre kommuner, hvor det ser ud til, at stigningen af antallet af børn med særlige behov skyldes ændringer i befolknings sammensætningen. Børne- og ungechefen siger:

*“Vi har mange enlige mødre med lavt uddannelsesniveau og mange socialt dårligt stillede familier og mange for tidligt fødte børn. Er det fordi, vi er ved at se et Lolland-Falster syndrom her i kommunen? Vi har mange tilflyttere, som har sociale sager med sig, og det stiller krav til dagtilbudene om at få taget ordentligt imod dem.”*

Desuden arbejder forvaltningen i et politisk system, hvor der hele tiden kan blive taget sager op af politikerne, som forvaltningen skal tage sig af. Det kan være klager fra forældre eller henvendelser fra dagtilbudene direkte til politikerne. Som en administrativ koordinator i en forvaltning siger:

*“Der er meget kort vej fra institutionerne til borgmesteren på ideerne. Det flyder frit, og han er meget tæt på. Og på den måde bliver der sået utroligt mange frø ude, som så præsenteres for borgmesteren, som vil så meget med dagtilbudene og børneområdet. Vi vil gerne det hele, og der skal vi så have det forankret, og vi er måske ikke så langt med nogen af tingene. Vi er gode til visioner, og vi har også set mange gode ting af de planter, der blev plantet for mange år siden, men der er virkelig sat en hel have ud i forhold til børnepolitikken, med 56 handleplaner.”*

Det høje aktivitetsniveau og de mange planer og visioner, som jo ikke er blevet mindre efter servicelovens vedtagelse, kan således godt give de an-

satte i forvaltningerne en fornemmelse af, at der er mange initiativer i gang, og at det kan være svært at følge op på dem alle sammen.

## De pædagogiske konsulenter

Store dele af det konkrete samarbejde mellem dagtilbud og forvaltning varetages af de pædagogiske konsulenter. Det er mennesker med en pædagogisk grunduddannede og oftest med en pædagogisk videreuddannelse. De pædagogiske kvalifikationer sætter en stor del af rammen for konsulenternes arbejdsfunktioner, men de har som regel også administrative funktioner. Arbejdsbeskrivelsen for konsulenterne er forskellig fra kommune til kommune, og i nogle større kommuner er der ansat flere konsulenter, mens især i mindre kommuner har man ikke endnu ansat pædagogiske konsulenter. For at give et billede af arbejdsfunktionerne kan vi citere den pædagogisk-administrative konsulentens egen beskrivelse af sine opgaver:

- Drift af daginstitutioner og dagplejen, fx tilpasning af pladser
- Tilsyn og behandling af klagesager
- Institutionsbudgetter
- Normering på institutioner
- Kurser og efteruddannelse
- Udviklingsområder, fx kontraktstyring.

Her nævnes ikke samarbejdsproblemer i institutionerne, som ofte fylder meget. Men der er i det hele taget en forskellig vægtning og sammensætning af opgaverne, og i de mindre kommuner, hvor der ikke er så mange ansatte, er bredden i opgaverne sædvanligvis størst. Denne brede i arbejdsfunktionerne betyder, at de pædagogiske konsulenter har et indgående kendskab til dagtilbudene i kommunen, selvom dagplejen ofte har sit eget tilsyn og korps af dagplejepædagoger – herom lidt senere.

De pædagogiske konsulenter repræsenterer en pædagogisk vinkel på opgaverne, og kombinationen mellem de pædagogiske og administrative funktioner kan godt indebære modsætninger og konflikter. Således kan der være en tendens til, at de mere entydige økonomiske, tekniske og administrative opgaver skubber de mere "bløde", udefinerbare og tidskrævende pædagogiske projekter i baggrunden. En pædagogisk konsulent udtrykker det på denne måde:

*"Jeg oplever, at den pædagogiske vejledning og kontakten til institutionerne bliver sat til side, hvis der er nogle tekniske beregninger, der skal udføres. På den måde kommer målsætningen i anden række. Hverdagens nødvendigheder kommer ofte på tværs, i højtidelige øjeblikke kan vi godt sige, at det er det her, vi gerne vil, men når vi skal håndtere vores økonomi og vores struktur, er vores værdiforestillinger meget forskellige."*

Den pædagogiske indfaldsvinkel betyder også, at konsulenterne lægger vægt på dagtilbudenes forskelligheder og på, at medarbejderne i dagtilbudene bliver taget alvorligt. Konsulenterne ser det som deres opgave at bringe de pædagogiske perspektiver og det pædagogiske personales indsigter med ind i forvaltningens arbejde. De pædagogiske konsulenter er også kendetegnet ved at fremhæve nødvendigheden af, at dagtilbudene kan udvikle sig lokalt, bestemt af de børn, forældre og personale, der dagligt bruger dagtilbudet. En pædagogisk konsulent siger om dagtilbudene i kommunen:

*“Når jeg kigger ud over flokken, så er vi kendetegnet ved at være meget forskellige. Det er nok det vigtigste kendetegn – at vi er meget forskellige. Det er meget forskelligt, hvad de lægger vægt på, hvad de vil kendes på. Vi har store institutioner og små, vi har gamle bygninger og nye bygninger, institutioner med store udearealer og nogle med små, vi har en landbørnehave med dyr og en skovbørnehave, hvor børnene er ude hele dagen. Alle har egentlig haft plads og mulighed for at gå de veje, som lå for.”*

Denne tankegang om forskellighed og lokalt initiativ synes meget rodfæstet. Derfor er de pædagogiske konsulenter opmærksomme på de modsætninger, som servicelovens anvisning af udarbejdelse af målformuleringerne har bragt med sig. Hvis målene på kommunalt niveau er meget præcise og målbare, kan det lægge op til en vis form for standardisering af dagtilbudene. At alle skal gøre de samme ting, hvilket er i modstrid med indsigten i de lokale initiativers nødvendighed. En pædagogisk konsulent siger:

*“Målene vil aldrig være så konkrete, at der ikke er plads til bevægelse. Men de er så konkrete, at de er brugbare. Der skal være plads til den pædagogiske tænkning i de enkelte institutioner og til de pædagogiske metoder.”*

Med dette perspektiv giver det mening at igangsætte pædagogiske udviklingsprojekter og udviklingsarbejder. Konsulenterne har også en central rolle i den konkrete udmøntning af arbejdet med indsatsområder, tilsynspligt, målsætninger og børnepolitik. I dette arbejde er der en væsentlig erfaring, som går igen i de pædagogiske projekter, nemlig nødvendigheden af kontinuitet. En pædagogisk konsulent siger:

*“Fordybelsen, grundigheden og kvaliteten kommer af kontinuiteten.”*

Erfaringerne viser, at der ikke må skiftes indsatsområder for hurtigt. De skal løbe over flere år. Men det kan være svært, fordi der hele tiden kommer nye opgaver og nye initiativer, der skal tages op. Og her er det ikke alene de kommunale politikere, der bestemmer. Der kommer også initiativer fra Christiansborg, eksempelvis i form af nye puljer, hvor kommunerne kan søge penge til udviklingsprojekter.

Som et sidste karakteristika – som kendetegner mange pædagogisk uddannede – er den kritiske sans. De pædagogiske konsulenter har et kritisk blik på deres eget arbejde og på de funktioner, de udfører. At forholde sig kritisk

er en arbejdsmetode, som tilsyneladende også nyder respekt hos cheferne i de kommunale forvaltninger. Et eksempel på dette kommer fra en pædagogisk konsulent, som forholder sig kritisk til, at tilfredshedsundersøgelser blandt forældre betragtes som kvalitetsundersøgelser:

*“I dag hedder tilfredshedsundersøgelsen kvalitetsundersøgelsen, men for mig at se, har vi ikke undersøgt kvaliteten i dagtilbudene, men en interessentgruppes tilfredshed med livet i dagtilbudene. For kvalitet er formodentlig ikke det samme for forældrene som for børnene. Det er betænkeligt, at der er sket denne omskrivning af kvaliteten, og det udfordrer min opfattelse af demokrati, fordi forældrene er en magtfaktor, men det er samtidig dem, som kommer mindst i dagtilbudene. Forældrene er forbrugerne, og børnene er brugerne af dagtilbudene.”*

Der ligger i disse synspunkter en implicit kritik af mange af de tanker, der ligger i de managementorienterede styringsrationaler, der styres efter i mange forvaltninger. Samtidig med at der udtrykkes støtte til et mere lokaldemokratisk styringsrationale (Hageman 2002). Men denne kritiske indfaldsvinkel er måske meget produktiv i de pædagogiske konsulenters arbejde med at formidle pædagogiske indfaldsvinkler mellem dagtilbud på den ene side og forvaltning og politikere på den anden side.

## **Dagplejelederne**

Dagplejen udgør en selvstændig enhed i forhold til resten af forvaltningen, selv om dagplejelederen og dagplejepædagogerne, som fører tilsyn med dagplejerne, ofte er fysisk placeret på forvaltningen. Dagplejen har sin egen virksomhedsplan og sin egen forældrebestyrelse. Desuden er der en række andre ledelsesmæssige, administrative og pædagogiske funktioner, som varetages under dagplejelederens ansvarsområde. Det drejer sig eksempelvis om ansættelse og personaleledelse i forhold til dagplejepædagoger og dagplejere. Herunder udgør efteruddannelse af dagplejerne et vigtigt område. Dagplejehjemmene skal godkendes og der skal ske en visitation af børn, også børn med særlige behov. Desuden varetager dagplejelederen koordinering af samarbejdet mellem dagplejen og daginstitutionerne, sagsbehandlere og sundhedsplejersker.

Dagplejen har forskellig størrelse og har derfor også forskellig vægt i forhold til kommunernes samlede udbud af dagtilbud. I vores materiale har en kommune ansat 130 dagplejere, mens der er ansat 20 dagplejere i en anden kommune.

Som aktører på dagtilbudsområdet fremstår dagplejelederne først og fremmest som repræsentanter for dagplejen og ud over den daglige drift, som klart har første prioritet – ser de det som en vigtig opgave at synliggøre og være med til at hæve dagplejens anseelse. For der er ikke tvivl om dagplejens placering rent prestigemæssigt. En dagplejeleder udtrykker det på denne måde:

*“Dagplejen er det lavest placerede i forhold til daginstitutioner og skoler.”*

Ønsket om synliggørelse har også præget det målsætningsarbejde, som serviceloven har været med til at sætte i gang. De kommunale målsætninger for dagtilbudene gælder også for dagplejen, og der skal i forlængelse heraf laves virksomhedsplaner. Men arbejdet med virksomhedsplanerne har sine særlige betingelser inden for dagplejen, dels i tilblivelsesprocessen, hvor det kan være svært at få de mange dagplejere til at deltage i arbejdet, og dels kan det være svært at gøre virksomhedsplanerne så konkrete, at de er brugbare for dagplejerne, selvom der er en udbredt enighed om, at det virksomhedsplanerne kan bruges til er at formulere fælles retningslinier på en række områder, som forpligter dagplejerne. En dagplejeleder siger:

*“Den tidligere virksomhedsplan har jeg lavet sammen med dagplejepædagogerne, så den er blevet drøftet i forældrebestyrelsen og i samarbejdsudvalget, og de har stort set godtaget den uden kommentarer. Det er ikke særligt tilfredsstillende, så derfor vil vi gerne have dagplejerne til selv at være med.”*

Det er dog karakteristisk, at målsætningsarbejdet primært ses som en mulighed for udvikling internt i dagplejen. Dagplejelederne og dagplejen er ikke vant til opmærksomhed og ros. Men de prøver at tilpasse sig de nye krav og leve op til de stigende forventninger, der stilles til dagplejen. En dagplejeleder som været ansat i 24 år siger om fremtiden:

*“Måske skal dagplejen udliciteres. Vi har fået en Venstreborgmester. Desuden har vi vores egen pladsanvisning, og jeg tror, at vi udelukkende får lov til at beholde den, indtil jeg går på pension til næste år. Jeg kunne godt forestille mig, at det sidste jeg skal gøre, inden jeg går på pension, er at udlicitere dagplejen, fordi den er for dyr. På den måde kan man spare min og min souschefs løn, men det er synd for dagplejerne.”*

Ligesom udlicitering og kontraktstyring er en del af dagplejens virkelighed, så stilles der også øgede krav til samarbejde med daginstitutionerne. Alt sammen forhold som dagplejelederne forsøger at udvikle og formidle til dagplejerne.

Endnu et område, der er i fokus for dagplejeledernes arbejde, er udviklingen af pædagogikken, som jo på den ene side skal respektere dagplejerne og deres arbejde i deres eget hjem og på den anden side introducere pædagogiske indfaldsvinkler og tankegange, som ofte er hentet fra institutionssammenhænge. En dagplejeleder brugte i denne sammenhæng direkte servicelovens §8 som udgangspunkt for at introducere begreber som børns medansvar og medbestemmelse:

*“Jeg har lavet et mundtligt oplæg, der hedder “Barnet i centrum”, hvor jeg har taget alle punkterne i serviceloven og præsenteret, hvordan vi kan gøre det i dagplejen. Eksempelvis hvordan vi kan give børnene medbestemmelse i dagplejen og medansvar. Jeg kom også med*

*eksempler på, hvad det betød konkret med et etårigt barn. Jeg tog udgangspunkt i serviceloven, da jeg skulle introducere mit arbejde her i dagplejen, da jeg startede. På et tidspunkt var det et udbredt synspunkt blandt dagplejerne, at jeg altid talte om "det er børnene, der kommer først" og "barnet i centrum", og de sagde, "hun tænker aldrig på os – vi kommer altid i anden række". Da jeg hørte det, tog jeg det op på et personalemøde og fortalte, at det ikke var noget, jeg selv havde fundet på. Det er noget, der står i serviceloven. Det er noget man skal. Og det har virket positivt. Dagplejerne kendte ikke serviceloven, men de kunne godt se, at det er jo barnet, det handler om i første omgang."*

Dagplejelederne synes først og fremmest at være optaget af at udvikle dagplejen og dens anerkendelse. Det er ikke en gruppe af aktører, som forholder sig særlig offensivt til dagtilbudsområdet generelt.

## **Daginstitutionslederne**

Lederne af daginstitutionerne er en aktørgruppe, som har stået i centrum af de mange omvæltninger, der er sket de senere år. Der er i de senere år sket mange organisationsforandringer i den offentlige sektor i retning af mere markedsorienterede styringsmekanismer. Som konsekvens heraf har kravene og forventningerne til lederne ændret sig meget. For lederne i daginstitutionerne har det først og fremmest betydet en bevægelse væk fra det direkte arbejde med børnene samtidig med, at de er blevet tættere knyttet til forvaltningerne.

Man har i mange kommuner gennemført uddannelsesforløb for ledere generelt og også for daginstitutionsledere. I nogle kommuner har lederuddannelse været henvendt til lederne på daginstitutionsområdet for sig. I andre kommuner har daginstitutionslederne fået tilbudt kursusforløb, som har været udbudt til alle ledere i den kommunale forvaltning, nogen gange kombineret med en rotationsordning, hvor lederne skifter job med hinanden i en kortere periode. Så selvom kommunerne har satset meget på uddannelse af ledere de senere år, så tegner det samlede billede af de enkelte lederuddannelser et bredt spektrum af kurser både med hensyn til varighed og indhold.

Samarbejdet med forvaltningen og andre eksterne samarbejdspartnere er taget til for daginstitutionslederne, ligesom de i dag beskæftiger sig meget med personaleledelse og organisationsforandringer. En del administration er blevet decentraliseret fra forvaltning til institutionerne, og der er en stigende forventning til, at institutionerne skal betragtes som organisationer, der yder service til borgerne. Forældrebestyrelserne hører også til lederens ansvarsområde, herunder udarbejdelse af målsætninger og virksomhedsplaner.

Selvom disse forandringer er generelle, er det også klart, at der er stor forskel på, hvor omfattende forandringer der er sket i de forskellige kommuner. Ligesom institutionens størrelse også har stor betydning for lederens funktioner. Ændringer af ledernes opgaver er klart større i de store institutioner. Men det synes som om, at der i udviklingen af ledernes funktion er indeholdt en lang række af de muligheder, dilemmaer og konflikter, som er fulgt med forandringerne på dagtilbudsområdet. På den måde repræsenterer lederne på samme tid en gruppe, der på sin egen krop oplever en udvikling, som giver nye muligheder, men som også ofte er næret af en tvivl om, det går i den rigtige retning. Det skærpes af, at de hele tiden befinder sig i en formidlende position. De skal repræsentere institutionen over for forældre, forvaltning, politikere og offentlighed, og de skal repræsentere de samme parters krav og forventninger over for personalet i institutionen. En leder beskriver udviklingens dilemma på denne måde:

*“Lederrollen har forandret sig, og i dag er man mere leder end tidligere. Det er på den ene side spændende og på den anden side vanskeligt at få tid til både og. Mine medarbejdere kan være i tvivl om, hvor tæt jeg er på institutionen. Når man kommer tættere på nogle, risikerer man at komme længere væk fra andre, og det er et dilemma.”*

De fleste ledere har overvejelser over deres position imellem personalet på den ene side og forvaltningen på den anden. Der er et dilemma imellem at beskæftige sig med de overordnede og generelle linier i de kommunale målsætninger, udviklingsplaner og fokuspunkter og så det konkrete børneliv og det praktiske pædagogiske arbejde. Hele tiden kredses om at have tid nok, at kunne prioritere sin tid og det høje tempo, der er i forandringsprocesserne på den ene side, og på den anden side det daglige samvær med børnene, som er den berettigelse, der er mest betydningsfuld og meningsfuld for dagtilbudene. Men selvom man som leder oplever sig selv som deltager i en dynamisk udviklingsproces, kan man godt komme i tvivl om det spændende arbejde tilgodeser børnene i tilstrækkelig grad. En leder udtrykker sig således:

*“Jeg er blevet leder i år 2000, og jeg synes, det er spændende, hamrende udfordrende og personligt udviklende, så det klodser. Det synes jeg er fedt for mig. Men hvad fanden kommer det Brian ved? Han får ikke et lykkeligere liv af, at det er sjovt for mig. Jo, det gør han nok – en eller anden afsmittende effekt er der nok i det.”*

Dilemmaet mellem at forholde sig til de overordnede målsætninger og det konkrete går igen i mange variationer. Nogle ledere prioriterer udviklingen af den pædagogiske praksis i institutionen højest og lægger deres identitet i dette arbejde, mens andre lægger en del af deres arbejdsindsats i udvalg og arbejdsgrupper i forvaltningen. Her spiller det selvfølgelig også ind, hvor systematisk og konsekvent forvaltningen forholder sig til samarbejdet med lederne. En leder har følgende betragtninger:

*“Udviklingen går meget stærkt. Der er vind i sejlene. Nu oplever jeg, at man efterhånden også tør bremse lidt op, for at vi alle sammen ikke ryger af. Det handler om at få fat i, hvad kvaliteten egentlig er og få fokus på driften i stedet for udviklingen hele tiden. Der skal også være kvalitet i den dagligdag, vi har. Det er gode signaler at få fra rådhuset. Jeg har forsøgt at beskytte min institution mod al den udvikling. Vi skal finde kvaliteten i at give et barn regntøj på. Der skal du mærke, du er en dygtig pædagog. Det skal være i den daglige kontakt, vi finder kvaliteten, og det fokus mærker jeg er ved at ske.”*

Opgaven med at beskytte personalet over for de mange krav og ønsker om forandring er meget udbredt, men giver selvfølgelig også en form for ensomhed for lederen. Derfor er det også meget betydningsfuldt, hvordan leder og souschef kan støtte hinanden, hvilket ikke mindst er vigtigt for de ledere, som slet ikke kommer på stuerne og er sammen med børnene:

*“Min souschef er guld værd, fordi hun færdes på stuerne og hører ting. Dem bringer hun videre til mig, og jeg bringer det op på p-mødet.”*

Mange fortæller også, at de har meget nytte af deltagelse i netværk med andre daginstitutionsledere. I det hele taget betragter lederne de personlige kontakter og de personlige holdninger som vigtige. I perioder med mange forandringer, omstruktureringer og udskiftning på posterne i forvaltningen er personlige kontakter betydningsfulde for at få informationer og skabe resultater. Det fremhæves specielt af ledere, som har været ansat i mange år i samme kommune.

Ledernes forhold til dagtilbudsområdet er præget af ansvarlighed og af ønsket om at tænke konstruktivt og løsningsorienteret. Men der er også situationer indimellem, hvor det går galt, og hvor travlhed, højt tempo og nye opgaver resulterer i, at der bliver begået fejl. Her er et eksempel, som ikke havde nogle de store konsekvenser, men som måske alligevel er illustrerende:

*“Jeg synes, jeg har svært ved at følge med. Jeg har lige begået en bommert, som jeg kom til at grine af. Jeg skulle evaluere virksomhedskontrakten og havde lige rodet med resultatlønskontrakten, og der står ikke på papirerne, hvilken kontrakt det er. Jeg undrede mig også over, at skemaet ikke passede til kontrakten og det nye koncept, men i stedet brugte jeg det gamle skema, der passede til virksomhedskontrakten. Men alle havde travlt, og det lykkedes mig at mase det ind i skemaet. Så et stykke tid efter gik det op for mig, at det var den forkerte kontrakt. Så vidste jeg ikke, om jeg skulle grine eller græde.”*

Lederne vil gerne kvalificere sig yderligere til deres arbejde og efteruddanne sig, og da arbejdsfeltet er stort, og arbejdsfunktionerne er mangeartede, er uddannelsesbehovet stort. Flere har efteruddannet sig for egen regning i fritiden, og efteruddannelse kan være en af måderne selv at hente ny energi

til arbejdet. Men det er ikke altid muligt at finde de relevante uddannelses-tilbud:

*“Gennem årene har det været vanskeligt at få relevante muligheder for at kvalificere sig. Der kommer hele tiden nyt, som man skal forholde sig til og tackle på en konstruktiv måde. Nogle gange tænker jeg: Hvordan kan jeg blive ved? Jeg yder og yder og har i perioder svært ved få tanket op.”*

De fleste har deltaget i ledelseskurser, der udbydes af de kommunale forvaltninger og oftest med et relevant udbytte. Men det kan knibe med at afse tiden til længerevarende kursusforløb. Desuden er indholdet på kurserne ofte formidling af generelle budskaber om ledelse og organisation, som heller ikke altid er lige lette at oversætte til den konkrete pædagogiske organisation. Det kan være vanskeligt at se, hvordan den nye viden kan være med til at forandre og udvikle dagligdagen i institutionen.

Forholdet til forældregruppen er formaliseret i forældrebestyrelserne, som fungerer meget forskelligt. Det kan skifte fra periode til periode i den enkelte institution og har også meget med forældregruppens sociale sammensætning at gøre. Den grundlæggende holdning er, at forældrene skal respekteres, og at samarbejdet med forældrene er af vital betydning. Og der gives også eksempler på, at forældrebestyrelserne betragtes som en ressource også i forhold til faglige og pædagogiske overvejelser:

*“Vi havde et tema om at styrke børnenes selvværd, men nogle i forældrebestyrelsen spurgte om, hvordan man kan se, om børnenes selvværd er styrket. Og det var vanskeligt at svare på. Det handler om at lytte til barnet og være nærværende og støtte barnet i dets udvikling. En metode kan være at lave en test om børnenes selvværd, men det har vi valgt ikke at gøre. Men forældrenes spørgsmål viste, at det er vanskeligt at synliggøre, hvordan vi styrker børnenes selvværd.”*

Det er især to forældregrupper, som optager ledernes opmærksomhed: De veluddannede, som er aktive, og som ser det som naturligt at være med til at påvirke deres børns daginstitution og så forældre med børn med behov for hjælp og støtte. I forhold til disse forældregrupper kan der være problemer, man generelt betragtes forholdet til forældrene som positivt, fordi det bygger på den daglige kontakt, når børnene bliver bragt og hentet.

Lederne i daginstitutionerne står i midten af den udviklingsproces, der foregår på dagtilbudsområdet. Som gruppe er de gået konstruktivt ind i arbejdet, men de står også i en række dilemmaer og modsætninger, som følger af udviklingen. Og måske er deres funktion, som vi kender den i dag, ved at dø bort. I hvert fald arbejder man i flere kommuner med tanker om at lave områdeledelser, således at dagtilbudene bliver til større enheder, ved at lægge flere institutioner og måske også dagplejen ind under samme organisation og ledelse. En leder gør sig disse overvejelser over denne udvikling i hans kommune:

*“Man tænker på at lave nogle få enheder – virksomheder – der samler flere institutioner. De skal ledes af en virksomhedsleder – der vil i alt være 5 til 7 - og så vil der være koordinatore, som sørger for det pædagogiske arbejde i den enkelte institution. Virksomhedslederen skal binde det hele sammen og have dialogen med direktionen. Så det rum også bliver mindre.”*

*“Ideen har forstyrret mig meget, fordi jeg kan lide det, som det er. Omvendt tænker jeg også, der er fornuft i det. Hvis det pædagogiske perspektiv bliver fremmet gennem udviklingen, og der kommer mere energi i det pædagogiske rum, og det ikke bare bliver flere møder, så er det godt. Det er meget afhængigt af de mennesker, der skal virkeliggøre det her.”*

## **Pædagogerne**

For pædagogerne er det arbejdet med børnene og samarbejdet med forældrene, der er det centrale. Og som de praktisk udøvende oplever pædagogerne selv, at det er dem, der har ansvaret for den daglige pædagogiske praksis. Pædagogerne forholder sig til de kommunale målsætninger, børnepolitikken og forvaltningens udmeldte fokuspunkter og institutionens egen virksomhedsplan ud fra den daglige praksis. Generelt synes de, at de tiltag, der har sammenhæng med dagligdagen, understøtter og udvikler den, er gode og relevante, mens de er mere ligegyldige eller kritiske over for de af forvaltningens tiltag, som kommer på tværs af den daglige praksis. Tidligere tiders udbredte politiske kritiske indfaldsvinkel hos pædagogerne over for politikere og forvaltning er afløst af en stillingtagen ud fra de konkrete konsekvenser af politikernes og forvaltningens beslutninger. Det er faktisk en meget åben indstilling, og der er stor parathed til at prøve noget nyt, hvis det er meningsfuldt i forhold til arbejdet med børnene og samarbejdet med forældrene. En pædagog formulerer det på følgende måde:

*“Vi ved godt, hvad vi vil have! Hvad vi vil opnå – og hvilken hverdag vi vil give børnene og forældrene. Og det kan kommunen ikke ændre ret meget på.”*

Der er bred accept blandt pædagogerne om, at virksomhedsplaner og målsætninger er godt for institutionernes arbejde. Det opfattes som positivt, at skriftligheden forpligter, og processen med at udarbejde virksomhedsplanen betragtes som en proces, der er med til at bevidstgøre pædagogerne om deres arbejde. Der udfoldes store anstrengelser for at få målsætningerne til at blive så konkrete, at de kan virke som inspiration og guideline i forhold til den pædagogiske praksis. Nogle gange lykkes det, men der gives også udtryk for, at det kan være svært at gøre virksomhedsplaner så konkrete, som det var ønskeligt. Her giver en pædagog et eksempel på, at det er lykkedes, samtidig kommer hun også med et bud på, hvorfor det er så svært at være konkret:

*“Målsætningerne har skærpet vores opmærksomhed om, hvorvidt barnet får lært de ting, som svarer til dets alder. Som pædagoger gør målformuleringen os mere bevidste om vores arbejde. Målene er blevet til ud fra vores praksis – hvad er det vi gør? Et barn, som har været passivt i sin leg, og som nu springer ud i det hele og er fuld af energi. Det er at nå et mål.”*

*“Når målsætningen ikke er så konkret, er det fordi, vi har svært ved at sætte ord på og gøre det konkret. Vores arbejde er meget følelsesladet, og det er ufatteligt svært at få det ned på skrift.”*

De fleste har opgivet at lave mål, som er så afgrænsede, at de er mulige at måle kvantitativt. Det er mere udbredt at vurdere, om målene er opfyldt, som i ovenstående citat, ud fra iagttagelser af børnene. Desuden er det et udbredt synspunkt blandt pædagoger, at dokumentation af deres arbejde er meget vigtigt, men også at man som faggruppe skal blive bedre til det.

Generelt set har pædagogerne taget tanken om målsætningernes nødvendighed til sig, men de vil gerne selv være de målsættende og dem, der evaluerer målene:

*“Jeg synes, det er vigtigt, man sætter sig nogle mål. Det er ikke lige meget, men jeg synes, det skal være personalegruppen selv, der sætter målet. Når hjertet er med, giver det en større indsats.”*

Ændringen af lederrollen har også haft sin betydning for de almindelige pædagoger. Det virker som om tydeliggørelsen af ledernes funktion, som bindeled mellem forvaltning/politikerne og medarbejderne, har fritaget medarbejderne for nogle byrder, de gerne vil aflastes for. Det er ikke ualmindeligt, at lederne omtales som “uundværlige”, “gode” og “dygtige”, og det betragtes som positivt, at medarbejderne ikke skal forholde sig til alt det, som kommer fra forvaltning og andre eksterne samarbejdspartnere:

*“Vores leder skåner os lidt. Hun siger, at hun må rumme nogle af tingene og så må spare lidt på, hvad personalet engagerer sig i.”*

Dette understreger igen den centrale betydning, som pædagoger generelt tilføjer det daglige pædagogiske arbejde. Men selvfølgelig har de mange initiativer i de kommunale forvaltninger også betydning for arbejdet med børnene. Og det er ikke altid, at pædagogerne oplever, at de får stillet de nødvendige ressourcer og betingelser til rådighed for at kunne leve op til de krav og forventninger, der følger af de kommunale målsætninger:

*“Nogle af kommunens mål prøver vi at arbejde efter, så godt vi kan. Men det er ikke altid så nemt, fordi der er sygdom, og korthuset kan hurtigt vælte i forhold til planlægningen. Generelt er vi for mange børn i forhold til pladsen. Og vi vil også gerne udvikle børns sprog, men det er svært i et hus, hvor der er så mange. Man kan ikke gå et sted hen, hvor der er fred og ro til at arbejde med det. For mange børn på for lidt plads og et voldsomt støjniveau.”*

De fleste pædagoger oplever, at der jævnlige skæres ned i budgetterne, og det giver udmattelse og irritation. Det kan give perioder, hvor lysten og gejsten til arbejdet daler, og lysten til at igangsætte nye projekter holder op. Alligevel er det pædagogernes selvforståelse, at de altid kommer i gang igen og ofte også yder en indsats, som rækker ud over arbejdstiden:

*“Pædagogerne arbejder derhjemme privat – arbejder gratis - folk lægger mange timer derhjemme. Hvis jeg har et barn, der har et problem, så går jeg hjem og læser noget om det. Så jeg kan få nogle pædagogiske redskaber, eller konsulterer vores psykolog, og det får jeg ikke afspadsering for.”*

Men pædagogerne giver også eksempler på, hvorledes forvaltningens igangsættelse af arbejdet med fokuspunkter bærer frugt i forhold til det konkrete pædagogiske arbejde. I de tilfælde er pædagogerne ikke sparsomme med deres begejstring. Her et eksempel:

*“For år tilbage var vores arbejde præget af uro, larm, skænderier og skældud en stor del af dagen, koncentreret om spisning, når alle sammen skulle have tøj på, og når de skulle ud og lege. Hele dagen kunne gå med at korrigere, forklare og skælde ud. Vi oplevede det som frustrerende og ikke særligt givende, hverken for børn eller voksne.”*

*“Vi satte en observant på, det vil sige en pædagog, der gik helt fra børnearbejdet, og hun skrev ned, hvad der egentlig skete på stuen. Hvad sagde den voksne, hvad sagde barnet, og hvordan reagerede de osv. Det blev gjort i forskellige situationer. Derfra kunne vi korrigere nogle ting. Få øje på, hvad der gik galt, og det vendte vores blik 90 grader. Det skete ikke fra den ene dag til den anden, men vi begyndte at arbejde på en anden måde.”*

*“Vi har brugt metoden løbende, fordi den gav resultater. Vi bruger den, når vi synes, tingene kører for stærkt med os. Så vender vi blikket indad. Vi kom ind på at bruge metoden på et tidspunkt, hvor kommunen lavede nogle 6 ugers kurser for alle medarbejdere. Det var rigtig godt. Vi blev trukket ud af institutionen og sendt på kursus sammen med medarbejdere fra de andre institutioner. Det gav tid til at fordybe sig i nogle teoretiske ting, men det gav os også nogle metoder, som vi alle lærte at bruge.”*

Her beskrives, hvorledes forvaltningen har arrangeret et kursusforløb, som rammer nerven i det pædagogiske arbejde. Og man får indtryk af, at personalets eget videre arbejde med de nye metoder, er blevet en del af en mere kvalificeret pædagogisk praksis. Dette må ses som udtryk for den parathed til at sætte sig ind i nye tanker, som kendetegner pædagogerne og deres lyst og evne til at omsætte nye tanker i deres daglige praksis. Pædagogernes interesse for at arbejde sammen med og videre på forvaltningernes udspil hænger helt nøje sammen med udspillenes praksisrelevans, hvilket også fremgår af de følgende eksempler. Det første er et eksempel på, hvordan forvaltningens tiltag i forhold til at gøre institutionerne mere rummelige ikke har relevans for en bestemt institution:

*“Vi har ikke ret mange flygtninge- og indvandrerbørn og heller ikke ret mange familier med sociale problemer. Det har nok noget at gøre med vores lange venteliste.”*

*“Så vi kan sagtens sige, at vi vil være mere rummelige, så længe vi får de børn, der står øverst på ventelisten. Vi har ikke ret mange børn, der har det skidt. Det er lidt uretfærdigt fordelt. Det kræver så noget andet af os, vi har nogle mere krævende forældre, der stiller spørgsmålstejn ved mange ting.”*

Der er eksempler på, at de kommunalt udmeldte fokuspunkter ikke har den store betydning i institutionerne eller, at det, der forventes fra forvaltningens side, allerede er veletableret praksis. Den slags projekter fremmer pædagogernes kritik af forvaltningerne og giver negative forventninger til de nye projekter, der sættes i gang fra forvaltningens side. I det ovenstående er problemet måske ikke så stort, men det er de i andre tilfælde. Her er et eksempel på det:

*“De har lukket nogle institutioner, og det har givet forandringer, især for os der modtog børnehavebørn fra en anden institution. Det var virkelig svært, for de var vrede og sure og blev sure på os. Og på kommunen. Vi fik også enkelte personaler derfra, men kun fordi de søgte herover og blev ansat. De er her ikke mere. Det var meget voldsomt. Det er faktisk først bedre nu, hvor de sidste skolebørn er gået ud, så vi kun har vores egne børn tilbage. Der var meget med, hvordan de gjorde i den anden børnehave, og hvorfor vi ikke gjorde sådan. Det har vi levet i et par år (vor understregning). Hele tiden blev man sammenlignet, og det var meget bedre derovre, for det man ikke kan få er meget bedre. Der gik lang tid, før de syntes, at det næsten var ok. Bestyrelsen var også fjendsk. Vi havde fælles bestyrelse. Den blev slået sammen, så der var 18 medlemmer, for at der ikke skulle være noget. Det var ikke sjovt.”*

Denne beskrivelse af konsekvenserne af en institutionslukning viser, hvor voldsomt omstruktureringer kan påvirke og forhøje konfliktniveauet i dagligdagen i institutionerne. To år er lang tid at have konflikt kørende, og set fra pædagogens synspunkt, er der tale om, at der er blevet tilført en konflikt udefra på grund af forvaltningens dispositioner. Der gives en del lignende eksempler, og sådanne oplevelser er med til at skabe ønsker hos pædagogerne om, at tempoet i forandringsprocesserne sættes ned. Et ønske som er ret udbredt blandt mange pædagoger.

I eksemplet her er inddragelsen af forældrebestyrelsen med til at øge konfliktniveauet yderligere, og i det hele taget lægger pædagoger stor vægt på at kunne samarbejde med forældre, både i og uden for bestyrelsen. Det er en væsentlig del af deres faglige identitet. Det gælder de daglige samtaler med forældre og de mere formaliserede strukturer som forældresamtaler, forældremøder og bestyrelsesarbejdet. Idealet er at skabe en åben dialog, hvor begge parter kommer til orde. Og det er også vigtigt for det pædagogiske personale, at forældrene kender til og interesserer sig for institutionens pæ-

dagogik, selv om det godt kan knibe med det for nogle forældregrupper. Som et sidste element i pædagogernes forståelse af et godt samarbejde er også den ekstra hjælp, der ydes til forældre, der har det svært eller har sociale problemer. Her er et eksempel på det:

*“Vi har god daglig kontakt med forældrene. Men vi støtter også, hvis en familie har det svært. Vi havde eksempelvis en enlig mor, som havde svært ved at få dagen til at hænge sammen – og som derfor også havde problemer med børnene. Hun arbejder inde i Århus, og børnene havde meget lange dage. Vi snakkede med hende om børneopdragelse – og om at skabe en rolig og kærlig omgangsform. Og så foreslog vi hende at spørge om arbejde ovre i Fakta. Nu arbejder hun der og har mere overskud til børnene.”*

Pædagoger manifesterer sig først og fremmest som aktørgruppe ud fra det konkrete arbejde med børnene og samarbejdet med forældrene. De lægger vægt på at have indflydelse på hverdagen i institutionen og forholder sig til de kommunale initiativer og målsætninger ud fra den daglige praksis. Pædagogerne er kendetegnet ved en åben indstilling, og der er stor parathed til at prøve noget nyt, hvis det er meningsfuldt i forhold til arbejdet med børnene og samarbejdet med forældrene. Til gengæld giver gentagne erfaringer med nedskæringer og organisationsforandringer, som skaber konflikter i hverdagen, også en vis skepsis i forhold til nye tiltag fra forvaltning og kommunale politikeres side.

## **Forældrene (de aktive)**

Forældre er den talmæssigt største og den mest uhomogene aktørgruppe i forhold til dagtilbudene. Alligevel er de forældre, der indgår i denne undersøgelse, forholdsvis homogene. Det skyldes, at vores datamateriale har slagside til fordel for de forældre, som forholder sig aktivt til området. De er dog også de mest interessante i denne sammenhæng, fordi det er denne gruppe blandt forældrene, som har kendskab til de kommunale målsætninger og forvaltningernes og institutionernes praksis. Det vil sige, at vi hovedsagelig har interviewet medlemmer eller formænd for forældrebestyrelser, mennesker som for en dels vedkommende også er aktive i udvalg og grupper, der samarbejder og forhandler med politikere og ansatte i de kommunale forvaltninger.

Det er gennemgående, at når forældrene vurderer dagtilbudene, er det deres egne børn, som er udgangspunktet. De aktive forældre er kendetegnet ved også at kunne tænke generelt og politisk, men alligevel er det deres egne børns smil, når de bliver afleveret og hentet igen, som er det mest betydningsfulde kvalitetstempel:

*“Den bedste måde, jeg kan måle kvaliteten på, er at se, om min sønner er glade, når de kommer hjem. Og det er de som udgangspunkt. Det kan være, fordi min store søn har været i puderummet hele dagen, så*

*er spørgsmålet om det er den rigtige måde at måle på. Men efter 3 ugers sommerferie så glæder mine børn sig til at komme i institution igen. Det er for mig et udtryk for, at det fungerer over for børnene.”*

Sammen med den formalisering af samarbejdet med forældrene, der er fulgt med forældrebestyrelserne, er der skabt en gruppe af aktive forældre i kommunerne, som indgår i den politiske proces. Disse forældre har ikke sjældent et direkte kendskab og forbindelse til området, fordi de har en pædagogisk uddannelse, er studerende eller tidligere har arbejdet inden for området. Det er i hvert fald således, det fremstår fra vores datamateriale. Og det er måske ikke mærkeligt, da arbejdet i bestyrelserne og i forhold til den kommunale politik er fritidsarbejde. Så hvis man som forældre skal bruge meget tid på dette arbejde, vil det ofte være personlig interesse, der driver værket. Arbejdsbyrden kan let blive omfattende, hvis man både er formand for en bestyrelse og medlem af et fællesudvalg eller et forældrenævn på kommunalt plan. De aktive forældre ved godt, at de gennem deres aktive arbejde opnår en særlig viden og indsigt, hvilket gør, at de ikke altid har samme opfattelse, som de forældre de er valgt til at repræsentere. En repræsentant i et fællesforældrenævn formulerer det på denne måde:

*“Jeg kunne godt tænke mig, at forældrene blev en integreret del af institutionerne. At det ikke er: “Jeg betaler for det, og så skal jeg også have varen.” Det holder ikke på det her område. Forældrene er ikke alle sammen enige i dette synspunkt, selvom de aktive forældre mest har den samme holdning som mig. Blandt de forældre, vi er valgt til at repræsentere, er der måske flest, som siger: “Vi vil have ydelsen og ikke nødvendigt forholde os til andet end, at børnene skal være hele, pæne og rene, når de bliver hentet.”*

I nogle tilfælde kan de aktives forældres holdninger, som bygger på deres viden og indsigt fra bestyrelsesarbejdet, komme i modsætning til forældrene uden for bestyrelsen. Men generelt set er der åbent for interesserede til at gå ind i bestyrelsesarbejdet. Det er ikke ualmindeligt, at suppleanter, som har lyst, deltager i bestyrelsesmøderne. Så selvom det til en vis grad giver mindelser om de aktives demokrati, så er der åbent for nye og interesserede forældre. Eksempelvis fortæller en forælder, som er medlem af en dagplejebestyrelse, om sin indtræden i arbejdet:

*“Forældrene stod ikke i kø for at blive valgt ind, og jeg ville godt. Blandt andet fordi jeg havde haft en dårlig start med dagplejen, som jeg gerne ville forhindre, at andre kom til opleve. Jeg havde fået et brev om, at jeg havde en dagplejeplads til min datter den 15. oktober. Derfor havde jeg taget 14 dages ferie fra den dato, så jeg havde mulighed for at køre hende ind stille og roligt. Derefter fik jeg besked om, at jeg først havde plads fra 1. november i stedet for. Det slog mig fuldstændig ud. Som førstegangsmor tog det hårdt på mig. Men efter at have været med i forældrebestyrelsen har jeg fået en bedre forståelse for, at det er vanskeligt at få pladserne til at passe.”*

Her fortælles om en konkret erfaring, der satte gang i en mors bestyrelsesarbejde. Den viser, at måden, administrationen af dagtilbudsområdet foregår på, er meget vigtig, fordi det er meget sårbart, hvordan man behandler de små børn og de nybagte forældre. Samtidig viser slutningen på citatet, at deltagelse i bestyrelsesarbejdet har givet denne forælder et andet og mere forklaret syn på den hændelse, som forælderen tidligere havde oplevet så brutal og umenneskelig.

De aktive forældre kan skelnes på deres politiske holdninger. Forældregruppen repræsenterer hele det politiske spektrum. Et bestyrelsesmedlem håber således – i overensstemmelse med de fleste borgerlige partier – på mere konkurrence, og at der kommer flere private institutioner, så forældrene kan få et reelt valg. Mens et andet bestyrelsesmedlem bruger følgende argumentation, som hører til i mere venstreorienteret retning:

*“Der skal spares, og så skærer de på skoler og daginstitutioner, og så kalder man det selvforvaltning, decentralisering, fleksnormering og taxameterpenge. I stedet for at sige nedskæring, så siger man nogle fine ord og lægger ansvaret fra sig.”*

Men til trods for uenigheder af denne karakter på det generelle politiske plan kan forældrene ofte finde sammen i en fælles kamp for at forbedre vilkårene for deres egen institution eller dagtilbudsområdet som helhed. Der tænkes politisk blandt de aktive forældre, hvilket denne positive argumentation omkring de kommunale målsætninger er et vidnesbyrd om:

*“Målsætningerne er med til at øge kvaliteten bare ved, at man har debatten med politikerne. Når der bliver spurgt til, hvordan det går med efteruddannelsen på området, så er politikerne nødt til at give et svar. Det er også positivt for institutionerne at have den dialog med politikerne.”*

Det er en forælder, som har erfaringerne med, at der ikke kommer så meget ud af dialogmøderne med politikerne, men alligevel dækker det ovenstående synspunkt en udbredt holdning til dialogen.

Et andet eksempel på direkte politisk intervention stammer fra det sidste kommunevalg, hvor en institutionsbestyrelse gjorde følgende:

*“Vi forsøgte at holde gang i politikerne og spørge dem om, hvorfor vi skulle stemme på dem. Bestyrelsen tog direkte kontakt til politikerne på e-mail og stillede spørgsmål til de forskellige partier. De svar, vi fik, hængte vi op på opslagstavlen. Det var en måde at få information på, som vi syntes var vigtig i bestyrelsen. Vi føler, vi er et yderområde i kommunen, og at vi bliver forfordelt. Nu havde vi noget at holde politikerne op på. Efter kommunevalget kom de lovede ekstrabevillinger, men vi kunne godt ønske os flere timer.”*

Men politikerne anvender også nogle gange bestyrelserne til at gennemføre nogle af de politiske vedtagelser. Det sker, at bestyrelserne bliver sat til at finde de besparelser, der skal gennemføres:

*“Kommunen pålagde alle bestyrelserne en procentsats, og bestyrelsen kom med et forslag til, hvordan det skulle gøres. De foreslog, at i tre uger af sommerferien skulle der ikke være mad til vuggestuebørnene – for at spare vikar for køkkenhjælpen. Det synes jeg var en udmærket måde at spare på. Men kommunen svarede, at det måtte vi ikke. Så selvom der kun er 10 vuggestuebørn, og bestyrelsen har vurderet, at det er den bedste måde, så har kommunen alligevel det sidste ord.”*

I dette tilfælde viste det sig, at besparelsesforslag ikke var acceptable og blev sandsynligvis en læreproces om, hvordan der er grænser for den decentrale styring, også selvom det var en opgave pålagt af forvaltningen og politikerne.

Hovedparten af de aktive forældres aktiviteter ligger dog omkring den enkelte institution, og der synes generelt at være stor tilfredshed med det arbejde, der udføres i institutionerne og i dagplejen. Der er specielt mange bestyrelsesmedlemmer, som synes, at lederen i institutionen laver et stort og kvalificeret arbejde. Et bestyrelsesmedlem kan eksempelvis udtrykke sin begejstring på følgende måde:

*“Man har styr på tingene. Pædagogerne er bevidste om deres pædagogik, og der er en klar pædagogisk linie. Man ved, hvad institutionen står for. Og indtrykket er, at der er konsensus om den pædagogiske linie. Man bliver taget alvorligt som forælder. Personalet opfordrer og inviterer til, at man kommer og snakker om både stort og småt.”*

Denne vurdering stammer i høj grad fra det kendskab, som forældrene får, når de kommer dagligt i institutionen. Noget andet er målsætningerne og virksomhedsplanerne, som bestyrelserne skal vedtage. Generelt opfatter forældrene målsætningerne som nødvendige, men ofte også meget generelle og abstrakte i sine formuleringer. De fleste bestyrelser forholder sig – som det også er deres opgave – til det principielle, når det drejer sig om det pædagogiske indhold. Det skyldes både, at der er tiltro til, at det pædagogiske personale, som skal arbejde med til daglig, skal føre ordet, men også, at det kan være en svær og lidt uoverskuelig opgave for nogle forældre. Desuden er forældrenes indfaldsvinkel ofte også meget konkret, og målsætninger har det med at være lidt luftige og uklare. I det næste berettes om, hvad der skete, da nogle forældre prøvede at fastholde pædagogerne på, hvad de selv havde skrevet i virksomhedsplanen.

*“Der var også et mål, der sagde, at børnene skulle være ude hverdag. Nogle forældre sagde, at det var ikke altid, deres barn havde været ude. Men hertil svarede personalet, at det heller ikke gjaldt for alle dage. Når det øsregner – eller når man kan se, at der kun kommer noget dårligt ud af det, hvis børnene bliver dyngvåde og skal skiftes fra yderst til inderst. Man skal også tænke på ressourcerne og have mu-*

*lighed for at sige fra en dag. Så man har lavet om på målsætningen og skrevet "hvis vejret er til det", så det svarer til det, der sker."*

Her bliver skrevet et forbehold ind i målsætningen, efter at forældrene har rejst sagen. Et forbehold som tydeliggør, at målsætninger ofte ikke er så konkrete, at man kan handle direkte i forlængelse af dem. Hvilket måske nok også er nødvendigt, hvis de ikke skal binde de pædagogiske aktiviteter alt for fast.

For at vende tilbage til den betydning, at børnene har forældrenes opfattelse af dagtilbudene, så viser datamaterialet også, at forældrene generelt har stor respekt for pædagogernes evne til at iagttage og beskrive børnene. Og til at hjælpe når børnene har problemer – store som små. Personalet er heller ikke bange for at tage en samtale med forældrene, hvis de har mistanke om, at der er problemer. I det sidste eksempel viste problemerne sig ikke at være så alvorlige, og bestyrelsesmedlemmet, som fortæller, kan godt selv se det komiske i situationen her bagefter:

*"Jeg blev kaldt over i institutionen til møde, fordi Anna havde sagt, at hun havde fået en godnatbajer hver aften i vinterferien. Anna havde lige set filmen "Min søsters børn", hvor Trunte drikker godnatbajer. Og Anna ville gerne være som Trunte. Så hun havde sagt i institutionen, at hun fik godnatbajer hver aften. Så vi blev kaldt til møde, og det var et meget alvorligt problem. Og jeg tænkte helt ærligt Peter (lederen). Jeg gav ham faktisk filmen bagefter og sagde, at han og den anden pædagog skulle se den. Han indrømmede, at han vist havde overreageret. "Ja", sagde jeg. "Vi kan godt sidde og drikke øl derhjemme, men mine børn får sgu da ikke øl." Peter forsvarede sig med, at han var nødt til at gøre noget."*

De aktive forældre er en markant aktør på dagtilbudsområdet. De forholder sig både aktivt omkring deres egne børns institution og indgår generelt i et godt samarbejde med leder og personale. Desuden udgør de også en politisk kraft, som ikke mindst har betydning, fordi politikerne ønsker dialog med borgerne og brugerne. Desuden betyder vedtagelse af kommunale målsætninger og politikker, at der er grundlag for en politisk offentlighed og diskussion på dagtilbudsområdet. De aktive forældre er politisk en broget flok, men finder sammen som interessenter i forhold til dagtilbudene.

## **Perspektiver af aktørernes forskellighed**

Tanken om at lave en artikel om aktørerne på dagtilbudsområdet er opstået undervejs i arbejdet med evalueringen. Den er skabt af, at vi har fulgt servicelovens perspektiv og derved været tvunget til at betragte området som en samlet helhed. Imidlertid har det været svært hele tiden at bevare dette helhedsperspektiv. Det er som om, at helheden har tendens til at opløse sig i forskellige indfaldsvinkler, betragtningsmåder og opgaver, som er knyttet til forskellige aktører. Men det er jo ikke sådan, at alle aktørerne har forskellige indfaldsvinkler til området. Så man kan spørge: "Er der nogle møn-

stre i de perspektiver, der anlægges på dagtilbudsområdet fra forskellige aktørers side”?

Det synes at være tilfældet. Det er i hvert fald muligt at skelne tre genkendelige perspektiver fra hinanden. De er forskellige med hensyn til indholdsmæssige dimensioner og er også forskellige med hensyn til sin form og sit udtryk. Det drejer sig om:

1. Børnenes perspektiv
2. Et pædagogisk perspektiv
3. Det styringsmæssige, organisatoriske og politiske perspektiv.

De tre perspektiver svarer til de forskellige funktioner dagtilbudet, opfylder, som i starten af artiklen blev karakteriseret som: Barndomsarena, pædagogisk arbejdsplads og del af den kommunale service. Når det styringsmæssige/organisatoriske og det politiske ses under samme perspektiv, er det fordi, der er meget stor politisk konsensus omkring dagtilbudene i danske kommuner. Vi vil her beskrive de tre perspektiver lidt nærmere:

1. Med børnenes perspektiv menes hele den mangfoldighed af initiativer og meningsdannelse, der bæres af børnene i dagtilbudene, og som er beskrevet i denne artikel under afsnittet om børn som aktører. Børnene bidrager selvstændigt til livet og hverdagen i dagtilbudet, og der har i de senere år været en stigende interesse for og viden om, hvor betydningsfuldt børnenes bidrag er for at forstå dagtilbudenes funktion. Det er selvfølgelig først og fremmest børnene selv som aktører, der repræsenterer dette perspektiv, men børnene er meget afhængige af, at voksne har øje for og anerkender betydningen af deres perspektiv. Blandt andet fordi børnene ofte udtrykker sig i leg og kropsligt, det vil sige i koder, som ikke passer til de almindeligt udbredte aftale- og beslutningsprocesser. Voksne kan derfor være med til fremme børnenes perspektiv, og det bliver det også til i vekslende grad, måske oftest af det pædagogiske personale og forældrene.
2. Med det pædagogiske perspektiv menes alt det, der knytter sig til dagtilbudet som pædagogisk praksis, og som bæres af den pædagogiske faglighed. Det drejer sig om iværksættelse af læreprocesser og den pædagogiske tilrettelæggelse, organisering og indretning af dagtilbudet. Det pædagogiske perspektiv manifesterer sig i dagtilbudenes praksis, men udvikles også gennem de pædagogiske grund- og videreuddannelser, artikler og debatter i fagblade og gennem den pædagogiske faglitteratur. Dette perspektiv repræsenteres først og fremmest af det pædagogiske personale, men også af pædagogiske konsulenter og dagplejeledere og dagplejepædagoger. Blandt de aktive forældre findes dette perspektiv også til en vis grad.
3. Med det styringsmæssige, organisatoriske og politiske perspektiv menes den forvaltningsmæssige organisering af dagtilbudene. Her betragtes

dagtilbudene som en del af det kommunale servicesystem, som skal betjene borgerne, som ofte opfattes som forældrene, selvom det jo er børnene, der kommer i dagtilbudet til daglig. Ud fra dette perspektiv skal dagtilbudene opfylde de funktioner, der vedtages af de politiske beslutningstagere. De politiske målsætninger skal udmøntes i en velfungerende organisation, som løser sin opgave inden for de givne ressourcer. I dette perspektiv ses dagtilbudene som en del af den samlede kommunale organisation, og de skal derfor også følge den udvikling, der i øvrigt foreløber i den kommunale organisation. Dette perspektiv repræsenteres først og fremmest af de ansatte i forvaltningerne og politikerne i fagudvalget på dagtilbudsområdet.

De tre perspektiver har sine foretrukne aktører, men for alle de voksne aktørers vedkommende er det muligt at betragte dagtilbudsområdet ud fra forskellige perspektiver. Som dokumenteret tidligere har de forskellige aktører dog tendens til at være bundet til bestemte perspektiver, afhængig af hvor de er placeret i forhold til dagtilbudene og den praksis, der følger af dette.

Dagtilbudsområdet er stadig et nyt felt, som er under udvikling, og hvor kommunernes og dagtilbudenes praksis – gennem aktørernes konkrete handlinger – er en del af en proces, hvor der foregår konstante forhandlinger om området. Det er vigtigt at vide, at denne udvikling præges af et felt af aktører, der har forskellige indfaldsvinkler, og som derfor i de konkrete forhandlinger vil have tendens til at lægge vægt på forskellige temaer og emner. Derfor kan diskussionerne på området også nogle gange virke frustrerende. Man kan håbe, at en fremstilling som denne kan medvirke til en større forståelse af, hvorfor aktørerne på dagtilbudsområdet nogle gange oplever, at dialogen med de andre aktører ikke altid er tilfredsstillende.

Dette sagt med det forbehold, at ingen former for forståelse eller indtagelse af bestemte perspektiver kan ophæve de modsætninger og konflikter, der skyldes reelle interessemodsigelser.

## Litteratur

Hageman, H. (2002): *Dagtilbudenes organisering og styring*. I Smidt et al.: *Pædagogik og politik i kommunerne. Dagtilbud til børn Rapport 1*. CASA

Hougaard, B. (2002): *Curling-forældre og servicebørn*. Hougaards Forlag

James, Jenks and Prout (1998): *Den teoretiske barndom*. Gyldendals Socialpædagogiske Bibliotek

Kjær, B. (2003): *Forældre og forældresamarbejde – hvordan omtales forældre og hvordan udtaler de sig?* – i denne artikelsamling

Malmgren, M. (2003): *Tilsyn mellem brandslukning ved enkelte klagesager og pædagogisk kvalitetsudvikling* – i denne artikelsamling

Rasmussen, K. (2003) : *Børnenes stemme og den sociale servicelov. Dagtilbud til børn, Rapport 2*. København. CASA.

Rasmussen, K. og Smidt, S. (2001): *Statens børn*. I. Clausen, C. og Lærum, H.: *Velfærdsstaten i krise*. Tiderne skifter

Rasmussen, K. og Smidt, S. (2002): *Barndom i billeder*. Akademisk Forlag

Ringsmose; C. (2002): *Det naive barnesyns fallit*. Dafolo

Sigsgaard, E. Rasmussen, K. og Smidt, S. (1998): *Andre måder*. Hans Reitzels Forlag.

## Claus B. Olsen: Kvalitetsforståelser i dagtilbud til børn

*“Det betyder meget, når man afleverer sit lille pus, at man føler tillid til, at han har det godt. Det er nok det, der er vigtigst som forælder... når man tager sådant noget som virksomhedsplaner – den ene ting er at skrive, at vi ønsker omsorg, vi ønsker engagement og alle de der flotte floskler, men noget andet er det, du kan måle det på, hvordan har mit barn det, når jeg aflever det, og hvordan det har det, når jeg afhenter det. Og virker det, som om at barnet har det godt med de voksne, det omgås?”*

Forælder

*“Vi skal finde kvaliteten i at give et barn regntøj på. Der skal du mærke, du er dygtig som pædagog. Det skal være i den daglige kontakt, at vi finder kvaliteten, og det fokus mærker jeg er ved at ske her. Det er rigtig godt.”*

Institutionsleder

*“Jeg tror, at målformuleringen har været med til at øge kvaliteten, fordi så snart man går fra må til skal, er det med til at forandre kvaliteten, fordi så behøver man ikke diskutere, om det er fornuftigt eller ej, men hvordan man konkret arbejder med målsætningen.”*

Forvaltningschef

Grunden til, at det er meningsfuldt at fokusere på forståelser af kvalitet i dagtilbud er, at alle mål og temaer i lov om social service §8 kan tematiseres under en kvalitetssynsvinkel – fra det at fastsætte mål og rammer for dagtilbudenes arbejde som en integreret del af kommunens samlede arbejde med børn og samarbejdet med forældrene til målene om barnets færdigheder, selvværd, fantasi og selvstændighed m.v. Det vil sige fra den abstrakte styring og organisering af området til den konkrete pædagogiske praksis i forhold til det enkelte barn.

Artiklen tager udgangspunkt i en mangfoldighed af udsagn om kvalitet, der demonstrerer, at kvalitet er et flertydigt begreb, som det er svært at få hold på. Det er ikke muligt at formulere et endeligt bud på, hvad kvalitet i dagtilbud “i virkeligheden” er, og det er heller ikke hensigten med artiklen. Der er tale om en analyse af de forskellige forståelser af kvalitet i dagtilbud for børn, som kommer til udtryk i det empiriske materiale fra 9 kommuner. Det vil sige, at artiklen præsenterer et forsøg på at strukturere en mangfoldighed af udsagn om kvalitet fra de aktørgrupper, som indgår i undersøgelsen:

- Kommunale politikere
- Kommunale chefer
- Pædagogiske konsulenter og dagplejeledere
- Institutionsledere og pædagoger
- Forældre

Kvalitetsforståelserne sammenfatter forskellige opfattelser og vurderinger af udviklingen på dagtilbudsområdet, fordi alle aktørgrupper forholder sig til kvalitetsspørgsmålet, men gør det ud fra forskellige synsvinkler. Det betyder, at interessenterne ofte mener noget forskelligt, når de taler om kvalitet.

Trods kvalitetsbegrebets flertydighed er det vores opfattelse, at analysen af datamaterialet peger på, at der er tale om forskellige diskurser på dagtilbudsområdet. En diskurs er udtryk for sammenhængen i den måde, hvorpå forskellige aktører taler om og reflekterer over temaer og problemstillinger, der er forbundet med i dette tilfælde dagtilbudsområdet. Der er tale om “en tekst i teksten”, som ikke kommer umiddelbart til udtryk fx i interviewpersonernes udsagn og selvforståelse. Diskurserne bygger på bestemte forståelser af kvalitet og bestemte kvalitetsudviklingsmetoder samt refleksioner over indholdet i og effekter af praksis på dagtilbudsområdet.

Der er tale om to dominerende og grundlæggende forskellige kvalitetsdiskurser på dagtilbudsområdet:

- En *politisk-administrativ* styringsdiskurs, hvor forståelsen er, at kvalitet skabes gennem at tilrettelægge og følge op på en rationel styringsproces. Karakteristisk for denne diskurs er, at tankegangen er processuel og abstrakt og principielt løsrevet fra et bestemt fagligt indhold eller institutionelt område.
- En *pædagogisk-faglig* indholdsdiskurs, hvor kvalitetsforståelsen tager udgangspunkt i den daglige pædagogiske praksis og i relationen voksenbarn samt i relationen mellem børnene. Karakteristisk for denne diskurs er, at den er konkret forankret i et fagligt indhold og et institutionelt rum.

Desuden viser analysen af datamaterialet, at der er tendenser til en tredje position, der søger en tilnærmelse mellem styringsdiskursen og indholdsdiskursen. Det vil sige, at kvalitet ikke forstås ud fra én synsvinkel, men at der tilstræbes en gensidig anerkendelse af de forskellige forståelser og et fælles sprog med udgangspunkt i dialog og samspil mellem aktørerne på dagtilbudsområdet og med udgangspunkt i en udviklingsorienteret pædagogisk strategi for arbejdet i institutionerne. Spørgsmålet er, om man er på vej til at etablere en tredje *kommunikativ udviklingsdiskurs*?

## **Kvalitet handler både om styring og om indhold**

Kvalitetsbegrebet er kommet i fokus i diskussionen om udviklingen af offentlige servicetilbud – bl.a. i forhold til sygehuse, skoler og i forhold til dagtilbud til børn. Eller rettere én bestemt forståelse af kvalitet, der ser kvalitet ud fra en styrings- og processynsvinkel. Det skyldes introduktionen af målrationalle styringsformer i den offentlige sektor i 1990'erne.

Et fremtrædende eksempel på den styringsprocessuelle forståelse af kvalitet er at læse i den forrige regerings debatoplæg *Kvalitet og effektivitet i velfærdssamfundet* (Regeringen 2000). Her forstås god kvalitet som en konsekvens af, at serviceydelsen har et højt fagligt niveau, der gør, at de fastsatte mål for ydelsen opfyldes og samtidig, at serviceydelsen tilpasses den enkelte brugers behov. Regeringen lægger i oplægget særlig vægt på sammenhængen mellem god kvalitet og høj effektivitet:

*“Høj effektivitet fremkommer ikke ved, at de ansatte løber hurtigere, men ved at indsatsen målrettes, at der skabes bedre sammenhæng mellem den offentlige organisations mål og aktiviteter, at medarbejdernes kompetencer udvikles, og at de teknologiske muligheder udnyttes i nye måder at tilrettelægge arbejdet på .”*

s. 24

Budskabet er, at en effektiv offentlig organisation for at producere kvalitet i ydelserne opererer inden for klare mål, fokuserer på resultaterne af indsatsen og måler kvalitet, brugertilfredshed m v., opretter controllerfunktioner og sikrer et større ledelsesmæssigt frirum. Der er fokus på processer, ikke kun på strukturer. Derved koncentrerer ressourcerne om de processer, der giver kvalitet og ikke om at opretholde strukturer for deres egen skyld.

På dagtilbudsområdet er denne kvalitetsforståelse slået bredt igennem, men der er også en anden kvalitetsforståelse i spil, der tager udgangspunkt i den konkrete pædagogiske praksis i forhold til børnene. Det kommer til udtryk i kvalitetsudviklingsprojektet KiD-projektet (Kvalitetsudvikling i Dagtilbud), der er iværksat i et samarbejde mellem Socialministeriet, KL og BUPL. Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at selv om projektet handler om kvalitet, drøftes kvalitetsbegrebet ikke eksplicit i publikationerne fra projektet. Kan grunden være, som Smidt (1999:90) påpeger, at kvalitetstankegangen er blevet så udbredt, at det bliver taget for givet, at alle ved, hvad begrebet betyder, og at man er holdt op med at tænke over, hvad indholdet af kvalitet egentlig er? Eller måske hænger det sammen med, at der er tale om et samarbejdsprojekt, der omfatter både arbejdsgivere og arbejdstagere.

En tredje forklaring – og måske mere nærliggende forklaring – er den dobbelthed, der er i formålsbestemmelsen i lov om social service §8, mellem styring og indhold. Det fremgår implicit af rapporterne fra KiD-projektet, at der arbejdes med en forståelse af kvalitet, der både tager udgangspunkt i en organisatorisk og styringsmæssig kvalitetsforståelse og i en forståelse af faglig og brugervendt kvalitet. Det kommer bl.a. til udtryk i de udfordringer, som arbejdsgruppen peger på, at dagtilbudsområdet står overfor:

- Videreudvikling af arbejdet med mål og rammer for dagtilbudene
- Udvikling af den pædagogiske konsulentfunktion med henblik på at understøtte kvalitetsudviklingen i dagtilbudene
- Fokus på overgangene i dagtilbudene og i forhold til skolen

- Opmærksomhed på dagtilbudet som fremtidens forsamlingshus eller kulturcenter
- Udvikling af den pædagogiske kvalitet.

Kvalitetsudviklingsbestrebelse på dagtilbudsområdet synliggør således både den administrative praksis i kommunerne og den pædagogiske praksis i institutionerne. En forståelse af kvalitet i dagtilbud, der søger en tilnærmelse mellem styringsdiskursen og indholdsdiskursen.

## **Den politisk-administrative styringsdiskurs**

Styringsdiskursen er forankret i den udvikling af den kommunale organisation, som er sket særligt op igennem 1990'erne med introduktionen af nye styrings- og organisationsformer. Som analysen af de kommunale dokumenter på dagtilbudsområdet peger på (Smidt et al. 2002), er det en helt generel tendens, at kommunerne har arbejdet med kvalitetsudvikling ud fra en målstyringsstrategi, hvor formuleringen af mål og opfølgningen på målsætningerne – det vil sige styringen af udviklingen – er i centrum. Denne kvalitetsforståelse skal bidrage til at koble dagtilbudsområdet tættere til den kommunale forvaltning. Med mål- og rammestyrelsen og kvalitetsudviklingen er der på den måde tale om en professionalisering af dagtilbudsområdet og en integration af området i den kommunale forvaltning. Derfor har styringsdiskursen mest udpræget gennemslag hos kommunale politikere og chefer. Men den kan også i mindre omfang identificeres hos pædagogiske konsulenter, institutionsledere, pædagoger og forældre.

Baggrunden for fokus på den kvalitative udvikling af dagtilbudsområdet har i denne forståelse sammenhæng med to forhold. For det første skete der i 1990'erne en omfattende udbygning af antallet af dagtilbudspladser, således at mange kommuner har opnået at kunne indføre en pasningsgaranti. Dagtilbudet skal nu ikke bare være en pasningsordning, men et tilbud der giver kvalitet for barnet og dets forældre. For det andet er det opfattelsen, at der i de senere år er udviklet et skærpet fokus fra brugerne på kvaliteten af de offentlige ydelser.

Den politisk-administrative styringsdiskurs er kendetegnet ved, at kvalitet skabes og udvikles gennem en styret, rationel proces. Denne proces omfatter:

- Formulering og vedtagelse af mål og værdier
- Implementering af mål og værdier gennem anvendelse af bestemte målrettede metoder (kontrakter, virksomhedsplaner, puljer, controllerfunktioner, kvalitetscirkler, vidensteam, samarbejdsprojekter, decentralisering/recentralisering af kompetence, økonomisk effektivisering m.v.)
- Opfølgning gennem måling af målopfyldelse, brugertilfredshed m.v. (brugerundersøgelser, resultatskemaer, ledersamtaler, dialogmøder med forældrebestyrelser m.v.)

- Offentliggørelse af mål, værdier og resultater af målinger (pjecer og hjemmesider).

Diskursen bygger på den opfattelse, at det ikke er muligt og heller ikke nødvendigt at definere, hvad kvalitet i dagtilbud indholdsmæssigt er. En politiker sammenligner det at definere kvalitet med at sælge elastik i metermål. Og en anden politiker understreger, at kvalitet ikke er noget, der kan måles direkte og entydigt.

Karakteristisk for denne diskurs er således, at tankegangen er processuel og abstrakt og principielt løsrevet fra et bestemt fagligt indhold eller institutionelt område.

På grundlag af datamaterialet er det imidlertid muligt at identificere tre forskellige perspektiver på kvalitetsbegrebet set ud fra en styringssynsvinkel, det vil sige defineret af politikere og administratorer:

1. Politikernes og forvaltningens perspektiv, hvor kvalitet er opfyldelse eller opnåelse af politisk vedtagne mål og værdier: *“Kvalitet er opnåelse af de mål, man har sat sig”*. Der er en tæt sammenhæng mellem kvalitet og effektivitet i dette perspektiv eller, som det også udtrykkes, *“mest mulig kvalitet til den laveste pris”*: *“Selvfølgelig kan man altid ønske sig flere penge, men vi har som politisk udvalg også en forpligtelse til at se, om vi udnytter ressourcerne på en optimal måde.”*
2. Forældrenes perspektiv, hvor kvalitet er tilfredsstillelse af forældrenes behov, ønsker og forventninger: *“Et tilbud som forældrene er tilfredse med.”*
3. Børnenes perspektiv, hvor kvalitet er “det gode børneliv” på børnenes præmisser: *“Vores udgangspunkt er, at det skal være godt at være barn. ... Vores tilgang til kvalitetsbegrebet er altså, hvad siger børnene selv, og så opstille nogle rammer, der kan tilgodese det gode liv.”*

Pointen er her, at de politiske mål på den ene side og forældrenes og børnenes oplevede kvalitet på den anden side i denne sammenhæng indgår som led i den samme kvalitetsdiskurs. Forældrenes afkrydsninger på spørgeskemaerne og børnenes udsagn indgår som bidrag til eller feedback på den kommunale målformuleringsproces.

En kommunaldirektør udtrykker sammenhængen mellem kvalitet som mål-opfyldelse og oplevet kvalitet hos brugerne på følgende måde:

*“Vi mener, det er god kvalitet, hvis dagtilbudene lever op til og understøtter børnepolitikken. Hvis dagtilbudene lever op til målet om at fremme sundhed og livskvalitet fx. At man også får formidlet forståelse for kulturelle forskelligheder. At børnene bliver medinddraget i det omfang, det er fornuftigt i beslutninger om tilrettelæggelse af dagen.”*

*At de lærer ikke at smide ting, hvor de ikke skal smides – miljøforhold. At de lærer det her med at kommunikere – tale pænt til hinanden og udtrykke sig præcist. At vi fremmer børnenes kreativitet – andre forhold kan underbygges: Kropsbevidsthed, selvbevidsthed synes jeg personligt er meget vigtigt: At de faktisk er glade for sig selv. Men det er på den måde, vi relaterer vores kvalitetsbegreb.”*

*“Et andet aspekt af kvalitetsbegrebet, oplevet kvalitet, har at gøre med forventningerne. Hvis man forventer, at institutionen går i skoven hver anden dag, og den kun gør det hver anden måned, så kan det være man har en oplevelse af dårlig kvalitet eller bristede forudsætninger.”*

Kvalitet måles hovedsagligt på to måder inden for styringsdiskursen. For det første ved at undersøge brugernes opfattelse af institutionernes kvalitet gennem en spørgeskemaundersøgelse blandt forældrene. For det andet ved at følge op på målene i lederens kontrakt som grundlag for den årlige drøftelse af, om målene er blevet omsat i institutionens praksis.

Kvalitetsudvikling sker i denne forståelse gennem, at politikerne skaber en ramme for institutionernes initiativer ved at melde målene og visionerne ud, men ikke nødvendigvis specifikke strategier eller delpolitikker. Virksomhedsplanerne giver en sikkerhed for, at der meldes tilbage på kommunale mål og visioner.

Opfattelsen er, at det giver øget kvalitet og øget medarbejdertilfredshed, selvom virksomhedsplanerne blev modtaget i institutionerne med bekymring i starten. Formålsbestemmelsen har bidraget til at styrke fokus på kvalitetsudvikling.

Det er karakteristisk, at kvalitet og kvantitet ikke hænger sammen i denne forståelse. En borgmester udtrykker det på følgende måde:

*“Jeg mener, at vi med hensyn til kvalitet på daginstitutionsområdet ligger i førerfeltet. Men hvis vi snakker normering, kan vi se statistisk, at vi ikke ligger i førerfeltet. Kvalitet kan være mange, mange ting, og det vigtige for mig er, at børnene har nogle trygge, gode og rare omgivelser, som de glæder sig til at komme til om morgenen, og at de er glade, når de går hjem og skal fortælle deres far og mor, hvad de har oplevet. Kvalitet er ikke altid at køre rundt i den største Volvo. Det kan godt være en Skoda. Det er ikke altid kvalitet og penge følges ad.”*

En anden borgmester fortæller med henvisning til erfaringer fra ældreområdet er, at flere penge ikke nødvendigvis indebærer øget kvalitet:

*“Så er det vi stoppede og sagde: “Hvad er det egentlig, der er kvalitet for fru Hansen? – For et barn, hvad er det egentlig??” Så siger de fra systemet, at vi laver jo kvalitetsmålinger, brugerundersøgelser osv. Jamen siger vi så – der måler I jo kun på den kvalitetsnorm, I selv har sat. Den er jo formuleret af faglige eksperter, som har formuleret den på vegne af borgere og brugere og bestemt, at det og det er kvalitet.”*

*Og det er jo bare en måling om, hvordan de, der modtager ydelsen, synes om det, de får tilbudt. Og da har vi formuleret, at vi vil have kvalitetsbegrebet beskrevet så godt som muligt – set gennem borgerne – brugernes – briller. Få dem til at formulere – hvad er kvalitet for dig – for dine børn i daginstitutionerne – hvad er det, du synes er godt – og hvad er ikke godt?”*

*“Det kan godt komme overraskende for fagfolkene – hvad det egentlig er, der lægges vægt på, når vi kommer om på den anden side af fagligheden. Vi har konstateret, at flere penge – det er ikke det, der giver kvaliteten. Det kan endda nogle gange være færre penge – det giver en anden måde at gøre tingene på.”*

*“Det har vi lige sparket i gang – og jeg har nævnt det over for vore medarbejdere her til morgen, at det er en helt ny måde at se det på. Og det er et succeskriterium for os alle sammen, at vi får det til at ske. Der var ingen, der sagde noget – men jeg ved, hvad de tænker: Skal vi så gå på kompromis med fagligheden? Og det har jeg haft en længere diskussion med de faglige folk om. Ja – det skal vi alle sammen i tilværelsen. Også i årene fremover. Fordi borgerne – og politikerne – formulerer, hvad kvalitet er – så er det fagligheden, der hjælper med at nå det. Det er op til jer i kraft af jeres faglighed. Det er en vigtig diskussion at tage fat på. Det er ikke enkelt og simpelt og ligetil. Det første, der skal til, er, at få medarbejderne til overhovedet at tænke på den måde. Så kan vi tage fat stille og roligt. Der er meget politik i den 1½ linie.”*

*“... Vi har nogle gange som politikere opdaget, at når vi møder en borger, så kan det være helt forbavsende, hvad det er de lægger vægt på, hvad der er en kvalitetsforbedring hos dem. Noget ingen har tænkt på. Det kan nogen gange være bitte små ting, der betyder noget. Vi er så tilbøjelige til at tro, der skal store bevillinger til. Det skal vi til at arbejde med.”*

Kravet til pædagogikken bliver således, at den både skal være orienteret i forhold til brugernes behov og integreret i den overordnede kommunale politik. Modbilledet i den politisk-administrative styringsdiskurs er et traditionelt fagforeningssyn på kvalitet, der sætter lighedstegn mellem øget kvalitet og flere ressourcer. En socialudvalgsformand fortæller om det problematiske ved et traditionelt fagforeningssyn på kvalitet i forbindelse med formuleringen af kommunens børnepolitik:

*“[Processen] startede med et udvalg bestående stort set af pædagoger, som formulerede noget, der lignede et katalog over ønsker om forbedringer i institutionsverdenen. En hel bog med punkter som: Flere pædagoger, længere åbningstid, større legeplads, send flere penge. Jeg syntes, at vi havde politisk mod til at sige, at det ønskede vi ikke. Det duede ikke. Det var ikke pædagogerne selv, der skulle sætte den dagsorden. Derfor vendte vi bøtten og startede processen med andre mennesker, der kom ind i arbejdet med børnepolitikken. De fik en anden opgave.”*

Desuden er det vigtigt i denne forståelse at synliggøre tilbudet gennem en systematisk beskrivelse af, hvad det indeholder og ikke bare visioner. Det kan fx ske på en internet-hjemmeside, så forældrene kan koble sig direkte til den enkelte institution via kommunens hjemmeside. Fordelen herved forstås som, at man opnår en målrettet kommunikation, hvor man som bruger af dagpasningssystemet kan få en større fornemmelse for den faktiske virkelighed i institutionerne og følgelig, hvad man som bruger kan forvente.

En organisatorisk dimension i kvalitetsdiskursen handler om fordele og ulemper ved enten at decentralisere eller at recentralisere ledelsesmæssig kompetence. Hvor udviklingen i 1990erne har betydet decentralisering til institutionsniveau – budgetmæssigt, kompetencemæssigt og indholdsmæssigt – ser man nu tendenser til en recentralisering på områdeniveau og til en ledelsesmæssig samling af skole- og institutionsområdet. Aktuelt drøftes i kommunerne det hensigtsmæssige i at danne større områdebaserede, administrative enheder, der består af forskellige pasningsinstitutioner og skoler. På den måde er det hensigten at styrke ledelsesfunktionen i forhold til den centrale kommunale forvaltning og samtidig styrke den pædagogiske ledelse på institutionsniveau, som er blevet presset af de formelle ledelsesmæssige fordringer, der er blevet stillet til institutionslederne med decentraliseringen i 1990erne. En administrativ koordinator siger følgende:

*“... bureaukratiets rolle skal være mindre, mener jeg – helt klart – de afsnit og institutioner, der har kontakt med borgerne, skal have mere kompetence – skal kunne agere mere – de skal være rustet til at løse de opgaver og kunne agere individuelt uden hele tiden at skulle op i et bureaukratisk system – og så sidder der en på et andet kontor – man kan jo godt lægge det mere ud og stadig sige, det er jer, der træffer de individuelle beslutninger, men kulturen er jo ikke sådan. Man træffer ikke de beslutninger.”*

Der er tale om en udvikling, der endnu primært er på tankeplanet i kommunerne, men som formentlig vil tage fart i de kommende år. Det hænger sammen med dannelsen af børne- og unge/kulturudvalg m.v. og forvaltninger i kommunerne, der medfører en orientering mod sammenhængen i indsatsen for børn og unge og den deraf følgende fokus på overgange mellem institution og skole.

## **Den pædagogisk-faglige diskurs**

I den pædagogisk-faglige diskurs forstås kvalitet som kvaliteten af indholdet af tilbudet i forhold til den pædagogiske hverdagspraksis i institutionerne og relationen mellem barnet og den voksne samt relationerne mellem børnene. Dagtilbudsområdet ses som præget af pædagogernes autonomi og selvforvaltning samt en professionel identitet, der er tæt knyttet til den medfølgende selvbestemmelse – især hvad angår det pædagogiske indhold. Karakteristisk for denne diskurs er, at den er konkret forankret i et fagligt ind-

hold og et institutionelt rum. Forståelsen udtrykker, hvad man kan kalde, "den autonome institutions selvbevidsthed".

Det er grundlæggende menneskelige værdier og kvaliteter, der beskrives som pædagogisk kvalitet. Forældretilfredshed opnås i denne diskurs gennem et samarbejde om en fælles opgave, der hedder opdragelsen af barnet. Forældrene indgår således som medspillere i forhold til de faglige aktører. Diskursen udtrykker kvalitetsforståelsen hos såvel pædagogiske konsulenter og dagplejeledere som institutionsledere, pædagoger og forældre.

Kvaliteten af dagtilbudet kan i denne forståelse ikke tænkes uafhængigt af mængden af ressourcer og den tid, der er til rådighed – af kvantiteten – og af personalets faglighed og engagement i forhold til opgaven. Modbilledet til kvalitet er derfor nedskæringer og central styring uden dialog og forståelse for betydningen af faglighed og engagement.

Kontinuitet og fordybelse er afgørende for den pædagogiske kvalitet, og nedskæringer opfattes som den største trussel mod den pædagogiske kvalitet. En pædagog forklarer det således:

*"Der er ikke så meget kvalitetsudvikling, fordi der ikke er arbejdsro, og fordi de truer med besparelser. Måske går kvaliteten nedad på grund af de mange ting, vi skal forholde os til. Da jeg var på kursus om truede børn, fik vi at vide, at der var fuld vikardækning, men da vi havde været af sted halvdelen af tiden, fandt vi ud af, at der ikke var fuld vikardækning. Så skal de løbe dobbelt så stærkt her i institutionen. Og det er ikke kvalitet. Projektet kan godt være kvalitetsudvikling for de truede børn, men det er svært at få øje på kvaliteten, når de andre skal rende dobbelt så stærkt."*

I den pædagogisk-faglige diskurs er kvalitet således et spørgsmål om kvaliteten af det faglige indhold af det institutionelle tilbud. En institutionsleder udtrykker det på følgende måde:

*"At kunne skabe et udviklende miljø for børn – både fysisk, socialt, følelsesmæssigt og intellektuelt. Der skal være nogle autentiske voksne, som har en dyb respekt over for det, de har med at gøre. Der skal være en rummelighed, vi bliver hele tiden provokeret af mennesker, som lever livet på en anden måde, end vi gør. Det skal vi forholde os til. Vi skal også kunne sætte en grænse for, hvornår det er så anderledes, at børnene mistrives ved det. Vi skal kunne give et godt tilbud til børnene. En forudsætning for det er, at vi flytter os som personalegruppe."*

En anden leder understreger ligeledes udgangspunktet i det enkelte barn:

*"De vigtigste pædagogiske mål er, at børnene skal være glade for at være her, og de skal være trygge ved personalet. De skal udvikle sig menneskeligt og socialt. Vi siger ikke, at børnene skal være renlige og selvhjulpne, men de skal være på vej. Vi skal observere og opdage,*

*hvis nogle børn ikke følger en normal udvikling, og vi skal sætte ind over for dem og familien.”*

Som følge heraf har pædagogens måde at forholde sig til arbejdet stor betydning. En god pædagog er en, der er meget nærværende i forhold til børnene og forældrene, omsorgsfuld og i stand til at læse børnenes signaler. En god pædagog følger børnene på børnenes præmisser – “i børnehøjde”, for at børnene kan trives, skal der ikke handles hen over hovedet på dem.

Engagementet, det personlige overskud og andre personlige kompetencer er centrale for at skabe kvalitet i dagtilbudet. En institutionsleder udtrykker tankegangen på følgende måde:

*“For mig handler kvalitet om at ansætte de rigtige medarbejdere, fordi så kan man få meget til at fungere kvalitativt godt. Det billede jeg får, når jeg tænker kvalitetsudvikling er: En pædagog, som stråler og har overskud og er dybt engageret i noget. Det modsatte er den medarbejder, som går med hænderne i lommen og leger gårdvagt ude på legepladsen. Det er de personlige kompetencer, som giver kvalitet.”*

Kvalitet i forhold til pædagogisk udvikling handler om engagement, begejstring og faglighed i institutionerne og om at tænke dynamisk. Kvalitetsudvikling ses ikke primært som et resultat af målformuleringerne, men af hvad personalet gør for at udvikle det institutionelle tilbud. En institutionsleder udtrykker forholdet på følgende måde:

*“Det er ikke målformuleringerne, der har gjort kvaliteten bedre som sådan, men det har åbnet personalets øjne på en anden måde, og vi er blevet beviste om, at det vi gør, er det, som står beskrevet. Vi er blevet bekræftet, og mere sikre på, at det, vi gør, er godt nok. Men kvaliteten er ikke blevet bedre for samtidig med, at vi har skullet formulere mål, er vi også blevet skåret ned og blevet færre medarbejdere.”*

*“Kvalitet er, hvad vi kan gøre med børnene i forhold til, hvor meget personale vi er – stimulere det enkelte barn og være obs. på det enkelte barn. Der er ikke så mange øjne på dem og så mange hænder til at hjælpe dem, som der har været. Derfor er kvaliteten ikke blevet bedre, men vi har fået øjnene op for, at det, vi har gjort, har været ok. Men vi kan ikke nå helt så meget, som vi har kunnet.”*

Der er skepsis over målformuleringsbidrag til kvalitetsudviklingen. En pædagogisk konsulent siger:

*“... i forvaltningen har [vi] fået et kursus i at lave målene SMARTE [synlige, målbare, accepterede, realistiske, tidsbegrænsede, evaluerbare] – det var et eksternt firma, der hjalp os med at få det på skinner. Og nu er målene og arbejdet med dem bygget op på det. Det er ikke alle, der er lige gode til det. Men man skal også huske på, at bare fordi målene nu skal være SMARTE – så kommer man til at måle på det, der er let at måle på og ikke det, der egentlig er kerneydelsen – det der er det vigtigste – den ægte kvalitet.”*

På den ene side er der således opbakning til intentionen om pædagogisk udvikling i institutionerne. På den anden side er der en mistænksomhed over for kommunens ideer om kvalitet og kvalitetsudvikling, fordi disse ideer har det med at poppe op i forbindelse med nedskæringer.

Kvalitetsudvikling vil altid ske, hvis man som professionel er opmærksom på det, der sker omkring en. Kvalitetsudviklingen på institutionen fungerer i kraft af ledernes og medarbejdernes engagement i og utilfredshed med den aktuelle pædagogiske praksis. Kvalitet handler om pædagogisk udvikling, og samarbejde er en metode hertil.

Desuden bygger den pædagogisk-faglige diskurs på en skepsis over for forvaltningens evne til at indgå i dialog med institutionernes ledere og forældrebestyrelsesmedlemmer. Dialogen opleves mange gange som ensidig og som envejskommunikation, når det gælder de store sager. En institutionsleder udtrykker sig på følgende måde:

*“Målsætningsarbejdet har ikke øget kvaliteten, men vi er blevet klogere. Kvalitet det er alting og ingenting. Kvalitet her i huset ville være, at vi fik ro til at fordybe os – både børnene og personalet. Vi skal have tid til at mærke efter og få nogle gammelkendte værdier som eksempelvis kammeratskab tilbage.”*

Det er opfattelsen, at der er opstået et dilemma i forhold til fagligheden i det brugerperspektiv, der er en konsekvens af de nye styringsformer. Pædagoger er blevet til servicemedarbejdere, og borgerne er blevet brugere med klart formulerede krav. En institutionsleder siger:

*“Det gør noget ved os, og vi skal passe på, at vi ikke sælger ud af vores faglighed. Vi må ikke i servicens hellige navn glemme at fortælle forældrene, at vi faktisk ved noget om børns udvikling. Vi leverer måske ikke altid det, de efterspørger, men vi leverer det, vi finder er rigtigt på baggrund af vores erfaringer og vores faglighed. Vi passer ikke bare deres børn, vi forholder os også til dem.”*

Der udtrykkes ligeledes skepsis for spørgeskemaundersøgelser af forældretilfredshed. *Kvaliteten ligger et andet sted. Forældrene opfattes ikke som de egentlige brugere, fordi de ikke har tilstrækkeligt indblik i dagtilbudets hverdag til at vurdere den pædagogiske kvalitet. En pædagogisk konsulent fortæller om erfaringer fra hendes kommune:*

*“Politisk har vi valgt i denne kommune at se på kvalitet ved at få et eksternt bureau til at lave en spørgeskemabaseret tilfredshedsundersøgelse blandt forældrene. Tilfredshed i forhold til børnenes hverdag i institutionen: Aflevering af børnene, omsorg, voksnes opmærksomhed, de voksnes evner til konfliktløsning, hvor synlig grundholdningen er i institutionerne m.m.. Undersøgelsen viste, at forældrene er meget tilfredse med deres dagtilbud, men de ved ikke, hvad der foregår, så ge-*

*nerelt er forældrene meget tilfredse med noget, som de ikke har så meget viden om....”*

*“I dag hedder tilfredshedsundersøgelsen kvalitetsundersøgelsen, men for mig at se, har vi ikke undersøgt kvaliteten i dagtilbudene, men en interessentgruppes tilfredshed med livet i dagtilbudene. For kvalitet er formodentligt ikke det samme for forældrene som for børnene. Det er betænkeligt, at der er sket denne omskrivning af kvaliteten, og det udfordrer min opfattelse af demokrati, fordi forældrene er en magtfaktor, men det er samtidig dem, der kommer mindst i dagtilbudene. Forældrene er forbrugerne, og børnene er brugerne af dagtilbudene.”*

*“Det bekymrer mig, at en sådan tilfredshedsundersøgelse får betydning i dagtilbudene og på tænkningen i det pædagogiske rum, som så bygger på, hvad forældrene er henholdsvis tilfredse og utilfredse med. Jeg mangler nogle grundlæggende diskussioner om begrebet kvalitet.”*

En anden pædagogisk konsulent understreger tilsvarende, at det er uheldigt kun at betragte forældre som brugere. De er også indsigtsfulde og kvalitetsorienterede medspillere i forhold til prioriteringen af budgetmidlerne i institutionen og i forhold til ansættelse af ledere og pædagoger:

*“Det ser ud til, at der er stor enighed mellem pædagoger og forældre om, hvad der er kvalitet – og hvad der skal prioriteres.”*

Det er bemærkelsesværdigt, men måske ikke overraskende, at der er en stor grad af overensstemmelse mellem lederes og pædagogers syn på kvalitet og forældres syn på kvalitet. Når forældre taler om kvalitet, tager de udgangspunkt i, hvordan deres barn har det i dagligdagen og relationen til det pædagogiske personale, hvordan de bliver modtaget i institutionen, afleverings- og afhentningssituationen samt den måde, personalet forholder sig til deres børn på. Forældrene betragter sig først og fremmest som konstruktive medspillere i forhold til den institutionelle hverdag snarere end kritiske forbrugere, der kun interesserer sig for, hvad deres eget barn får ud af det.

Kvalitet set fra et forældresynspunkt handler om:

- At mit barn trives og har det godt
- Vi bliver godt modtaget om morgenen
- At det også er en rar afhentningssituation
- At man føler tryk og tillid ved at aflevere barnet – det er det, der betyder mest!
- At man har nogle forventninger til, hvad barnet skal komme omkring – men det er også eget ansvar – fx motorisk udvikling, lære at omgås andre, lære noget og få udbygget sin viden.

Forældre definerer for det første kvalitet på grundlag af deres iagttagelse af barnets adfærd. Det vigtigste i et tilbud er, hvordan barnet har det, og hvordan de voksne tager imod barnet. Det er vigtigt at have en personlig relation

til de voksne, fordi “man afleverer det kæreste, man har.” Det er vigtigt at få de små historier om, hvordan han har det i dag – og at de også fortæller om de dårlige ting. Det er de små signaler, der betyder alt for barnets ophold i institutionen. Det er de helt dagligdagsting, der betyder noget.

En forældre udtrykker det på følgende måde:

*“Den bedste måde, jeg kan måle kvaliteten på, er at se, om mine sønner er glade, når de kommer hjem. Og det er de som udgangspunkt. Det kan være, fordi min store søn har været i pudrummet hele dagen, så er spørgsmålet: Om det er den rigtige måde at måle på? Men efter 3 ugers sommerferie så glæder mine børn sig til at komme i institution igen. Det er for mig et udtryk for, at det fungerer over for børnene.”*

Der lægges altså både vægt på indlæring af social forståelse og samtidig rum til frihed og selvbestemmelse for barnet til at følge sin egen lyst, enten at deltage i aktiviteter eller at være i fred. Der efterlyses således indlæring af almindelige normer for social omgang, og der udtrykkes en afstand til de negative konsekvenser af individualiseringen i det moderne samfund.

Forældre understreger, at det er vigtigt, at pædagogerne og dagplejerne har lyst til at arbejde med børn og holder af børn og er i stand til at give små børn nærhed og omsorg. Det er vigtigt, at de ansatte har engagement, faglighed og seriøsitet og er i stand til at opstille pædagogiske mål og arbejde efter dem. En forælder betoner, at dagligdagen med børnene er det afgørende kvalitetsparameter:

*“Børnepolitikken er et kommunalt initiativ, men den har jo ikke ændret hverdagen for mit barn. De store ændringer sker, når en pædagog holder, op og en ny starter. Kommunalbestyrelsen kan beslutte, hvad de vil, men herude handler det om, hvilket personale der er på stuen, og hvordan det fungerer.”*

Der er en stor grad af enighed med personalet om, hvad der er god kvalitet. Som en forælder siger:

*“Jeg tror ikke, vi er så langt fra hinanden, forældre og institution i vores opfattelse af kvalitet.”*

## **Tendenser til en tredje mellemposition mellem styring og indhold**

Analysen af datamaterialet viser, at der er tendenser til en tredje mellemposition, der søger en tilnærmelse mellem styringsdiskursen og indholdsdiskursen. Det vil sige, at kvalitet ikke forstås ud fra én synsvinkel, men at der tilstræbes en gensidig anerkendelse af de forskellige forståelser og et fælles sprog med udgangspunkt i dialog og samspil mellem aktørerne på dagtilbudsområdet og med udgangspunkt i en udviklingsorienteret pædagogisk strategi for arbejdet i institutionerne.

Man kan sige, at der er tale om forsøg på fra forskellige aktørpositioner at etablere en tredje forståelse af kvalitet, der prøver at overskride modsætningen mellem den processuelle og den substantielle forståelse af kvalitet. Den er karakteriseret ved forsøg på at etablere "et fælles sprog" gennem at inddrage aktørgrupper i dialogen om sammenhængen mellem styringsprocessen og økonomisk effektivitet på den ene side – en "lokaldemokratisk" styringstankegang (H. Hagemann 2002) – og på den anden side et udviklingsorienteret fokus på pædagogisk kvalitet, der omfatter kompetenceudvikling, dokumentation m.v. Denne forståelse findes som tendens i alle grupper.

Denne tendens hænger sammen med, som det blev påpeget i analysen af de kommunale dokumenter på dagtilbudsområdet (Smidt et al. 2002), at der er igangsat en udvikling, hvor den traditionelle pædagogiske selvforvaltning og decentralisering bliver integreret på en ny og langt mere eksplicit måde i den kommunale forvaltning. Forvaltningerne er i højere grad blevet opmærksomme på, at de står overfor at skulle etablere en dialog med et område, der har en særlig kulturel tradition, identitet og egenart, som ikke mindst er meget knyttet til det personlige engagement hos den enkelte medarbejder. Institutionsledere og pædagoger er på den anden side også ved at nå frem til erkendelsen af, at de kan styrke deres position ved at indgå i dialogen ikke mindst om den pædagogiske udvikling.

Den tredje position er udtryk for, at dagtilbudsområdet er i gang med at blive integreret i den kommunale service på en måde, den ikke har været tidligere. Denne integrationsproces kræver nye kvalifikationer, traditioner og selvpfattelser både blandt pædagoger og blandt administratorer i forvaltningerne og indebærer derfor tendenser til en ny forståelse af, hvorledes kvalitet skabes og udvikles.

På den ene side er det opfattelsen, at kvalitetsudvikling sker i en dialog mellem politikere, forvaltning, institutioner og forældrebestyrelser. Kvalitet i dagtilbud opstår i samspil og løbende dialog mellem børn og voksne i hverdagen i samspil med forældre, forvaltning og byråd. Alle parter er forpligtede på de mål, der er formuleret for deres arbejde, En udvalgsformand siger herom:

*"Jeg deltager af og til i ledermøderne, fordi det er godt at vide, hvordan tingene ser ud og opleves ude i marken. De ved, hvor skoen trykker. Så kvalitetsudviklingen skal foregå i en dialog med alle interessenter på området. De erfaringer, lederne har, skal gerne være noget, vi lytter til. På den måde er jeg sikker på, at de mål, vi formulerer på de forskellige niveauer, er med til at højne kvaliteten. Netop på grund af samspil og dialogen."*

Følgelig foretages kvalitetsmålinger og -vurderinger mange steder. Det sker hos børnene, det sker også hos forældrene, og det sker hos det pædagogiske personale, i forvaltningen og i byrådet. Idealet er, at alle lige fra børnene til

byrådet indgår i et forpligtende samarbejde om at sikre den højeste kvalitet i dagtilbudet.

Pointen er, at denne italesættelse af kvalitet giver rammerne for bevidst at satse på faglig udvikling. Der arbejdes også med lederfagligheden og med en værdidebat om etiske adfærdskoder og -normer for medarbejdere i en offentlig virksomhed. Det drejer sig om at få en fælles italesættelse af uskrevne regler og normer og at sætte spørgsmålstegn ved pædagogers selvopfattelse.

*“Opfattelsen er, at børnepolitiske målsætninger er med til at højne kvaliteten, fordi arbejdet med børnepolitikken medfører en bevidstgørelse, og i institutionerne drøfter, hvad det er, de gør, og det skaber refleksion.”*

Opfattelsen er, at kvalitet er dynamisk og også handler om at få forældreinddragelse og at have dialogmøder. Der stilles store forventninger til dialogmøder, som opfattes som en krumtap i kvalitetsudviklingen.

Kvalitet hænger også sammen med samarbejde på tværs af fag og institutioner og forvaltninger og med fælles ansvarlighed i opgaveløsningen. Et eksempel herpå er kvalitetsudvikling vedrørende risikobørn, som går ud over rammerne for den enkelte institution. I denne sammenhæng skal der arbejdes med kvalitetsudvikling af den kommunale struktur og arbejdsangang omkring risikobørn, fordi faggrupperne arbejder forskelligt og har forskellige kulturer foruden, at der er manglende viden om hinandens kompetencer. Princippet, der arbejdes hen imod, er, at uanset hvilken kompetence og hvilket ansvar den enkelte fagperson har, så er gruppen fælles om det, hvilket er svært, fordi der er mange niveauer, som skal samordnes.

På den anden side handler kvalitet om en pædagogisk udviklingsstrategi i form af en dokumenteret udviklingsproces, der er synlig for og i dialog med andre aktørgrupper på dagtilbudsområdet. En pædagogisk konsulent siger:

*“Selv opfatter jeg kvalitet som en proces. Kvalitet handler om, at man ser børn og sætter sprog på det, man ser og oplever med børn, og man tænker over det. Og det er det, der er grundlaget for de forandringsprocesser, man skal sætte i gang. Iagttagelse, dokumentation, refleksion og forandring det er en perlerække for mig. Når det er en rutine, der er indarbejdet i den pædagogiske praksis, så arbejder vi kvalitativt. Men vi bliver aldrig færdige med at lave kvalitetsudvikling.”*

Pædagogisk kvalitet i institutioner defineres således bredere end mødet mellem den ansatte og det enkelte barn. Kerneydelserne er også en god forældrekontakt, at interne arbejdsangange og processer fungerer samt, at informationsniveauet er højt.

Tesen er, at italesættelse af disse forhold i en samlet dialogisk kontekst vil medføre en øget kvalitet ved, at aktørerne genkender værdierne omsat til virkelighed i institutionen og i den pædagogiske praksis.

Forståelsen er, at arbejdet med målsætningerne har været med til at øge kvaliteten i institutionen, fordi det giver en større bevidstgørelse om arbejdet. En institutionsleder siger:

*“Målformuleringen har været med til at gøre kvaliteten i vores arbejde mere synlig, og på den måde er den med til at styrke. Målformuleringen er med til at gøre pædagogerne bevidst om deres arbejde, og det giver forældrene mulighed for at kontrollere, om vi lever op til målsætningerne. For mig er kvalitet, når personale, børn og forældre har en god dag. At personale kan udvikle sig i det tempo, som passer dem. Og at børnene gerne vil i børnehaven og er glade for at være her og har venner, de kan lege med og nogle voksne, som de kan henvende sig til, når de har behov for det. For forældrene er det kvalitet, at de får nogle glade børn hjem, og at de kan se, at de udvikler sig.”*

Det positive ved målsætninger i forhold til kvalitet er, at der åbnes for en dialog og debat med politikerne. Desuden fører arbejdet med mål og debatten om, hvordan man når frem til målet til bedre kvalitet, fordi pædagoger og forældre bliver mere fokuserede på det pædagogiske arbejde i institutionerne. Men der er kritik af managementkulturen og tendensen til at sætte for mange udviklingstiltag i gang på een gang. En forældrebestyrelsesformand udtrykker sig således:

*“Linien er jo at gøre alting så ubureaukratisk som muligt. Og være åbne om alting, og det er man også. Institutionerne oplever nok et enormt udviklingsdrive, fordi kommunaldirektøren lægger vægt på, at institutionerne skal forandre sig til servicevirksomheder. Det er et langt sejt træk. Men vores leder er meget hip på det, så både personale og forældre føler, at det går stærkt. Det betyder forvirring. Det går lidt for hurtigt, der er mange udviklingstiltag, og managementkulturen slår igennem. Men man når knapt nok at gøre det ene færdigt, før det næste går i gang.”*

Der lægges derfor stor vægt på at synliggøre den pædagogiske kvalitet gennem dokumentation således, at der kommer forståelse for det pædagogiske arbejde blandt andre aktører. Det drejer det sig om at få skabt respekt om det pædagogiske arbejde fra børns, forældres, forvaltningens og politikeres side. En institutionsleder siger:

*“Men det, vi mangler som pædagoger, er at dokumentere det, vi laver. Vi gør bare tingene, og der er ikke noget på skrift om, hvad vi laver, og det er fint, for det sætter overvejelser og diskussioner i gang. Problemet er, at der kommer ekstra skrivearbejde, og det er svært at nå i dagligdagen. Fordi man er sammen med børnene. Men der er ingen tvivl om, at det er godt, for man bliver nødt til at tænke over, hvad man gør. De faglige diskussioner og også rigtig rigtig gode. Men det er svært at nå det. Vi har holdt personalemøder om aftenen, og ledel-*

*sen har så skrevet i arbejdstiden. Men det er helt klart med til at udvikle. Det giver noget, men koster også noget. Det er omkostningerne værd. Jeg tror, det er godt for mange institutioner, at man ikke bare gør, som man plejer i de sidste 30 år.”*

Et særligt problem i kvalitetsudviklingsprocessen er den manglende tradition for skriftlighed og dokumentation blandt pædagoger. En pædagogisk konsulent siger:

*“Det er voldsomt svært for pædagoger at være skriftlige. Vi har måttet gøre en indsats for at undervise pædagogerne i, hvordan man skriver en virksomhedsplan. Vi har prøvet at lære dem at lave målsætninger, men nok ikke godt nok.... Skriftligheden er det svage punkt. Det er svært. Det er den generelle tendens, men der er også mange institutioner, som er nået meget langt. Det er meget forskelligt i de 120 institutioner, og nogle steder er det langt sværere at komme i gang, og andre blomstrer. Vores mål er nu, hvor vi er blevet tre pædagogiske konsulenter, at gå ud de steder, hvor det er svært og understøtte dem meget mere. Vi skal i gang med leder- og medarbejderuddannelse. Der er et stort behov. Vi er også i gang med at arbejde med tanker omkring den lærende daginstitution i forbindelse med leder- og medarbejderuddannelse. Det er meget spædt endnu.”*

Fra flere ledere og pædagoger understreges betydningen af at skabe mere respekt om faget ved i højere grad at dokumentere arbejdet. En institutionsleder fortæller om sammenhængen mellem skriftligheden i pædagogikken og en opstået respekt for faget:

*“Det pædagogiske arbejde er blevet mere accepteret med målformuleringerne i andre kredse end lige vores egen andegård. Respekten for vores arbejde og synet på pædagoger har ændret sig meget, fordi der nu er noget konkret formuleret. Så det arbejde, vi altid har gjort og det, vi fortsat gør, i den udstrækning vores normering tillader det, er blevet skriftliggjort, så dem, der ikke ved så meget om pædagoger, er blevet mere accepterende. Jeg har ikke noget imod at fortælle, at jeg er pædagog mere, men jeg havde det tidligere skidt med at sige det. Jeg følte, at pædagoger var andenrangsfolk, og her gjorde vi i hvert fald det samme arbejde. Vi var idealister ift. vores uddannelse og vores tro, men vi havde ikke papir på det, som vi har det i dag med virksomhedsplaner.”*

Spørgsmålet er, om denne mellemposition kan udvikles til en ny *kommunikativ udviklingsdiskurs*?

## **Kvalitetsudviklingens skisma mellem styring og indhold**

I artiklen har vi peget på to modstridende kvalitetsdiskurser vedrørende dagtilbud til børn:

For det første en politisk-administrativ diskurs, der bygger på en *styringsprocessuel forståelse* af kvalitet. Det vil sige, at kvalitet skabes og udvikles

gennem at tilrettelægge og følge en rationel styringsproces gennem formulering af mål og opfølgning heraf, økonomisk effektivitet bl.a. gennem decentralisering til det institutionelle niveau (eller recentralisering), styrkelse af lederrollen, kontraktstyring af det institutionelle niveau og nye økonomiske styringsprincipper samt forældretilfredshed forstået som forbrugertilfredshed. Karakteristisk for denne diskurs er, at tankegangen er processuel og abstrakt og principielt løsrevet fra et bestemt fagligt indhold eller institutionelt område. Denne forståelse kendetegner primært politikere og chefer.

Kvalitet som proces kan forstås som en udviklings- og oplysningsstrategi, der hænger sammen med introduktionen af nye målrationelle styringsformer i 1990'erne. Der fokuseres på den udvikling, der skabes gennem aktørernes accept af mål og deres evne til at følge dem.

Denne kvalitetsforståelse bidrager til at koble dagtilbudsområdet tættere til den kommunale forvaltning. Med mål- og rammestyrelsen og kvalitetsudviklingen er der på den måde tale om en professionalisering af dagtilbudsområdet og en integration af området i den kommunale forvaltning.

Modbilledet i den politisk-administrative styringsdiskurs er et traditionelt fagforeningssyn på kvalitet<sup>1</sup>, der sætter lighedstegn mellem øget kvalitet og flere ressourcer. Det vil sige en forståelse, som ikke følger med tiden, som altid kræver mere, og som ikke er orienteret mod pædagogisk udvikling og ressourcebevidsthed.

Den anden kvalitetsdiskurs er en pædagogisk-faglig indholdsdiskurs, der bygger på en *substantiel forståelse* af kvalitet. Det vil sige, at den pædagogiske praksis er i fokus, relationen mellem barn og voksen samt relationerne mellem børnene i hverdagen samt forældretilfredshed forstået som et samarbejde om en fælles opgave, der hedder opdragelsen af barnet. Det er grundlæggende menneskelige værdier og kvaliteter, der beskrives som pædagogisk kvalitet.

Forældrene ses i denne forståelse som medspillere i forhold til dagtilbudet. Denne forståelse kendetegner såvel pædagogiske konsulenter og dagplejeledere som institutionsledere, pædagoger og forældre.

Karakteristisk for denne diskurs er, at den er konkret forankret i et fagligt indhold og et institutionelt rum. Forståelse af kvalitet udtrykker "*den autonome institutions selvbevidsthed*". Dagtilbudsområdet forstås som præget af pædagogernes autonomi og selvforvaltning samt en professionel identitet, der er tæt knyttet til den medfølgende selvbestemmelse – især hvad angår det pædagogiske indhold.

---

<sup>1</sup> Det skal understreges, at dette billede ikke nødvendigvis har noget med, hvad fagforeninger tænker i virkeligheden.

Kvaliteten af dagtilbudet kan i denne forståelse ikke tænkes uafhængigt af mængden af ressourcer og den tid, der er til rådighed – af kvantiteten – og af personalets faglighed og engagement i forhold til opgaven. Modbilledet til kvalitet er derfor nedskæringer og central styring uden dialog og forståelse for betydningen af faglighed og engagement.

Det kan måske synes overraskende, at forældrene i så høj grad giver udtryk for, at de betragter sig som medspillere i forhold til det pædagogiske personale og institutionsledere i relation til udviklingen af kvaliteten – og ikke som kritiske forbrugere. Det hænger sammen med, at forældrenes største prioritet er en velfungerende dagligdag for deres børn, at de kommer i institutionen til daglig og kender personalet og taler med dem dagligt. Desuden har vi i forbindelse med undersøgelsen talt med velformulerede, aktive forældre, der indgår i det lokale og institutionelle demokrati.

Desuden er der tendenser til at formulere en tredje mellemposition på dagtilbudsområdet, der søger en tilnærmelse mellem styringsdiskursen og indholdsdiskursen. Denne mellemposition bygger på en forståelse af, at kvalitet ikke er entydig, men kan ses ud fra forskellige synsvinkler, og at der skal skabes en fælles forståelse og sprog med udgangspunkt i dialog og samspil mellem aktørerne på dagtilbudsområdet.

Man kan sige, at der er tale om et forsøg på at etablere en tredje forståelse af kvalitet, der prøver at overskride modsætningen mellem den styringsprocessuelle og den substantielle forståelse af kvalitet. Den er karakteriseret ved forsøg på at etablere “et fælles sprog” gennem at inddrage aktørgrupper i dialogen om sammenhængen mellem styringsprocessen og økonomisk effektivitet på den ene side (en “lokaldemokratisk” styringstankegang) og et udviklingsorienteret fokus på pædagogisk kvalitet, der omfatter kompetenceudvikling, dokumentation m.v. Denne forståelse findes som tendens i alle grupper.

Denne tendens hænger sammen med, at der er igangsat en udvikling, hvor dagtilbudene bliver integreret på en ny og langt mere eksplicit måde i den kommunale forvaltning. Forvaltningerne er i højere grad blevet opmærksomme på, at de står overfor at skulle etablere en dialog med et område der har en særlig kulturel tradition, identitet og egenart, som ikke mindst er meget knyttet til det personlige engagement hos den enkelte medarbejder. Institutionsledere og pædagoger er på den anden side også ved at nå frem til erkendelsen af at de kan styrke deres position ved at indgå i dialogen ikke mindst om den pædagogiske udvikling. Denne integrationsproces kræver nye kvalifikationer, traditioner og selvopfattelser både blandt pædagoger og blandt administratorer i forvaltningerne og indebærer derfor tendenser til en ny forståelse af hvorledes kvalitet skabes og udvikles.

## Kvalitetsudviklingens skisma – mellem styring og indhold

	Styring	Mellemposition	Indhold
Kvalitetsforståelse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Styringsprocessuel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dialogisk og udviklingsorienteret</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Substantiel</li> </ul>
Rationale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abstrakt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abstrakt - konkret</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konkret</li> </ul>
Fokus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Målrational proces</li> <li>• Effektivitet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dialogfora og udviklingsarenaer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daglig pædagogisk praksis</li> </ul>
Central relation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politisk administrativt system – institution</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gensidige aktørrelationer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empati voksen – barn</li> </ul>
Nøgleaktører	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politikere</li> <li>• Chefer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afdelingsledere</li> <li>• Pædagogiske konsulenter</li> <li>• Institutionsledere</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pædagogiske konsulenter</li> <li>• Institutionsledere</li> <li>• Pædagoger</li> <li>• Forældre</li> </ul>

På baggrund af denne analyse må man sige, at kvalitetsudviklingen på dagtilbudsområdet står i et skisma mellem de to dominerende diskurser, der prioriterer henholdsvis styring og indhold. De to diskurser kan også ses som et udtryk for en interessekamp på dagtilbudsområdet.

Det afsluttende åbne spørgsmål er, om mellempositionen i de kommende år kan udvikles til en ny *kommunikativ udviklingsdiskurs*, der kan udgøre en egentlig fælles interesseplatform for både det politiske og administrative system og for institutionerne?

## Litteratur

S. Smidt, et al. (2002): *Pædagogik og politik i kommunerne. Dagtilbud til børn – Rapport 1*, CASA

H. Hagemann (2002): *Dagtilbudenes organisering og styring*; i S. Smidt (2002)

S. Smidt (1999): *Al den tale om kvalitet*; i Social Kritik nr. 64/1999

M. Plum (2002): *Mellem forvaltning og pædagogik*; i P.Ø. Andersen & H.H. Knoop: *Børns liv og processer i det moderne samfund*, Billesø & Baltzer, Værløse

Regeringen (2000): *Spørgsmål om velfærd – Kvalitet og effektivitet i velfærdssamfundet*

Socialministeriet, KL & BUPL (2001): *KiD 1 – Det pædagogiske indhold – kerneydelsen i dagtilbudene*, Foranalyse

Socialministeriet (1998): *Dagtilbud m.v. til børn. Lov om social om social service*, Vejledning.



## **Marianne Malmgren: Tilsyn mellem sagsbaseret brandslukning og pædagogisk kvalitetsudvikling**

Som ansvarlig for dagtilbudsområdet har kommunalbestyrelsen pligt til at føre tilsyn med, hvordan de kommunale opgaver bliver løst. Dette er fastsat i retssikkerhedsloven. Der er imidlertid ikke centralt fastsatte krav til, hvordan udmøntningen af tilsynspligten skal foregå. Kommunalbestyrelsen fastlægger selv, hvordan tilsynsforpligtelsen bliver opfyldt. Gennem tilsynspligten har kommunen pligt til at følge, om indholdet af det pædagogiske arbejde i dagtilbudene, og den måde arbejdet bliver varetaget på, er i overensstemmelse med den generelle formålsbestemmelse i serviceloven samt det indhold og den kvalitet, som kommunen har fastsat. Opfølgningen af, hvorvidt dagtilbudene lever op til kommunens fastsatte mål og rammer for dagtilbudenes arbejde, kan derved blive en integreret del af udmøntningen af tilsynsforpligtelsen.

Denne artikels hovedtema er at se nærmere på, hvordan kommunerne opfatter tilsynspligten. Vi kan på baggrund af interview med forvaltnings- og dagplejeledere, pædagogiske konsulenter og institutionsledere i ni udvalgte kommuner identificere to måder, hvorpå tilsynet bliver opfattet:

- En reaktiv måde, hvor tilsynspligten primært fungerer som sagsbaseret brandslukning ved forældreklager eller henvendelser
- En proaktiv måde, hvor tilsynet bliver betragtet som et styringsredskab i forbindelse med pædagogisk kvalitetsudvikling i dagtilbudene.

Det kommunale tilsyn i forhold til institutionerne starter typisk på baggrund af konkrete episoder, klager eller ulykker, og det er således den reaktive måde at forvalte tilsynspligten på, som karakteriserer kommunernes praksis. Men som vi beskriver senere i artiklen, foregår der flere udviklingsprojekter på området i øjeblikket, hvor tilsynspligten tænkes ind som et redskab i det pædagogiske udviklingsarbejde i institutionerne.

Dagplejetilsynet vil vi derimod overordnet set karakterisere som proaktivt og systematisk fastsat med dagplejepædagogernes anmeldte og uanmeldte besøg i dagplejehjemmet.

En central problemstilling, som der bliver reflekteret meget over blandt udøverne af tilsynet, er forholdet mellem tilsyn som kontrol og tilsynet som pædagogisk kvalitetsudvikling i en ligeværdig dialog mellem forvaltning og institution. De pædagogiske konsulenter og dagplejepædagogerne, som typisk varetager tilsynet, skal på den ene side fungere som ligeværdig samarbejdspartner. På den anden side er relationen ulige, fordi de også skal varetage en kontrolfunktion som i ekstreme tilfælde kan føre til lukning af dagtilbudet, hvis forholdene det pågældende sted er uacceptable.

## Hvad siger lovgivningen og vejledningen om tilsynet?

I lov om retssikkerhed og administration på det sociale område er kommunernes tilsyn med dagtilbudene formuleret i §§15 og 16:

*“Kommunalbestyrelsen har ansvaret for at beslutte, hvordan kommunen skal planlægge og udføre sin virksomhed på det sociale- og sundhedsmæssige område efter den sociale lovgivning... Kommunalbestyrelsen har pligt til at føre tilsyn med, hvordan de kommunale opgaver løses jf. §15. Tilsynet omfatter både indholdet af tilbudene og den måde, opgaverne udføres på.”*

Tilsynet er formuleret som en pligt, kommunen skal varetage for samtlige dagtilbud, som modtager kommunal finansiering, og det bliver understreget i loven, at der både skal føres tilsyn med indholdet af tilbudet og måden, dagtilbudene udfører arbejdet på.

Det faglige indhold i tilsynet er beskrevet i vejledning om *Dagtilbud m.v. til børn efter lov om social service*, og omhandler:

- Pædagogisk indhold og kvalitet
- Sikkerhed og hygiejne
- Økonomiske forhold

Kommunerne skal påse, at medarbejderne har de fornødne kvalifikationer, som gør det muligt for dem at opfylde de målsætninger, der er for dagtilbudet, og at de opgaver som dagtilbudene påtager sig samt måden, de løser dem på, tilgodeser de kommunale mål og rammer. Desuden skal kommunalbestyrelsen som led i tilsynsforpligtelsen bidrage med at løse eventuelle konflikter om det enkelte barns forhold eller om det pædagogiske arbejde og kvaliteten af samme i samarbejde med dagtilbudet og forældrene.

Det sikkerhedsmæssige og hygiejniske indhold af tilsynet handler overordnet set om, hvorvidt dagtilbudene er egnede til ophold for de børn, som skal være der. Der kan være tale om forebyggelse af ulykker bl.a. ved at sikre legepladsens indretning, og at legeredskaberne og legetøj er i forsvarlig stand. Befordring, barneseler, sovestillinger samt røgfri miljøer er også emner, som bliver trukket frem.

Vedrørende selvejende daginstitutioners økonomiske forhold understreges i vejledningen, at kommunalbestyrelsens tilsynspligt ikke er opfyldt ved at udpege et medlem til institutionsbestyrelsen, men at bestyrelsen for den selvejende institution har et selvstændigt tilsynsansvar således, at institutionens administrative og økonomiske forhold varetages under hensyn til institutionens formål og de regler, der til enhver tid gælder for ledelse og drift. Det er ikke nedfældet præcist, hvordan ansvarsfordelingen er, hvad angår tilsynsforpligtelsen vedrørende selvejende institutioner, hvor man kan sige, at tilsynspligten er delt mellem kommunal- og institutionsbestyrelse.

Lovteksten fastlægger ingen krav om, hvordan kommunerne konkret skal udøve tilsynspligten. Dette afgøres af de enkelte kommunalbestyrelser, men i vejledningen bliver der peget på, at tilsynet vedrørende dagtilbudenes pædagogiske indhold og kvalitet bør forudsætte en løbende dialog med dagtilbudene om mål og metoder i dagtilbudets arbejde. Det er imidlertid ikke nærmere bestemt, hvad det konkret indebærer. På baggrund af lovgivningen har kommunerne således flere muligheder for og redskaber til at udmønte tilsynsforpligtelsen.

Tilsynspligten i forhold til kommunal dagpleje fremhæves særskilt i vejledningen. Her handler det om at støtte dagplejerne både i det daglige arbejde og med henblik på at forebygge særlige problemer hos det enkelte barn eller i forholdet mellem dagplejen og forældrene. Måden at varetage dette tilsyn på er løbende at have kontrol med, at børnene passes under forsvarlige forhold. Tilsynet og vejledning i forbindelse hermed foregår i dagplejehjemmet, men kan suppleres med fælles instruktion af dagplejerne.

Sammenfattende kan man sige, at hvor der i vejledningen bliver lagt op til, at den kommunale tilsynspligt i forhold til daginstitutionerne kan foregå ved løbende dialog om indhold og metoder, er dette skærpet, hvad angår den kommunale dagpleje, hvor der er tale om en løbende kontrol i de fysiske rammer, hvor dagplejen har sit udgangspunkt. Der er også tale om en skærpelse af kommunalbestyrelsens forpligtelse ved konflikter. Det handler om at bidrage til løsninger, og i forhold til dagplejen må kommunen ved forhold af alvorlig karakter straks ophøre med at benytte det pågældende dagplejehjem.

### **Sagsbaseret brandslukningstilsyn**

Det generelle billede fra vores undersøgelse er, at tilsynspligten, hvad angår daginstitutionerne, bliver aktiveret ved henvendelser til forvaltningen om, at der er forhold, som ikke fungerer tilfredsstillende i en institution. Det mest almindelige er, at tilsynet starter på baggrund af klager. I enkelte tilfælde kan en ulykke eller en skandale føre til tilsyn. For eksempel havde en kommune for nogle år tilbage en skandalesag, hvor en institution brugte håndjern og mundkurv til afstraffelse. Men det typiske er, at tilsynet starter på baggrund af klager over mindre skandaløse forhold.

*“Tilsynspligten foregår via klagerne. Konsulenten går ikke ud og siger: Nu fører jeg tilsyn. Det foregår gennem de signaler, der kommer fra brugerne til forvaltningen, som så kanaliseres hen til de pædagogiske konsulenter. Hvis lamperne begynder at lyse, tager de pædagogiske konsulenter fat i institutionen, sådan er det besluttet, at vi gør. Vi har ikke ressourcer til andet.”*

Administrativ koordinator

Særligt klager fra forældrene bliver fremhævet af medarbejderne i de kommunale forvaltninger. Klagerne udspringer af konflikter mellem medarbejderne i dagtilbudene og forældrene og omhandler kritik af manglende opsyn

med børnene på legepladsen, divergerende holdninger til, hvad sund kost er, børnenes påklædning eller sikkerhed. Sager vedrørende krænkelse bliver også nævnt, heraf nogle i forbindelse med kulturforskelle. Medarbejderne i forvaltningen oplever, at en del af konflikterne er forårsaget af, at medarbejdere og ledere i institutionen ikke får forklaret forældrene, hvad der foregår i institutionen.

*“I vinters var der en forælder, som klagede, fordi hendes barn var langvarigt syg, og hun mente, at det var fordi, hun ikke blev ordentligt klædt på i institutionen. Jeg henviste hende til institutionen og tilbød at gå med ind i dialogen, hvis hun selv syntes, det var for svært. I den sag lavede vi handleplaner, og der blev lavet opfølgningssamtaler med lederen, og barnet skiftede stue, fordi der var uoverensstemmelse mellem forældrene og personalet på den stue, og forældrene manglede tillid til personalet.”*

Forvaltningsleder

Når kommunen modtager information om, at noget ikke fungerer i en institution, vil det typisk være sådan, at den pædagogiske konsulent gennem samtaler med de involverede parter afdækker problemstillingen og eventuelt fungerer som mægler i konflikten. Men selvfølgelig afhænger den konkrete handling af, hvilken problemstilling der er tale om.

Det er ligeledes institutionsledernes erfaring, at tilsynet bliver sat i gang ved klager, og at det fungerer, fordi forvaltningen reagerer og medvirker til at løse problemet. Tilsynspligten bliver ikke betragtet som besnærende kontrol fra institutionernes side, som tværtimod oplever en udbredt tillid fra forvaltningens side til deres måde at arbejde med de kommunale mål og indsatsplaner på.

*“Jeg ved ikke, hvordan kommunen forvalter tilsynspligten. Det er ikke formuleret. Jeg tror, at det er noget, som den pædagogiske konsulent gør, og når der er fred og ingen fare, så ser man hende ikke, men får hun mange forældreklager, så træder tilsynspligten formodentlig i kraft. Måske forsøger de at sikre sig gennem kontrakter.”*

Institutionsleder

Det er imidlertid ikke altid, at institutionslederne kender til forvaltningens måde at føre tilsyn på, og nogle kunne godt tænke sig, at forvaltningen var mere proaktiv i dens tilgang, således at det ikke udelukkende var op til institutionerne selv at henvende sig til forvaltningen. De ser således positivt på tilsynspligten og er åbne overfor, at forvaltningen kunne bruge tilsynspligten til at komme i dialog med institutionerne og få viden om praksis.

### **Det uformelle og personlige tilsyn**

Mellem at opfatte tilsynspligten som brandslukning og til en systematiseret praksis med fx regelmæssige besøg i institutionerne er der flere varianter. Det drejer sig om det, vi har valgt at kalde det uformelle og personlige tilsyn og det tilsyn, som forvaltningsmedarbejderne fremhæver foregår på

baggrund af de forskellige informationskanaler, der er mellem forvaltning og institution som fx virksomhedsplaner.

Det uformelle og personlige tilsyn består af personlig kontakt primært mellem den pædagogiske konsulent og de enkelte ledere af institutionerne. Denne form for tilsyn varetages på baggrund af forvaltningens tillid og kendskab til institutionslederne, det kollegiale samarbejde i institutionerne, den pædagogiske konsulents funktion og kendskab til institutionerne.

Helt centralt er det forhold, at forvaltningen har tillid til lederne i dagtilbudene og til, at de sikrer kvaliteten i de enkelte daginstitutioner, og at de vil gøre forvaltningen opmærksom på, hvis der er problemer af pædagogisk, sikkerhedsmæssig eller økonomisk art.

*“Der er den regel, at har vi haft alvorlige hændelser fx børn, som er kommet til skade, så meddeler vi forvaltningen det, og de forholder sig til det. Vi har haft to piger, som hoppede over lågen og ville gå hjem. Det orienterer jeg afdelingslederen om forinden, jeg holder møde med forældrene. Var forældrene ikke blevet tilfredse med de forklaringer, som jeg kunne give, kunne de have kontaktet afdelingslederen, og det ville ikke have været en overraskelse for hende. Afdelingslederen ved, hvordan vores institution ser ud, og hun ved, hvor højt hegnet er.”*

Institutionsleder

Lederen af det enkelte dagtilbud er på den ene side en central aktør i forbindelse med forvaltningens udmøntning af tilsynsplikten og forvaltningen forventer, at lederen kontakter forvaltningen ved problemer. På den anden side er ledelsen i det enkelte dagtilbud et af elementerne i tilsynet, og der kan være problemer, som enten udspringer af eller skærpes af ledelsen. Den pædagogiske konsulent vil ofte være i kontakt med de ledere, som har vanskeligheder ved at varetage lederfunktionerne og indgå i drøftelser af de forskellige vanskeligheder med henblik på at styrke lederens kvalifikationer eller tydeliggøre over for lederen, hvis kvalifikationer ikke rækker.

De kollegiale relationer bliver også betragtet som en sikkerhed for, at ekstreme forhold ikke ubemærket kan foregå i en institution. Der er også et eksempel på, at personale fra en institution overværer en situation, hvor en pædagog fra en anden institution reagerer uhensigtsmæssigt over for et barn på en skovtur, hvilket resulterer i, at lederen fra den pågældende institution bliver kontaktet og får forelagt situationen.

Medarbejderne i forvaltningen oplever, at de har kendskab til institutionernes praksis bl.a., fordi de pædagogiske konsulenter kommer ud i institutionerne i flere forskellige sammenhænge, og fordi de samarbejder med medarbejderne i dagtilbudene og derigennem får en viden om og et kendskab til praksis.

*“Jeg forvalter tilsynspligten ved, at jeg har nogle årlige tilsynsbesøg, hvor jeg kommer for at høre om deres hverdag i institutionen. I praksis bliver det måske ikke helt hvert år. Jeg har ikke sådan en protokol med. Jeg har virksomhedsplanen med i hånden, og snakken tager tit udgangspunkt i den. Men ellers er det også rent fysisk, at jeg bliver vist rundt i institutionen, og de fortæller, hvad de er optaget af og har i gang. På den måde får jeg et bredt indblik i, hvad de lægger vægt på, og hvordan de arbejder.”*

Pædagogisk konsulent

Men der er imidlertid også institutioner, som set fra forvaltningens perspektiv, lever en stille eksistens, og som forvaltningen ikke er i kontakt med, men hvor der på den anden side heller ikke er nogle klager over forholdene fra forældrene.

Hvis en institution har meget personaleudskiftning, mange børn som overflytter til andre lokale institutioner, eller hvis den pædagogiske konsulent overværer kritisable forhold, kan kommunen også oparbejde en bekymring for, at forhold i institutionerne ikke fungerer optimalt, og dette kan være med til, at deres opmærksomhed bliver skærpet. Informationerne er ikke systematiseret med henblik på tilsynspligten, men kan være med til at starte en bekymring og dermed være baggrunden for, at den pædagogiske konsulent besøger netop pågældende institution.

Indholdet af denne mere uformelle måde at føre tilsyn på varierer alt efter, hvilken konkret problemstilling der er tale om.

*“Jeg har fx en daginstitution i øjeblikket, som har mange børn med særlige behov, og jeg er i tvivl om, de magter det, for personalet virker meget trætte. Man kan kalde det tilsyn eller ej, men jeg prøver at sikre dem noget hjælp, så vi kan komme videre, for jeg kan ikke sige, at det er fordi, de er udbrændte. Lige nu er jeg ved at prøve at sætte et udviklingsforløb i gang, så vi kan få det vendt. Det er en institution, som har ekstra ressourcer, men spørgsmålet er, hvordan ressourcerne bliver udnyttet på en måde, så vi kan møde børnene.”*

Forvaltningschef

Dårligt psykisk arbejdsmiljø med ledelsesproblemer eller manglende trivsel blandt medarbejderne er nogle af de problemstillinger, der bliver peget på.

I en mindre kommune er det eksempelvis kombinationen af tillid til, at lederne henvender sig til forvaltningen, hvis der er problemer, samt de årlige medarbejderudviklingssamtaler som institutionschefen har med institutionslederne, som udgør forvaltningen af tilsynspligten.

Netop de forskellige informationskanaler mellem institution og forvaltning som dialogmøder, lederuddannelse, arbejdspladsvurderinger og virksomhedsplaner bliver af medarbejdere i forvaltningen opfattet som en del af tilsynet. Det er en af flere måder, hvorpå forvaltningen får kendskab til de en-

kelte institutioner, men vidensudveksling er ikke fokuseret eller formaliseret som værende en del af tilsynspligten. Så et egentligt integreret brug af disse redskaber i forbindelse med tilsynspligten træder frem under de tiltag, som er beskrevet neden for under det systematiske og udviklingsorienterede tilsyn.

### **Systematisk udviklingsorienteret tilsyn**

I flere kommuner bliver der arbejdet med at udvikle en systematisk og proaktiv form for tilsyn med dagtilbudene. Det proaktive tilsyn har til formål dels at skabe dialog mellem forvaltning og institutioner, dels at give bedre muligheder for at gribe tidligt ind og arbejde forebyggende.

I Århus Kommune har den pædagogiske afdeling i 2002 gennemført et pilotprojekt "Det pædagogiske tilsyn og MUS for ledere" i 12 af kommunens ca. 400 daginstitutioner med det formål at udvikle tilsynspraksis fra et reaktivt tilsyn til et proaktivt og systematisk anlagt tilsyn. Pilotprojektets formål har været at udvikle og afprøve et sammenhængende koncept for et årligt pædagogisk tilsyn og medarbejderudviklingssamtaler for lederne af institutionerne med henblik på at implementere formen i alle daginstitutioner fra 2003.

Et af de grundlæggende principper for det pædagogiske tilsyn er, at det indeholder både en kontrol- og en udviklingsdimension, der samlet udgør en kvalitetssikring af det pædagogiske arbejde i institutionen. Det pædagogiske tilsyn består af følgende forløb:

- Forberedelse
- Dagsorden
- Tilsynsbesøg
- Eventuel opfølgning
- Tilsynsrapport
- Medarbejderudviklingssamtaler med institutionslederen

I forberedelsesfasen udvælger forvaltningen et aktuelt tema fra børn- og ungeafdelingens virksomhedsplan. Dette tema fungerer som det ene fokusområde ved samtlige tilsynsbesøg i kommunens institutioner. Institutionen udvælger også et fokusområde på et bestyrelsesmøde. Endvidere formidles skriftligt materiale om institutionen til den pædagogiske konsulent.

Som baggrund for tilsynsbesøget bliver der udarbejdet en dagsorden, som primært indeholder rundvisning på institutionen og drøftelse af henholdsvis institutionens og forvaltningens fokusområder.

Tilsynsbesøget foregår på en fastsat dag med deltagelse af minimum den pædagogiske konsulent fra forvaltningen og fra institutionen: Leder, sous-chef, repræsentant for pædagogerne, repræsentant for pædagogmedhjælperne og et bestyrelsesmedlem valgt af forældrene. Besøget strækker sig over

to en halv time. Heraf er der afsat en halv time til rundvisning i institutionen, og formålet er her hovedsageligt at føre tilsyn med sikkerhedsmæssige og hygiejniske forhold. Herefter følger selve tilsynssamtalen, hvor de to fokusområder drøftes i forhold til institutionens praksis og målsætningerne for institutionen og forvaltningen samt i forhold til serviceloven. Eftersom formålet for tilsynet både er kvalitetssikring af institutionens nuværende praksis og målsætninger og tillige har en udviklingsdimension, bliver der dels arbejdet med at afdække den nuværende situation, dels de fremtidige udviklingsperspektiver for hvert af de to fokusområder. Er der forhold i institutionen, som giver anledning til skærpet tilsyn, vil der efterfølgende være kontakt til institutionen.

Den pædagogiske konsulent udarbejder på baggrund af mødet en tilsynsrapport, som formidler helhedsindtrykket af tilsynet til institutionens bestyrelse og andre i forvaltningen.

Det er tanken, at det pædagogiske tilsyn skal knyttes sammen med institutionsledernes medarbejderudviklingssamtaler, som gennemføres af den pædagogiske konsulent og foregår ca. et halvt år efter tilsynsbesøget. En sammenhæng kan være, at den pædagogiske konsulent gennem tilsynsforløbet har fået et kendskab til institutionen, hvilket kan medvirke til en kvalificering af selve samtalen. En anden sammenhæng kan handle om konkret at inddrage, hvad der eventuelt skal til, for at lederen kan bidrage kvalificeret til de forhold, tilsynet har handlet om.

I evalueringsrapporten om pilotprojektet vurderer de bl.a.:

- at det pædagogiske tilsyn er med til at sikre kvaliteten af det pædagogiske arbejde i daginstitutionerne samtidig med, at dialogen mellem institution og forvaltning udvikles
- at der er en god sammenhæng mellem tilsyn og medarbejderudviklingssamtalen
- at man med valg af to fokusområder kommer i dybden med de to områder, men at det ikke er muligt at komme omkring samtlige punkter i serviceloven, hvis der skal være tale om reel kvalitetssikring
- at der er behov for kompetenceudvikling af de pædagogiske konsulenter, som skal varetage tilsynet og samtalerne
- at der er behov for at ændre opfattelsen af tilsynet som snærende kontrol, når noget er kørt af sporet og udvikle forvaltningens og de pædagogiske konsulents evne til at indgå som sparringspartnere til at forebygge, være på forkant med og skabe udvikling i det pædagogiske arbejde.

Erfaringerne fra pilotprojektet vedrørende pædagogiske tilsyn og sammenhæng med institutionsledernes medarbejderudviklingssamtaler viser, at der er muligheder i at bruge tilsynspligten som et redskab i den pædagogiske udvikling i institutionerne. Men der bliver i evalueringsrapporten også peget på nogle holdningsmæssige og kompetencemæssige barrierer. Det kan

være vanskeligt at gennemføre, hvis de pædagogiske konsulenter ikke har de nødvendige kvalifikationer til at varetage funktionerne samt, hvis forvaltningen agerer og bliver opfattet som en kontrollerende part frem for som sparringspartner.

Et andet eksempel på systematisering af tilsynet foregår i Græsted-Gilleleje Kommune. Her dækker begrebet pædagogisk controlling de overvejelser om et mere systematisk og integreret anlagt tilsyn, som påtænkes anvendt i det fremtidige udviklingsarbejde vedrørende kvalitet i dagtilbudene. Formålet med pædagogisk controlling er at understøtte kvalitetsudvikling af kerneydelsen i den enkelte daginstitution ved:

- at skabe refleksion over egen praksis og begrundelse herfor gennem systematisk feedback til personalet, byggende på observationer, der tager "barneperspektivet"
- at understøtte kompetenceudvikling i hverdagen
- at forebygge "kvalitetsbrist" herunder sikre, at viden om, at "der er noget galt i en daginstitution, bringes frem i lyset i tide til dem, som kan og skal bruge den viden (personalet, ledelsen).

Pædagogisk controlling indebærer, at institutionerne et par gange om året får besøg af eksterne personer, som skal opholde sig i institutionen fx en dag med henblik på observation. Forud for besøget har medarbejderne i institutionen foretaget en selvevaluering af deres praksis med udviklingsmuligheder.

### **Daglejetilsyn**

Daglejeleder og særligt dagplejepædagogerne har det som deres hovedfunktion at føre tilsyn med dagplejen, og de er aktivt opsøgende og fører et regelmæssigt tilsyn ved at komme på enten anmeldte eller uanmeldte tilsyn i dagplejehjemmet. Denne prioritering og regelmæssighed i dagplejetilsynet kan hænge sammen med, at dagplejerne hovedsageligt arbejder alene og i eget hjem samt, at de typisk ikke har en pædagogisk uddannelse. I det daglige indgår de således ikke i et pædagogisk fagligt fællesskab med kolleger, hvilket kan være en af årsagerne til, at tilsynet inden for dagplejen er proaktivt og systematiseret.

Daglejelederne peger på følgende tre temaer vedrørende dagplejetilsynet:

- Løbende tilsyn, men mangel på ressourcer
- Brugen af anmeldte og/eller uanmeldte tilsynsbesøg
- Tilsyn som både kontrol og støtte

Daglejelederne tilstræber, at den enkelte dagplejer i gennemsnit får besøg af en dagplejepædagog en gang om måneden eller en gang hver sjette uge. Derudover har dagplejen mulighed for at kontakte dagplejepædagog eller leder efter behov. Men det er vanskeligt for dagplejerne at leve op til tilsynspligten, fordi der er for få dagplejepædagoger ansat i forhold til det an-

tal af dagplejere og børn, som de skal føre tilsyn med, mener dagplejelederne. De vurderer, at et besøg om måneden er for lidt i forhold til forpligtelsen, men sådan er vilkårene, når en fuldtidsansat dagplejepædagog skal varetage tilsyn med eksempelvis 100 børn i dagpleje. I en anden kommune fører dagplejepædagogen imidlertid kun tilsyn med 35 børn. Så der er stor variation mellem kommunerne, hvad dette forhold angår.

For at kompensere for den manglende tid til at føre tilsyn har man i en kommune ansat en HKer i nogle af de normerede pædagogtimer til at varetage det administrative arbejde fx i forhold til morgenvagten, hvor der bliver ringet om sygemeldinger samt til varetagelse af ind- og udskrivningen af børn. Dette giver dagplejepædagogerne mere tid til tilsynet. Andre taler om, at en del af tilsynet foregår i legestuerne, hvor dagplejepædagogerne deltager og har mulighed for at konsultere flere dagplejere ad gangen samt iagttage samspillet mellem barn og dagplejer. I en kommune er et fremtidsperspektiv, at gruppelederen skal have en funktion i forhold til den pædagogiske praksis, som dagplejerne i den pågældende gruppe har samt i udviklingsarbejdet af samme.

Anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøg som måder at udmønte tilsynspligten på er til diskussion i kommunerne. De anmeldte tilsynsbesøg har den funktion, at dagplejeren kan forberede sig på de emner, hun har behov for at drøfte. De uanmeldte besøg har den funktion, at dagplejepædagogen kan komme og se, hvad der her og nu sker i dagplejehjemmet.

*“...de planlagte besøg er mere ligeværdige, så de uanmeldte besøg er sjældne her hos os.”*

Dagplejeleder

Det anmeldte besøg bliver oplevet som mere ligeværdigt end det uanmeldte besøg, som nærmest bygger på mistillid til forholdene i dagplejehjemmet.

*“Vi kommer ikke uanmeldt 1 til 2 gange om måneden. Vi kommer anmeldt og bestiller tid hos dagplejen. Jeg ville ikke se andet ved at komme på et uanmeldt besøg, fordi vi kender vores dagplejere så godt. Der er ikke møgbeskidt i dagplejehjemmet, og der er ikke noget, som de lige skal have gjort, inden vi kommer. Det er en meget gammeldags opfattelse, at man skulle komme og overraske dagplejerne, og desuden synes jeg også, at det er nedværdigende. Derfor bestiller vi tid, og vi respekterer, hvis de ikke kan.”*

Dagplejeleder

Dagplejelederen ser det uanmeldte tilsynsbesøg som nedværdigende for dagplejerne og utidssvarende i forhold til det kendskab og samarbejde, der er mellem dagplejer og forvaltning.

Indholdet af tilsynet handler om sikkerhed og pædagogik, og desuden bliver tilsynet også brugt til at vurdere, hvordan de enkelte børn udvikler sig og dermed i det forebyggende arbejde i forhold til børn med særlige behov.

*“Når jeg er i legestuen og ser, at dagplejerne spiser wienerbrød foran børnene, som ikke får noget, så bliver jeg nødt til at sige, at det vil jeg ikke have, og jeg kan ikke forstå, hvordan de kan få det ned. Desuden synes jeg, det er pinligt, at jeg skal stå og sige det. Det burde være en selvfølge. Desuden ser jeg, at de råber og skælder ud på børnene i stedet for at gå ud til dem. Det må være irriterende for dagplejerne, at der kommer jeg og skal bestemme over dem.”*

Dagplejeleder

Den pædagogiske rådgivning, som dagplejelederen giver i den kollegiale sammenhæng i legestuen, kan være en vanskelig funktion at varetage, og dagplejerne kan opleve det som irriterende irettesættelser. Modsat er dagplejerne typisk positivt indstillede over for de individuelle tilsynsbesøg, som foregår i dagplejehjemmet, hvor det måske i højere grad bliver betragtet som en støtte.

Dagplejetilsynet er formuleret eksplicit og betonet i vejledningen til lovgivningen som særligt, fordi dagplejerne typisk arbejder alene i eget hjem og er uden pædagogisk uddannelse. I dag er dagplejen mere eller mindre bygget op omkring tilsynet med dagplejepædagogernes anmeldte og uanmeldte besøg i dagplejehjemmene. I et fremadrettet perspektiv og i lyset af de strukturændringer, som tegner sig på dagtilbudsområdet, som går i retning af områdeledelse og et tættere samarbejde med daginstitutionerne, er det relevant at spørge, hvordan det fremtidige tilsyn inden for disse strukturelle rammer skal fungere.

## **Kontrol og rådgivning**

Udøverne af tilsynsplikten vil typisk være dagplejepædagogerne, de pædagogiske konsulenter og i de mindre kommuner, hvor der ikke er en sådan funktion, vil det fx være forvaltningschefen. Udøverne af tilsynsplikten skal både kontrollere, at sikkerheden, hygiejnen og den pædagogiske kvalitet er i orden samt rådgive medarbejderne i institutionerne eller den enkelte dagplejer i forhold til deres praksis.

Denne dobbelte funktion bliver af udøverne oplevet som problematisk, fordi magtrelationen mellem parterne alt efter funktion er forskellig. Tilsynets kontrollerende funktion udtrykker den magt, forvaltningen har i forhold til medarbejderne i dagtilbudene med beføjelser til lukning, hvis den pædagogiske og/eller sikkerhedsmæssige kvalitet ikke er i orden. I forhold til den rådgivende funktion er relationen derimod mere karakteriseret ved samarbejde og lighed.

Dagplejelederne veksler mellem at beskrive den samarbejdende og vejledende holdning til tilsynet og det mere ubehagelige og kontrollerende tilsyn. Og selv om den kontrollerende del af tilsynet inden for dagplejen er formaliseret og en selvfølge, er der til trods herfor tale om en vanskelig ba-

lancegang for dagplejepædagogerne mellem kontrol og rådgivning, hvilket konkret bliver diskuteret ud fra fordele og ulemper samt brug eller ikke brug af anmeldte og uanmeldte besøg i dagplejehjemmene. Også de pædagogiske konsulenter fremhæver dilemmaet mellem kontrol og rådgivning.

*“Jeg ser ikke mig selv som en, der skal føre tilsyn. Når jeg læser serviceloven, så skal jeg varetage tilsynspligten. Jeg gør det også, men jeg er ikke controller. Kommer jeg i en institution, hvor der er noget, så er det min pligt at konfrontere det. Det er ikke tilsyn, men en kontrolfunktion. Jeg har ikke en plan for tilsynet, men jeg ved, at andre kommer fast 2 gange om året på uanmeldt besøg i institutionerne. Jeg kommer måske 8 eller 10 gange i en institution på et år, og så er der andre, som jeg slet ikke har været i, fordi der ikke har været noget, som har givet anledning til besøg. Jeg kan godt finde på, hvis jeg alligevel kører fordi en institution, som jeg skulle ringe til, at gå ind i stedet for. Det kan man kalde uanmeldt besøg, men jeg har aldrig oplevet, at institutionerne har tænkt: “Skal hun lige ud og se, hvad der foregår”. Jeg er proces- og udviklingskonsulent og en aktiv medspiller i den gode udvikling. Jeg foretager faglige serviceeftersyn.*

Pædagogisk konsulent

For de pædagogiske konsulenter handler det også om et både og. De skal både kontrollere, at den pædagogiske og sikkerhedsmæssige praksis lever op til standarderne samt være med til at udvikle praksis i institutionerne.

*“Tilsynspligten bliver varetaget ved gennemlæsning af virksomhedsplanerne og ved at forholde sig til det indholdsmæssige på ledelsesudviklingsmøderne. Tilsynspligten består også i, at jeg som pædagogisk konsulent er her, for er der problemer, har institutionerne pligt til at kontakte mig. Der er ikke tale om kontrol, men mere om udvikling og fokuserede temaer. Den eneste kontrol er, når der kommer klager.”*

Pædagogisk konsulent

Kontrolfunktionen fungerer gennem det reaktive tilsyn, som sættes i gang ved klager eller, når u hensigtsmæssig praksis bliver overværet, og det vejledende er det proaktive tilsyn, som er lig med bl.a. pædagogisk udviklingsarbejde.

## Opsamling

Det mest almindelige er, at forældrenes klager over forhold i institutionen eller vedrørende deres barn sætter et tilsyn i gang, hvad angår daginstitutionerne. Klagerne bliver taget alvorligt og fulgt op med inddragelse af de relevante parter. Bortset fra henvendelserne fra forældrene hviler en del af tilsynet også på institutionslederne, fordi der er lavet aftaler om, at de henvender sig til forvaltningen, hvis der er problemer i institutionen. I forvaltningen er der, ud over denne ad hoc prægede tilgang, kontakt og kendskab til institutionernes praksis gennem den pædagogiske konsulents generelle arbejdsfunktioner og tilknytning til institutionerne samt gennem bl.a. virksomhedsplanerne, dialogmøderne, ledelsesudviklingskurserne, medarbej-

derudviklingssamtalerne og arbejdspladsvurderingerne. Der er imidlertid ikke tale om en systematik i forhold til tilsynet og disse informationskilder. Denne form for tilsyn bygger på kendskab og tillid, men den manglende systematik kan medføre, at man ikke når ud til alle institutioner.

Generelt set kan vi konstatere, at tilsynet er præget af en ad hoc og reaktiv tilgang. Nærmest modsat forholder det sig med tilsynet i forhold til dagplejeområdet. Her er tilsynet kontinuerligt og systematiseret med anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøg samt en af dagplejepædagogernes hovedfunktioner. Denne forskel hænger nok først og fremmest sammen med både den ledelsesmæssige og den kollegiale relation, som dagtilbudene er en del af, hvorimod dagplejerne arbejder i eget hjem og typisk alene i hverdagen.

Set fra forvaltningens perspektiv er der stort set tilfredshed med måden, tilsynet fungerer på, og en generel udmelding herfra er, at med de ressourcer, der er til rådighed, kan det ikke være anderledes. Så stort set fungerer tilsynet, men som det rejses fra institutionsledernes side kan man stille spørgsmål ved, om den reaktive form for tilsyn er tilstrækkelig i forhold til, hvad loven foreskriver og set i lyset af faren for, at man kommer efter problemet.

Som beskrevet, bliver der flere steder arbejdet på at sikre kontinuiteten og skabe en systematik af tilsynet på daginstitutionsområdet samt en mere proaktiv tilgang. Her vil forvaltningen på baggrund af institutionernes virksomhedsplaner m.m. iværksætte et målrettet tilsyn med hovedvægt på det pædagogiske indhold i daginstitutionen, og at tilsynsbesøget tænkes sammen med ledernes medarbejderudviklingssamtaler, brugerundersøgelserne og arbejdspladsvurderingerne. Ved et proaktivt tilsyn etableres således en sammenhæng med andre styringsredskaber.

Den proaktive form for tilsyn har været praktiseret som et pilotprojekt og er først ved at starte op i øjeblikket, og det vil være relevant at få vurderet denne praksis og erfaringerne med hensyn til ressourcer og kvalifikationer, når der er konkrete erfaringerne. Som det er fremgået, er det både en af landets største kommuner og en mindre kommune, som fremover vil arbejde med et mere proaktivt tilsyn.

## Litteratur

Bekendtgørelse af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område §§15 og 16. Lovbekendtgørelse nr. 807 af 26. september 2002

Bekendtgørelse af lov om social service. Bekendtgørelse nr. 755 af 9. september 2002

Socialministeriet (1998): *Dagtilbud m.v. til børn*. Socialministeriets vejledning af 6. marts 1998)

Århus Kommunes Pædagogiske afdeling (2002): *“Det pædagogiske tilsyn og MUS-evaluering af pilotprojekt”*, Udviklingskonsulenterne APS, oktober 2002.

## Peter Mikkelsen: Pædagogernes faglighed

Spørgsmålet om pædagogernes faglighed blander sig naturligt med, hvilken samfundsmæssig funktion det pædagogiske arbejde har. Med den voldsomme udvikling af hele dagtilbudsområdet, der har medført, at stort set alle børn i Danmark passes i dagtilbud, før de starter i skole, bliver det stadig mere påtrængende at diskutere og afklare, hvilken placering dagtilbudene skal have i udviklingen af velfærdssamfundet og dermed, hvad der kræves af pædagogernes faglighed. Servicelovens bestemmelser om dagtilbud for børn er et bud på, hvad det er, dagtilbudsområdet skal kunne.<sup>1</sup>

### Formålsbestemmelsens forventninger til fagligheden

I lov om social service udtrykkes forholdsvis klare forventninger/krav til dagtilbudenes kapacitet til at sikre, at lovens intentioner bliver realiseret. Disse forventninger udtrykkes i formålsparagraffen (§8) og uddybes i Socialministeriets vejledning, hvor der bl.a. står:

*“Formålsbestemmelsen er udtryk for de overordnede forventninger, som samfundet stiller til det arbejde, der finder sted i dagtilbud. Målsætningerne sætter barnets behov og udvikling i centrum og fremhæver samtidig, at indsatsen skal udformes i samarbejde med forældrene. De overordnede målsætninger tager udgangspunkt i, at ophold i dagtilbud både skal medvirke til at give barnet en god og tryk barn-dom og samtidig støtte barnet i et personligt udviklingsforløb, der rummer tilegnelse af en lang række sociale og almene færdigheder.”*  
(s. 11)

Herefter uddyber vejledningen de enkelte punkter i formålsparagraffen. Her skal nævnes to eksempler:

#### **“Sproglig udvikling**

*Dagtilbudene skal give barnet oplevelser og udfordringer, som stimulerer og udvikler hvert barns evner.”*

*“Børns sproglige udvikling er helt afgørende for deres muligheder for at begå sig i mange sammenhænge. Bestemmelsen lægger således op til, at der arbejdes målrettet med det enkelte barns sproglige udvikling og begrebsdannelse både som selvstændige aktiviteter og integreret i en række af dagtilbudenes øvrige aktiviteter.”*

#### **“Medbestemmelse og medansvar**

*Dagtilbudene skal lytte til børn og tage børn alvorligt. Børnene skal i dagtilbudene have mulighed for at få medbestemmelse og indflydelse på deres dagligdag afhængig af alder og udvikling. Hensigten hermed er at medvirke til, at barnet udvikler selvstændighed, lærer at tage et*

---

<sup>1</sup> Et andet er BUPLs velfærdsredegørelse “Daginstitutioner til alle” fra 2002.

*medansvar og udvikler evner til at samarbejde og indgå i forpligtende fællesskaber. Dette skal også ses i sammenhæng med FN-konventionen om Barnets Rettigheder artikel 12 om barnets ret til at udtrykke sine synspunkter.”*

(s. 11 og 12)

Samtidig præciserer vejledningen, hvad der menes med formålsparagraffens formulering af, at dagtilbudet skal være en “integreret del både af kommunens samlede generelle tilbud til børn og af den forebyggende og støttende indsats... ” :

*“Dagtilbudene er en integreret del af den samlede indsats på børneområdet. Herudover har dagtilbudene en opgave i forhold til at medvirke til, at børn med særlige behov får den nødvendige støtte. Personalet i dagtilbudene skal være opmærksomme på, om det enkelte barn og familien har problemer, der kræver en særlig indsats.”*

(s. 12)

Dette betyder, at dagtilbudet er forpligtet til at indgå i samarbejde med andre faggrupper.

*“Dagtilbudene vil gennem en tæt og ofte langvarig kontakt til barnet og dets familie normalt opbygge en omfattende viden om og indsigt i forhold, der kan have afgørende betydning for, hvilken støtte et barn/en familie har brug for.”*

*“Bestemmelsen lægger op til et tværfagligt samarbejde, hvor dagtilbudet indgår aktivt.”*

(s. 13)

Ifølge lov om social service er dagtilbudene forpligtede til at kunne varetage en række opgaver i forhold til børns udvikling og læring – og til at indgå i den samlede kommunale indsats, idet det forventes, at de kan bringe “en omfattende viden om og indsigt i” børns og familiers forhold ind i et tværfagligt samarbejde. Det forventes, at personalet i dagtilbudene kan “arbejde målrettet” med det enkelte barns udvikling, at pædagogerne kan “lytte og tage børn alvorligt”, sådan at børn kan udvikle medansvar og indgå i forpligtende fællesskaber. Det forventes, at dette foregår i samarbejde med forældrene.

## **Problemstilling**

Det er ikke intentionen med denne artikel at levere en ny omfattende analyse og beskrivelse af dagtilbudenes samfundsmæssige betydning og pædagogers faglighed. Artiklens ærinde er derimod at lade pædagogerne komme til orde og se på, hvordan de selv beskriver deres faglighed. Artiklen bygger på interview med omkring 30 pædagoger og ledere, interview der er foretaget i forbindelse med case-studierne i 9 kommuner.

Interviewene viser, at pædagogerne er ret entydige, når de skal beskrive centrale kvaliteter i deres arbejde. Følgende udsagn dækker meget godt, hvad de fleste af de interviewede pædagoger mener:

*At møde børnene hvor de er – at give kærlighed og tryghed - . At have tid – at lytte og være nærværende – tid til fordybelse. At de voksne skal anerkende børnene der, hvor de er - .”*

*“Børnene skal mærke, at de lykkes – de skal have en succes hver dag – lille eller stor – det udvikler deres selvværd.”*

*“Børnene skal have kammeratskaber – vi skal skabe rammer for samvær børnene imellem.”*

*“Vi mener, det vigtigste er legen. Men samtidig er der jo også andre ting – oplevelser og ture – som igen er gode for legen. Der skal være noget at fylde i legen.”*

Disse udsagn viser, hvad pædagogerne lægger vægt på i deres arbejde. Her er de i øvrigt meget enige med forældrene.

Spørgsmålet er, hvordan disse beskrivelser af centrale kvaliteter i dagtilbudenes arbejde hænger sammen med pædagogernes faglighed, og hvordan denne faglighed udvikler sig. Dagtilbudenes funktioner i velfærdssamfundet er ikke entydige – samfundsmæssige modsætninger og spændinger virker ind på dagtilbudene og sætter hele tiden pædagogernes faglighed under pres. I kommunernes børnepolitikker (se artikel) tillægges dagtilbudene en væsentlig betydning for opretholdelsen og udviklingen af det demokratiske samfund. Børnene skal lære at indgå i fællesskaber som både givende og ansvarlige individer. Samtidig er der tendenser til øget udstødning og marginalisering – og dermed udfordres samfundets sammenhængskraft.

Dagtilbudene er præget af spændinger og modsætninger i samfundet, fordi de er tæt på mennesker, der er påvirket heraf. Pædagogernes faglighed kommer derfor til at udvikle sig i forhold til modsætninger og udviklingstræk i samfundet.

Samtidig er dagtilbudsområdet nyt i den forstand, at det først er gennem de sidste 20-30 år, det indgår som en central faktor i velfærdssamfundet. Den pædagogiske faglighed har udviklet sig i takt hermed. Pædagogfaget har traditionelt været opfattet som et fag med en høj grad af implicit – tavs og kropslig – viden. Pædagoger har mere snakket end skrevet. De senere år er der imidlertid kommet stadig stærkere krav om dokumentation, skriftlighed og dermed mulighed for analyse og formidling af det pædagogiske arbejde. Krav, der kommer både fra kommunens politiske og forvaltningsmæssige niveau, en bredere offentlighed – og ikke mindst fra pædagogerne selv.

Det er på denne baggrund, vi har valgt at lade pædagogerne selv udtrykke sig om deres faglighed. Ud fra materialet har vi valgt tre arenaer, hvor fagligheden særligt udtrykkes og udfordres:

- Samarbejdet med forældrene
- Skriftlighed – som den kommer til udtryk i virksomheds- og årsplaner
- Det tværfaglige samarbejde

## **Samarbejdet med forældrene – en vigtig og modsætningsfyldt del af den pædagogiske faglighed**

Arbejdet i dagtilbudene har altid foregået tæt på familierne, fordi børnene er små, og forældrene har den daglige gang i institutionen eller dagplejen i forbindelse med aflevering og afhentning af børnene. Men også fordi arbejdet i større eller mindre grad rammer ind i familiens indre liv, der bl.a. rummer de opdragelsesmæssige værdier og følelsesmæssige relationer mellem forældre og børn. Samarbejdet med forældrene har gennem årene været anset som både vigtigt og problematisk – vel især fordi dagtilbudenes rolle i forhold til familien har været uklar – men også fordi samfundets forventninger til dagtilbudene har været uklare.

I forbindelse med ændringer i den offentlige forvaltning i retning af i højere grad at se institutionerne som ydende service over for brugere er forældrenes formelle indflydelse på dagtilbudene blevet beskrevet. Først i loven om forældrebestyrelser, der trådte i kraft i 1996, og senere i lov om social service. Her hedder det i §4:

*“Kommunen og amtskommunen sørger for, at de opgaver og tilbud, der omfatter børn, unge og deres familier, udføres i samarbejde med forældrene og på en sådan måde, at det fremmer børns og unges udvikling, trivsel og selvstændighed. Dette gælder både ved udførelsen af det generelle og forebyggende arbejde og ved den målrettede indsats over for børn og unge med nedsat fysisk og psykisk funktionsevne eller med et andet særligt behov for støtte.”*

Senere står i formålsparagraffen for dagtilbud – §8 stk. 2:

*“Dagtilbudene skal i samarbejde med forældrene give børnene omsorg og støtte, det enkelte barns tilegnelse og udvikling af sociale og almene færdigheder med henblik på at styrke det enkelte barns alsidige udvikling og selvværd og bidrage til, at børn får en god og tryk opvækst.”*

Denne beskrivelse af kravet om dagtilbudets samarbejde med forældrene om at opfylde de overordnede mål for børnenes liv og udvikling uddybes i Socialministeriets “Vejledning om Dagtilbud m.v. til børn efter lov om social service”:

*“Bestemmelsen præciserer, at indsatsen over for det enkelte barn skal ske i samarbejde med forældrene og fastholder dermed også, at for-*

*ældrene har hovedansvaret for deres børns udvikling. Dagtilbudets indsats må afstemmes i forhold til den indsats, forældrene yder over for deres børn på de enkelte punkter. Det følger heraf, at dagtilbudets indsats må intensiveres over for børn, hvor man kan konstatere en svag forældreindsats.”*

(s. 11)

Pædagogerne skal altså i deres arbejde respektere, at forældrene har hovedansvaret for deres børns udvikling, men de skal samtidig være parate og fagligt rustede til at overtage en større del af ansvaret, hvis de skønner, at forældrene ikke varetager forældreopgaven i tilstrækkeligt omfang.

Samtidig kan man med god ret sige, at forældrene generelt delegerer en del af deres ansvar for børnenes udvikling til dagtilbudet, da børnene tilbringer en stor del af deres vågne tid her. I interviewene giver det sig udtryk i en stor – og af pædagogerne oplevet stigende – interesse fra forældrenes side i det pædagogiske arbejde i dagtilbudet. Forældrene er ikke udelukkende interesserede i, om barnet trives eller, om det kommer hjem med nogle kreative “produkter”, som bevis på, at det har været i gang med noget. Forældrene interesserer sig i stigende grad for pædagogikken, det pædagogiske indhold. Det giver sig bl.a. udtryk ved, at forældrene, når der laves brugerundersøgelser, på den ene side udtrykker stor tilfredshed med dagtilbudet, men på den anden efterlyser mere information om det pædagogiske arbejde.

En leder siger:

*“Jeg er glad for brugerundersøgelsen. Vi får mange ting at vide. Forældrene er fx glade for den omsorg, vi giver deres børn, de er trygge ved os. Men de giver også udtryk for, at vi ikke er så gode til at fortælle om, hvad det egentlig er, vi laver. Vi formidler ikke det pædagogiske arbejde. Så undersøgelsen har fået os til at spørge os selv: “Hvordan gør vi det pædagogiske arbejde mere synligt?””*

Det at gøre det pædagogiske arbejde mere synligt er en faglig udfordring, der ikke blot indebærer at beskrive mål og planer, men også løbende overvejelser over pædagogikken. Ikke nødvendigvis færdige tanker, mere at pædagogerne er parate til at indgå i stadig dialog med forældrene om pædagogikken.

En forældrebestyrelsesformand siger:

*“Også som forældre trænger man til at få at vide, hvilke formål de har med at passe vores børn – ud over det at passe dem. Hvad vil de med vores børn? Brug for nye, klare, aktuelle meldinger. Hvad vil de lære mit barn? – mest i forhold til de ældste. Den lille skal ikke lære noget som helst, men bare være her. Det er en balance: Hvor meget skal man lære, når man går i børnehave, og hvor meget skal man have lov til at passe sig selv? Vi trænger til ny udmelding om det. Også at få at vide, hvordan de vægter, om børnene bare skal lege selv, og hvor meget de vil lave styrede aktiviteter. Hvor meget skal de male, fordi stuen*

*skal males, og hvor meget skal de male, fordi de har lyst til at male? De er begyndt at holde samling hver formiddag, hvor de tager emner op. Jeg ser frem til at få en melding om, hvad de vil med samling, og hvad de vil lære eller præsentere for børnene.”*

Citatet udtrykker, at den pågældende forælder efterlyser en pædagogisk debat, som tager udgangspunkt i fagligt begrundede udspil fra pædagogerne, men der forventes en egentlig dialog, ikke nogle færdige løsninger. Det er debatten om, hvad personalet vil med det pædagogiske arbejde, der efterlyses.

En anden forælder – også medlem af forældrebestyrelsen – fortæller, at bestyrelsen har gjort meget for at forbedre kommunikationen mellem institution og forældre.

*“Efter et par år har vi set, at forældrene er bedre orienteret. Mindre brok i dagligdagen om praktiske ting, men også om det, moderne forældre er meget interesseret i: Pædagogiske principper. Hvordan lærer I vores børn at løse konflikter, hvordan håndterer I spisesituationer og legesituationer, og det at tage på tur?”*

Mange forældre er interesserede i ikke blot at blive orienteret om pædagogernes holdninger til pædagogiske principper – men også i at diskutere pædagogikken. Bl.a. hvad der forstås ved begrebet selvforvaltning, hvordan håndteres balancen mellem at bestemme sig og lære at indgå i fællesskaber? Fra pædagogernes side gives der udtryk for, at forældrene ønsker at diskutere opdragelsesspørgsmål og for at høre pædagogernes faglige synspunkter. Ligesom forældrene giver udtryk for, at de ønsker klart formulerede pædagogiske overvejelser fra pædagogerne.

Det er ikke altid så nemt at få en konstruktiv dialog om pædagogikken etableret. En forælder er kritisk over for dagtilbudets virksomhedsplan:

*“Den indeholder pædagogiske overvejelser, institutionens rammer, aktiviteter, og hvordan dagligdagen fungerer. Fri leg og at børnene skal have rum til at udvikle sig. De pædagogiske principper er meget overordnede, og det er sådan noget, som alle forældre gerne vil høre. De er lidt flydende, der skal både sættes grænser og være plads til, at børnene skal kunne udvikle sig. Jeg vil gerne have det konkretiseret, hvordan kommer de overordnede principper til udtryk? Så kommer vi ind i nogle tabuemner, fx hvor går grænsen for, hvornår man skal dele, og hvornår skal man have noget for sig selv?”*

Men det er ikke altid lige let at få den slags diskuteret, for hun siger videre:

*“Vedrørende det pædagogiske arbejde er det vanskeligere at komme igennem med bestyrelsens synspunkter, fordi pædagogerne har en faglig uddannelse bag deres argumenter. Fx en diskussion hvor en forælder mente, at der ikke skulle flyde med legetøj i gangen – eller da jeg foreslog, at der skulle være et skema til forældresamtalerne – så er det som om pædagogerne alligevel synes, at det har de styr på, og det har*

*de erfaringer med. Det er vanskeligt i de konkrete situationer at hamle op med erfaringerne og pædagogikken.”*

Samtidig giver pædagogerne udtryk for, at der er et stigende antal forældre, der er usikre på forælderrollen, eller som mangler ressourcer til at håndtere den, og som har brug for støtte fra pædagogerne. Den faglige udfordring er bl.a. at kunne håndtere meget forskellige former for dialoger med forældre, lige fra ovenfor nævnte debatter om institutionens pædagogik til samtaler med forældre, der af forskellige grunde ikke magter forældreopgaven. Den faglige udfordring drejer sig om at kunne tage samtaler med forældre, der fx har misbrugsproblemer, at man magter at tage disse vanskelige samtaler, hvor man skal kunne håndtere balancen mellem støtte og forståelse på den ene side og muligheden for underretning til de sociale myndigheder og dermed brug af magt på den anden.

At kunne arbejde kvalificeret med så forskellige kommunikationsformer kræver, at der opbygges åbenhed, tillid og klar kommunikation. En pædagog i en aldersintegreret institution fortæller, at forældresamarbejdet er meget intenst, bl.a. fordi forældrene ved, at deres barn skal være i institutionen i mange år.

*“Det er også det med, at når man kommer her med et barn på 6 måneder og ved, det skal blive her til det er 6 år – så er det jo ikke ligesom i en vuggestue, hvor barnet skal være i godt to år, og man tænker, hvis man er utilfreds: ”Jamen – vi skal jo snart videre”. Så gør man ikke noget ved det. Men her – hvis der er noget, så er man på mærkerne, man er meget mere sensibel, når man ved, ens barn skal være der i mange år. Men så får vi også noget igen. Vi er åbne over for forældrenes kritik.”*

Derfor er det vigtigt at opbygge en stemning, hvor en åben og direkte kommunikation bliver det naturlige. Det kommer ikke af sig selv.

*“Det handler meget om, hvordan vi snakker med forældrene. Det drejer sig også om, at vi siger det, vi er utilfredse med. Vi har fx lige haft en bondegårdstur, hvor vi forventede, forældrene ville tage med. Vi vidste, at flere forældre gik hjemme – men de kom ikke. Så nytter det ikke noget, at vi sidder og skumler og brokker os over forældrene og siger (til hinanden), at det er for dårligt. I sådan en situation vælger vi at gå til forældrene, og vi sagde, at det var for dårligt, at de ikke deltog. Det nytter ikke noget, at vi sidder for os selv og hygger os med at brokke os over forældrene. Det er vigtigt, at vi er konstruktive, når vi er sure og synes et eller andet er for træls og så gøre noget ved det. Og det er en grundholdning vi har – og det gælder også for personalesamarbejdet – at man skal gå til rette vedkommende. Og det lærer vore forældre lynhurtigt – vi melder klart ud, og det forventer vi også, at de gør.”*

Et andet eksempel på, hvordan der kan arbejdes med at udvikle et kommunikativt miljø, stammer fra en institution, hvor man længe havde følt, at børnene blev mindre selvstændige, og at dette skyldtes, at forældrene servi-

cerede børnene for meget. Pædagogerne lagde op til debat på et forældre-møde ved at lave rollespil, hvor de spillede servicerende forældre og deres børn. Pædagogernes oplevelse var, at denne måde at lægge tingene frem på åbnede for en kvalificeret debat om ændringer af forældrerolle, dagtilbudets funktion og betingelser for opdragelse i det moderne samfund.

Pædagogernes faglighed i forhold til samarbejdet med forældrene spænder sig således ud mellem på den ene side at kunne tage ansvar for en ligeværdig dialog om institutionens pædagogik – herunder at kunne gøre rede for værdier, mål og det konkrete arbejde med at realisere disse – og på den anden at kunne tage samtaler med forældre til børn, som pædagogerne er bekymrede for. Dette forudsætter, at man ud fra iagttagelser og faglige vurderinger kan sætte ord på bekymringen.

Nogle kommuner har udarbejdet en misbrugspolitik, som følges op med et uddannelsesforløb bl.a. for personalet i dagtilbudene. Der lægges op til, at dagtilbudet skal udvikle en procedure for, hvordan det tackles, hvis man har mistanke om, at forældre har misbrugsproblemer, der kan true barnets trivsel. Uddannelsesforløbet sigter så mod at ruste personalet til at vurdere tegn på misbrug og til at tage samtaler med forældrene, hvis der er sådanne tegn.

På samme måde har flere kommuner lagt op til, at dagtilbudene udarbejder en "sorg og krise"-politik, hvor personalet rustes til at kunne samarbejde kvalificeret med børn og forældre, hvis familien kommer i krise – fx ved dødsfald, skilsmisse eller andre voldsomme begivenheder.

Men det er svært at håndtere spændet mellem faglige samtaler med forældre, der er interesserede i at diskutere pædagogiske principper, og det at skulle gribe fat i forældre, der måske har misbrugsproblemer. En leder fra en daginstitution, der er beliggende i et såkaldt belastet boligområde, udtrykker vanskelighederne således:

*"Vi har nogle holdninger om, hvad det er for mennesker, der bor her, og hvad der skal gøres ved sådan nogen. Der er kommet ansatte hertil – huset er ungt – som har syntes, det var meget barskt at komme til sådant et kvarter. Jeg har oplevet det som meget grænseoverskridende svært at spørge en forældre: "Drikker du?" Det er grænseoverskridende at tage en mor til side og sige: "Jeg synes, du en gang imellem lugter af sprut. Drikker du?" Vi har forældre, der svarer ærligt på spørgsmålet og siger "Ja!". Ikke hver dag, men ...."*

I den pågældende institution forsøger man at lave objektive beskrivelser af, hvordan familiemønstrene og børnesammensætningen er, så der kan tages faglige debatter i personalegruppen om, hvad det er for et sted, de arbejder.

*"Vi prøver at få nogle tal på de ting for at kunne blive bevidst som personalegruppe om, hvad det er for et sted. For hvis man bor et helt andet sted og kun går på arbejde her, så ser man i en vis udstrækning kun møget. Man ser kun de her familier, der slås og drikker og tager*

*hinandens mand hver weekend.... Det er svært at se, at der også er ressourcer og styrker hos de mennesker, der har det allerringest.”*

Lederen siger videre, at det er vigtigt at lære personalet at overskride den tærskel, det er at henvende sig direkte til forældrene, også hvis man er bekymret.

*“Det er vigtigt, fordi for mange af vores forældre er det vigtigt, at vi kalder en spade for en spade. Som ikke er til at snakke i hundrede år og døre op og stolper ned. Men som er til: “Fortæl mig dog, hvad du vil sige! Hvor svært kan det være?”*

Et andet eksempel på, at det kan være svært at tage samtaler med forældre, når der er vanskeligheder, er fra interview med en pædagog. På spørgsmålet om, hvordan der arbejdes med den forebyggende indsats over for børn med særlige behov, siges der:

*“Det arbejder vi på. Men jeg synes, det er svært. Især med gråzonebørnene, for hvis det er et handicappet barn, en mongol eller hørehæmmet, er indsatsen god nok. Men risikobørnene er det sværere med. Arbejdsgangen gør det sværere, og vi er også selv for forsigtige med at tage en svær forældresamtale. Man er for tilbageholdende og forsigtig og bange, fordi det er for svært. Vi kunne godt blive bedre rustet til at komme ud med vores bekymring. Og det mener jeg gælder hele vejen op. Det er ikke kun hos os. De børn går for lang tid.”*

En del af de interviewede pædagoger giver imidlertid udtryk for, at de efterhånden har udviklet en stor sikkerhed i samarbejdet med forældrene også omkring børn, de af den ene eller den anden grund er bekymrede for.

*“Når børnene starter, og vi lærer dem at kende, kan der være nogle signaler, som fortæller at (fx) sproget ikke udvikler sig helt af sig selv. Hvis forældrene gerne vil have støtte til det, bliver der lavet en underretning til PPR. Vi går ikke og venter på, at det skal komme af sig selv. Der er ingen børn her, som går gennem deres børnehaveliv, uden der er taget fat i deres problemer.”*

En leder siger om forældresamarbejdet, at det forældrene lægger vægt på er, at der er plads til deres børn, at der er rummelighed. Der skal være rart at være – og der skal “ose af engagement”.

*“Vi har efterhånden fået opbygget et standardtilbud med samtaler efter 3 måneder (introsamtale), vi følger op hele tiden. Det er sjældent, vi bliver overraskede. Der er et årligt tilbud til alle om en samtale omkring barnet. Der er en samtale om skolestart. Der er stående tilbud om samtale, hvis man ønsker det. Vi er ikke bekymrede for nogle børn uden at dele det med forældrene. Det er også en stående aftale. Vi udgiver nyhedsbreve en gang om måneden. Rutinerne er med til at holde fagligheden på plads.”*

De mange interview med forældre, pædagoger og ledere af dagtilbud giver et klart indtryk af, at der arbejdes målrettet og bevidst med at udvikle fagligheden omkring samarbejdet med forældrene – både i forhold til den en-

kelte familie – og i forhold til forældrebestyrelsen. Samarbejdet er ikke altid uproblematisk, der er mange konfliktmuligheder indbygget pga. de vidt forskellige positioner henholdsvis forældre og pædagoger indtager i daginstitutionfeltet. Disse forskellige positioner beskrives nærmere i artiklen om forældre og pædagoger. Undersøgelsen viser, at samarbejdet med forældrene tages meget alvorligt og prioriteres højt, og at der fra personalets side arbejdes kvalificeret med at kunne rumme de modsætninger, der er indbygget i samarbejdet og med at kunne håndtere dem i det praktiske arbejde.

En væsentlig baggrund for at kunne opbygge et tillidsfuldt og udviklende samarbejde med forældrene er, at personalet arbejder målrettet med udviklingen af det pædagogiske arbejde. I dette arbejde er virksomhedsplanen et vigtigt omdrejningspunkt. Det vil vi komme nærmere ind på i det næste afsnit.

## **Virksomhedsplaner – årsplaner – evaluering: Betydningen af skriftlighed og synliggørelse i udviklingen af den pædagogiske faglighed**

I det foregående afsnit om pædagogers faglighed i forhold til samarbejde med forældre blev der nævnt, at forældre efterlyser “klare udmeldinger” fra pædagogerne om centrale pædagogiske spørgsmål. Der efterspørges holdninger til vigtige opdragelsesspørgsmål og konkret information om det pædagogiske arbejde – ikke mindst sammenhænge mellem overordnede mål og den daglige praksis.

Også fra forvaltningen og det politiske niveau stilles der krav om, at dagtilbudene kan redegøre for det pædagogiske arbejde. Dette gælder generelt, idet det forventes, at dagtilbudet udarbejder virksomhedsplaner, der indeholder målsætninger og handleplaner. Desuden melder en del kommuner særlige indsatsområder ud – fx “overgange mellem dagtilbud og skole”, “rummelighed”, “sproglig opmærksomhed” – hvor det forventes, at dagtilbudet redegør eksplicit for arbejdet med dette område.

Der stilles således krav til dagtilbudets kapacitet til at sætte mål, planlægge og evaluere udefra. Disse krav stemmer imidlertid godt med personalets forventninger til, hvordan det pædagogiske arbejde planlægges og systematiseres. Undersøgelsen viser, at der arbejdes med virksomhedsplaner e.l. i de kommuner, der er med i undersøgelsen – og ikke mindst at dette arbejde af ledere og pædagoger betragtes som en naturlig og nødvendig måde at redegøre for det faglige arbejde på.

Pædagoger og institutionsledere beskriver, hvordan års- og virksomhedsplanlægningen er en selvfølgelig og integreret del af institutionens arbejde. Disse planer udgør i høj grad det medium, hvorigennem pædagogernes faglighed udtrykkes.

Denne selvfølgelighed er overraskende af flere grunde. For det første er pædagoger traditionelt mere opfattet som et talende end et skrivende folkefærd – både af udenforstående og i eget selvbillede. En leder siger:

*“Pædagoger har vænnet sig til at sige, at de er dårlige til at fortælle og dokumentere deres arbejde. Men det tror jeg ikke, de er. Jeg bliver overrasket positivt, tidsskriftet “0-14” spurgte, om vi kunne skrive noget om, hvordan det er at være pædagog. Det har altid været mig, der var skriverkarl på opgaverne, men her bad jeg nogle af pædagogerne om at beskrive deres dagligdag. De skrev en rigtig god artikel. Men vi har fået et ry om, at vi er dårlige til at dokumentere vores arbejde. En del skyldes nok, vi er gode til at snakke.”*

For det andet er den type skriftlighed, som virksomhedsplaner o.l. udgør et nyt fænomen for dagtilbudene. Begrebet virksomhedsplan blev først indført i den pædagogiske verden og dens sprogbrug i forbindelse med indførelse af lov om forældrebestyrelser i midten af 1990'erne. Ikke i selve loven – men mere som en konsekvens af den, som et redskab for forældrebestyrelsen, når den skal diskutere og fastlægge principper for det pædagogiske arbejde.

Arbejdet med virksomhedsplaner var famlende og usikkert fra starten. Det var uvant at skulle formulere sig skriftligt til udenforstående, og i mange institutioner følte man, at kravet om planlægning ikke bare kom ovenfra – men også at selve ordet – og den tankegang det giver udtryk for – kom fra en fremmed verden præget af private virksomheders management-tankegang.

I et forskningsprojekt udført af Søren Smidt i 1997-1998 (Smidt, 1999) blev arbejdet med virksomhedsplanerne undersøgt nærmere. Her beskrives og analyseres bl.a. de vanskeligheder, der er med at etablere og beskrive sammenhænge mellem en målrational tankegang og det levede liv i daginstitutionen. Et problem er, at målsætningerne ofte bliver meget overordnede og dermed vage, så stort set enhver praksis kan henvise til målene. Et andet er, at hvis man forsøger at formulere mål, som er målbare, er der risiko for, at fokus rettes mod det, der kan måles med deraf følgende risiko for reduktion af den kompleksitet, det levede liv i institutionen udgør.

Det fremgår af artiklen om “Det pædagogiske indhold i dagtilbudene” (i Smidt et al., 2002), at der stadig er problemer med udviklingen af et sprog, der kan beskrive livet i dagtilbudene – og dermed være udtryk for en pædagogisk faglighed.

Det er på den baggrund interessant at se nærmere på, hvordan forældre, pædagoger, ledere, forvaltningsansatte m.fl. giver udtryk for, hvordan de nu ser på arbejdet med målsætning, planlægning og evaluering.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Det bemærkes, at interviewene er foretaget i 2. halvår 2002.

En pædagog siger om arbejdet med at formulere mål:

*“Vi startede for 5 år siden med, at vi kiggede på en hel masse andre institutioners målsætninger. Det var tit et A4 ark eller to med nogle fine sætninger. Men det var ikke noget arbejdspapir. Så vi valgte at bruge en personaleweekend og p-møder til at snakke værdier. Og det skulle ikke bare være, “det er godt at”, men også “derfor vil vi”. Derfor har vi en målsætning, der fylder 13 sider, og som er virkelig grundig, og som vi kan bruge til noget. I løbet af året går vi den igennem – og opdager måske – hov! – her er et område, som måske er lidt for slapt. Så vælger vi det ud som et fokusområde.”*

En leder siger – til spørgsmålet om hvad målene for det pædagogiske arbejde er:

*“Dem kan du læse om i vores virksomhedsplan. Mange af vores pædagogiske overvejelser vil være at læse mellem linierne i virksomhedsplanen. Det er noget om, hvordan vi tænker det gode børneliv, og hvordan vi kan være med til at forme starten på tilværelsen for nogle små mennesker, så de kan holde sig selv og andre ud. Vi tænker meget i relationer, hvis vi ikke har relationen på plads, kan vi ikke noget. Relationerne gælder i forhold til p-gruppen, børnene og forældrene. Vi skal hele tiden bevare den faglige, personlige relation til forældrene. Vi er ikke privat-personer sammen med forældrene.”*

*“Vi bliver rigtig dygtige som pædagoger, når vi tør bruge vores personlighed, så grænsen er meget hårfin. Du formidler din faglighed med din person. Så er du autentisk, men de er tæt på at blive privat også. Vi har synliggørelse af pædagogikken som fokusområde.”*

De to citater siger meget om de bestræbelser, der er i dagtilbudene for at skabe sammenhæng mellem planlægning, pædagogiske mål og værdier og den pædagogiske praksis. I det første siges der, at målene skal kunne bruges til noget – at de er omfattende og detaljerede, så de kan omsættes, og det kan vurderes om noget er “for slapt”, så der skal gøres noget ekstra. Der er en dynamik i forholdet mellem mål, praksis og evaluering.

I det andet citat svinger lederen mellem den umiddelbare reaktion, at målene kan læses i virksomhedsplanen, og at sige, at de egentlige refleksioner, kan læses “mellem linierne”. Citatet giver indtryk af, at pædagogiske mål og værdier er diskuteret grundigt – tanker om “det gode børneliv”, om betydningen af at arbejde med relationer og om sammenhænge mellem personlighed og faglighed. Spændende overvejelser – men de fremgår ikke helt af virksomhedsplanen, og derfor har institutionen “synliggørelse af pædagogikken som fokusområde”.

Det er svært at skabe sammenhæng mellem dybtgående pædagogiske overvejelser og det konkrete pædagogiske arbejde – men der arbejdes på det.

Et eksempel fra en anden institution viser, hvordan der kan arbejdes med disse sammenhænge (interview med pædagog):

*“Et eksempel på en målsætningsproces: Vi vedtog et overordnet tema for arbejdet i det kommende år på en p-weekend. Temaet blev “fællesskaber”. Det blev så udviklet over weekenden. Hvad forstår vi ved fællesskab? Hvordan kan begrebet fællesskab ses i konkrete situationer i dagligdagen? Fællesskaber blandt børnene, fællesskab personalet imellem, mellem familierne og personalet osv. Fællesskaber på tværs af institutionen. Og den indbyrdes sammenhæng mellem de forskellige typer fællesskaber. Alle disse spørgsmål og synspunkter blev skrevet ned – og indarbejdet i årsplanen. Årsplanen minder os hele tiden om de diskussioner, vi havde på p-weekenden, så vi kan holde os selv fast på at arbejde med begrebet – om vi lever op til det, vi har vedtaget.”*

*“Men hvordan måler man på de store begreber – trivsel, mening, nærhed, som indgår i “fællesskaber”? Hos os forventes det, at vi hver især tager ansvar – og giver sig til kende med sin personlige og faglige tolkning. Gør sig tydelig.”*

Eksemplet viser, at der i den pågældende institution er en parathed til at formulere grundlæggende pædagogiske værdier – og kapacitet til at arbejde med disse værdier i planlægningen og udførelsen af det pædagogiske arbejde. Videre i interviewet siges der:

*“Vi er også bevidste om, at der er en parallelitet mellem det, der sker personalet imellem – og det der sker i det pædagogiske arbejde med børnene.”*

*“Vi diskuterer meget indbyrdes – og inspirerer og udfordrer hinanden. Vi kan godt diskutere hinandens måder at gøre tingene på – spørge hvorfor gør du sådan? Vi kommenterer hinandens arbejde. Hvis der fx siges “nej” for meget en dag – kan vi spørge hinanden: “Hvad sker der – hvorfor går det helt skævt i dag”? – og så få stemningen vendt.”*

Det ovenfor nævnte citat, hvor der tales om sammenhænge og modsætninger mellem personlighed og faglighed får her et konkret udtryk, idet der er opbygget en praksis i institutionen, hvor man håndterer denne modsætning, så det er muligt at udvikle fagligheden.

Det er indtrykket fra interviewene, at pædagogerne – og i øvrigt også forældre og ansatte i forvaltningerne – er opmærksomme på afstanden mellem de overordnede mål af den pædagogiske praksis og på, at det er nødvendigt at udvikle metoder til at etablere forbindelser mellem de to planer. En metode er at gøre øget brug af skriftlighed – ikke bare når mål og planer skal formuleres, men også til at indfange dagliglivet i institutionen. Det øger bevidstheden om, hvad der faktisk sker og skaber mulighed for analyser.

*“Alene det, at man skal sætte tanker på et stykke papir, kræver, at man færdiggør en proces. Man kan tro, at man i hovedet gør en proces færdig, uden man skriver den ned. Det er nok, fordi processen ikke var færdig. Når den skal skrives ned, så bliver den gjort færdig. Det arbejder vi også med. Vi skal have en personaleweekend: Ikke noget med mundtlig tilbagemelding – skriv tankerne ned, inden man fortæller dem. Besværlig proces og irriterende for pædagogerne – men nødvendig fordi pædagogerne har brug for at formidle skriftligt.”*

Interviewer: *“Er det primært et formidlingsredskab eller også et erkendelsesredskab?”*

*“Både – og. Man skal færdiggøre tankeprocesserne. Vigtigt at se det, læse det. Det er bevidstgørende.”*

*“Det er nemmere at konkludere ud fra noget skriftligt. Det er sværere med en ordflom. Man kan kigge på, hvor man er henne rent udviklingsmæssigt. Med rytmikprogrammet kan man overveje, om man har tilgodeset et barn med bestemte fysiske defekter. Det kan man ikke overveje, hvis programmet kun er mundtligt. Så vil man sige, at selvfølgelig tilgodeser man børnene og tænker på det. Men får man det gjort? Jeg tror, det kan fastholde en selv og få en til at komme videre.”*

Selvom der i temmelig mange interview gives udtryk for den ringe grad af skriftlighed i pædagogfaget, er der således en del eksempler på det modsatte. Der arbejdes med skriftlighed – ikke bare i form af efterhånden indarbejdede procedurer for års- og virksomhedsplaner, som der arbejdes med i alle de kommuner, der indgår i case-undersøgelsen – men også i forsøgene på at indfange og beskrive livet i dagligdagen.

Skriftligheden er en væsentlig forudsætning for at kunne analysere og udvikle den pædagogiske praksis. Skriftligheden udgør både et formidlings- og et erkendelsesredskab, jf. interviewet ovenfor. Spørgsmålet er imidlertid, hvad der skal til for, at det beskrevne faktisk kan bruges i erkendelsesprocesserne. Der er ikke mange eksempler i materialet på, hvad det er, der skal skrives om – eller på udvikling af metoder til at udvælge og klargøre fænomener i en kompleks virkelighed, så den kan beskrives og analyseres.

Men enkelte spændende eksempler er der. Et skal nævnes her. En pædagog fortæller om udviklingen i institutionen og om en brugbar metode, der har været medvirkende til denne udvikling. Udgangspunktet var:

*“En hverdag for år tilbage, hvor man syntes der var uro, larm, skænderier og skældud en stor del af dagen, koncentreret om spisning, når vi alle sammen skulle have tøj på, når de skulle ud og lege. Hele dagen kunne gå med at korrigere, forklare og skældud. Vi oplevede det som ret frustrerende og ikke særligt givende, hverken for børn eller voksne.”*

I institutionen udviklede de en metode, der kunne medvirke til en forandring af denne situation.

*“Vi satte en observant på, dvs. en af os, der gik helt fra børnearbejdet og gik og skrev ned, hvad der egentlig skete på stuen. Hvad siger den voksne? Hvad siger barnet? Hvordan reagerer de osv. Det blev gjort i forskellige situationer. Derfra kunne vi så korrigere nogle ting. Få øje på, hvad der gik galt. Og det vendte blikket 90 grader. Det skete ikke fra den ene dag til den anden, men efterhånden kunne vi arbejde på en anden måde.”*

*“Vi har brugt metoden løbende, fordi den gav resultater. Så bruger vi den, når vi synes, tingene kører for stærkt for os. Så vender vi blikket indad. Vi kom ind på at bruge metoden på et tidspunkt, hvor kommunen lavede nogle 6 ugers kurser for alle medarbejdere. Det var rigtig godt, så blev vi på skift trukket ud af institutionen og sendt på kursus i 6 uger sammen med medarbejdere fra andre institutioner.”*

*“Det gav os tid til at fordybe os i nogle mere teoretiske ting, men det gav os også nogle metoder, som vi alle sammen lærte at bruge. Så havde vi nogle konsulenter, underviserne på kurset, som kom med på en p-weekend, som gav os nogle konkrete råd. Det var rigtig godt. Det er ca. 6 år siden.”*

Interviewpersonen siger videre, at de i institutionen er blevet bedre til at arbejde med alle led i planlægnings- og udviklingsprocesserne. Tidligere skrev de ned, hvad der skulle arbejdes med, planerne blev beskrevet. Nu arbejder de – ud over undersøgelse og beskrivelse af den konkrete praksis – også mere med de overordnede mål – med de værdier, der skal ligge til grund for arbejdet.

Samtidig viser eksemplet, at der var skabt en dynamisk sammenhæng mellem 1) en oplevelse af en utilfredsstillende dagligdag i institutionen, 2) et kursus, der gav redskaber til at arbejde med denne situation og 3) anvendelse af disse redskaber til at ændre situationen – skabe bedre kvalitet og højne den pædagogiske faglighed.

I case-undersøgelsen spørges der til sammenhænge mellem pædagogikken i dagtilbudet, som den kommer til udtryk i dagligdagen og i virksomhedsplanerne, og den overordnede politik som formuleres på det politiske og/eller administrative niveau i kommunen. En del af kommunerne har formuleret en sammenhængende børnepolitik (jf. artikel om “kommunernes børnepolitik” i Smidt et al., 2002), og alle kommuner har vedtaget indsatsområder, der skal arbejdes med i dagtilbudet. Spørgsmålet er, hvordan disse udspil til en samlet indsats i hele kommunen faktisk slår igennem i det daglige pædagogiske arbejde – og hvordan det dermed spiller sammen med udviklingen af pædagogiske kompetencer og faglighed.

Materialet viser, at der er en interessant dobbelthed i relationen mellem det politiske/forvaltningsmæssige niveau og dagtilbudet:

- På den ene side er der mange udsagn, der går på, at der er stor afstand, og at den overordnede politik ikke betyder så meget for det daglige arbejde. I dagtilbudet gælder en form for nødvendighedens logik.
- På den anden side er der mange eksempler på, at udspil fra kommunen – fx i form af indsatsområder – bliver hilst velkommen af daginstitutionernes personale.

Dobbeltheden viser sig tydeligt i nedenstående interview med en leder:

*“Jeg må sige om målene i kommunen – jeg har da skimmet dem. Det er det samme som det, du kommer og siger, at der er en overordnet lov for det hele. Jeg har læst den, nu du skulle komme. Men i den her verden, som vi har skabt, da er det meget, hvad vi selv synes, der er værdifyldt, der optager os. At det så passer rimelig godt overens – det synes jeg egentlig. De har da tænkt sig om, da de lavede loven.”*

“Der er altså en stor tro i kommunen på, at institutionerne kan leve op til de formulerede mål – og til at I kan håndtere dem via decentraliseringen?”

*“Ja – det er fuldt udlagt til os, og vi forvalter det. Det vil vi gerne tage på os.”*

“Hvad så hvis kommunen gerne vil gennemføre en bestemt politik? Et nyt tema er, så vidt jeg har forstået, “rummelighed”?”

*“Ja – nu skal vi skoles i at være rummelige. Og for nogle år siden talte man meget om “Folkeskolen år 2000”. Der var lagt op til, at vi skulle stimulere barnets sproglige udvikling – hvordan ville vi arbejde med det i institutionen. Og samarbejde med folkeskolen i forhold til overgang fra børnehave til skole. Og der synes jeg i og med, at vi fik det ovenfra – det gjorde, at vi satte fokus på det. Og vi fik også noget rigtig godt ud af det. Vi har den der følelse af stolthed – det er noget vi kan bruge til noget! Det har rykket – det har det i hvert fald i det her hus. Fx i forhold til barnets sproglige udvikling – der har vi udviklet den her “barnets bog”. Den er bare så god.”*

Senere i interviewet siges der:

*“Jeg synes, det er positivt, at der kommer sådan et initiativ ovenfra – hvor kommunen beder os tænke over: Hvordan vil I arbejde med det ude i jeres lille institution? Ikke fordi der er en bestemt måde. Der har selvfølgelig været mange forskellige måder at gøre det på. Men vi skulle evaluere på det.”*

*“Men det er forskelligt, der er da også nogen, der reagerer mod at få pålagt noget. Men jeg synes, vi havde det som noget positivt. Det skulle gerne være et miks af, at vi også har plads til noget, som vi selv har lyst til at arbejde med.”*

*“Det er fint nok med nogle forventninger ovenfra. Også det med samarbejdet med skolen – i kraft af at det stod og svævede hen over os, så fik vi også øje på hinanden. Man kan godt nogle gange gå og putte sig – og have så forbistret travlt.”*

Interviewet tyder på en faglig selvbevidsthed. I institutionen kan man godt selv tage stilling til, hvordan der skal arbejdes med overordnede mål i lovgivningen, som de er formuleret i kommunen. Alligevel ses det som noget positivt, at kommunen tager initiativer ud over at formulere de overordnede mål, at der formuleres indsatsområder, som skal beskrives og evalueres. Det giver en faglig stolthed at deltage i et systematisk arbejde, at der forventes noget af institutionen fra centralt hold, og at man i sin “lille institution” føler, at man kan indfri forventningerne og bidrage med noget til den samlede udvikling i kommunen. Måske er der en sammenhæng mellem på den ene side at kunne håndtere selvstændigheden, som følger med den voldsomme decentralisering, der er sket i de fleste kommuner, fagligt forsvarligt – og på den side at tage imod kommunens initiativer til indsatsområder, arbejdsgange i forhold hertil og dermed også den faglige inspiration, der kommer “ovenfra”.

En pædagog i samme kommune udtrykker dette således:

*“Jeg har det fint med, at vi selv finder ud af det. Vi tager mange initiativer selv. Men der kan godt komme et tidspunkt, hvor det vil være godt med noget inspiration. Fx med “Folkeskolen år 2000” – da kom der noget på skrift med nogle klare mål, og det skulle vi så leve op til.”*

*“Det var meget godt – for nu skulle vi arbejde i et nyt forum. Hvor vi har vidt forskellige udgangspunkter. Der var det godt, at der var formuleret en fællesnævner, vi kunne tage udgangspunkt i. En af naboinstitutionerne sagde, at det har vi ikke ressourcer til. Men vi sagde, at det skal vi. Det er vi nødt til. Vi kan ikke have en institution, der ikke er med. Så var det godt med klare udmeldinger – med datoer på – og hvornår evalueringen skulle være der. Så det ikke smuttede mellem fingrene på os.”*

I materialet er der flere udtryk for, at der er sket en tilnærmelse mellem det overordnede politiske og administrative niveau og den enkelte institution. Der ofres mange anstrengelser på at udvikle dialogformer og på at udvikle metoder og procedurer, der både sikrer en god ressourceudnyttelse, organisationsudvikling og kvalitativ udvikling af det pædagogiske arbejde. Forvaltningen i kommunen ser ud til at spille en væsentlig rolle i udviklingen af den pædagogiske faglighed – der er en bevægelse fra at være administrator af penge og regler til at være inspirator og faglig sparringspartner.

Det lykkes i flere kommuner at etablere en produktiv “udviklingskæde”, som har målformuleringer, handleplaner, undersøgelser og beskrivelser af egen praksis, analyse og evaluering, en blanding af krav og faglig sparring

fra forvaltningen, målrettet efteruddannelse og fagligt samarbejde med andre fagområder som led.

Mange steder skabes der sådanne fagligt udviklende sammenhænge, og der peges på, at det svage led i denne sammenhæng er efteruddannelse af personalet. Der er gode eksempler på, at efteruddannelse spiller en rolle i udviklingen af pædagogers faglighed, men de er få i forhold til mange udsagn om de yderst sparsomme muligheder, der er for personalets faglige udvikling via kurser m.v. Den faglige udvikling sker hovedsageligt gennem samarbejdet i personalegruppen.

Ovenfor er nævnt et eksempel på, at kommunens krav om tværfagligt samarbejde – med folkeskolen i forhold til punkt 5 i “Folkeskolen år 2000” – tages positivt op i institutionen. I det tværfaglige samarbejde kommer fagligheden på prøve – idet den bliver udsat for at skulle matche andre og måske traditionelt fagligt mere selvbevidste grupper. Dette tema vil blive behandlet i næste afsnit.

## **Tværfagligt samarbejde som forum for udvikling af pædagogisk faglighed**

I de foregående afsnit er beskrevet, hvordan den pædagogiske faglighed udspiller og udvikler sig internt i institutionen i samarbejdet mellem personale og forældre og i personalegruppen. Desuden er beskrevet, at samarbejdet mellem dagtilbud og forvaltning af personalet opleves som værende fagligt udviklende.

Spørgsmålet er, hvordan pædagogerne faglighed kommer til udtryk i samspillet med andre faggrupper. Dagtilbudenes eksterne samarbejdspartnere er primært den pædagogisk psykologiske rådgivning (PPR) og det sociale system, når det drejer sig om børn med handicap eller andre typer vanskeligheder eller familier med vanskeligheder, der også rammer børnene. En del af dette samarbejde foregår i de tværfaglige team, som er – eller er ved at blive – etableret i henhold til lov om forebyggende sundhedsordninger for børn, og som nu også er beskrevet i servicelovens §37 a.

Desuden er der i mange kommuner bestræbelser på at få etableret et nærmere samarbejde mellem dagtilbud og skoler via politisk udmeldte indsatsområder, som kan have overskrifter som “helhed i barnets liv”, “overgange” m.v.

Det har for år tilbage været sagt om pædagogers indsats i tværfagligt samarbejde, at de fyldte meget lidt, at de tog ordet sidst og sagde mindst (bl.a. af Anders Lynge Madsen, tidligere chef for børne-, unge- og familiekontoret i Socialministeriet, i et foredrag om forarbejdet til serviceloven). Samtidig er dagtilbudene i lovgivningen – fx ovenfor nævnte lov om forebyggende

sundhedsordninger for børn – tildelt en underordnet rolle i forhold til det kommunale sundhedsvæsen til trods for, at pædagogerne må anses for at være den personalegruppe, der er tættest på børn og deres familier via daglig kontakt gennem flere år.

Der har ikke været tradition for at se dagtilbud som en ligeværdig, faglig kompetent og væsentlig samarbejdspartner. Det kan hænge sammen med, at den pædagogiske faglighed ikke har været klart defineret, beskrevet og dokumenteret – men også med, at det ikke var alle børn, der kom i daginstitution, at der netop har været tale om et tilbud, som forældrene har kunnet vælge til eller fra.

Det er derfor interessant at se på, hvordan pædagogerne aktuelt opfatter deres rolle i tværfagligt samarbejde.

*“Vi har deltaget i efteruddannelseskurser i samarbejde med de nærliggende kommuner for at blive bedre til at give støtte til børn med særlige behov og for at blive bedre til at samarbejde med forældrene.”*

*“Et dilemma ved at være pædagog er, at når vi har konstateret, at der er et særligt behov ved et barn, så er der altid nogen, der skal kontrollere, om det er rigtigt, det vi siger. Som regel er det, vi har konstateret også det, de andre ser. Men vi synes altid, at det går for langsomt, der kan nemt gå 3 måneder, fra vi konstaterer et behov, til der kommer ekstra støtte til barnet.”*

*“Vi synes, der mangler en forebyggende indsats for førskolebørnene, for de små er der sundhedsplejersken, og skolebørnene får psykologhjælp fra PPR, så snart der er noget. Vi kan måske få en tid hos PPR, men det er ikke vores ret. Men nu bliver børnehaverne ligestillet med skolerne. Det er et konkret eksempel på, at de kommunale målsætninger har ført en ændret praksis med sig.”*

*“Om samarbejdet med socialforvaltningen fungerer er personafhængigt. Vi har en sag med en familie, hvor forældrene er skilt, de får behandling og støtte osv. Og så er der en familie, som ikke får noget støtte, men som skulle have det. De to familier har to forskellige sagsbehandlere. Nogle sagsbehandlere giver os informationer, andre ikke.”*

*“Der er ikke tværfaglige grupper, men det er noget, som er under opstart. Men ved en konkret sag, bliver jeg indkaldt til et tværfagligt møde.”*

Citaterne er fra interview med en daginstitutionsleder fra en mindre landkommune. I interviewet kommer lederen ind på mange af de vanskeligheder, men også udviklingstendenser, der er i dagtilbudenes samarbejde med andre kommunale institutioner. Hun starter med at konstatere, at indstillinger og beskrivelser fra institutionen ikke i sig selv tages for gode varer – de

skal altid kontrolleres af andre. Den faglige viden, som pædagogerne besidder og giver udtryk for, når de konstaterer, at et barn har brug for hjælp, skal "kontrolleres" formentlig af en fra en faggruppe, der har mere status og måske en højere uddannelse – sandsynligvis en psykolog. Der er en oplevelse af, at fagligheden, der ligger i institutionen, undervurderes af andre instanser i systemet. Derfor har personalet også søgt at kvalificere sig yderligere i at give støtte til børn med særlige behov og til at blive bedre til at samarbejde med forældrene. Dermed vil der i dagtilbudet blive udviklet kvalifikationer, der på den ene side kan klare mere af arbejdet selv, og på den anden side opfattes af systemerne udenfor som værende fagligt dygtige.

Lederen beskriver videre, at hun har savnet et kontinuerligt samarbejde om forebyggende indsats for børnehalebørnene. Man har kunnet "få tid" hos PPR – men det har ikke været dagtilbudenes ret. Men som resultat af kommunale målsætninger (om tidlig indsats) er børnehaverne nu "ligestillet med skolen" i forhold til samarbejdet med PPR. Igen fornemmes følelsen af at være opfattet som mindreværdig i forhold til fx skolen – og at denne følelse er ved at blive afløst af ligeværdighed som følge af udviklingen i kommunens politik på området.

Endelig gives der udtryk for, at samarbejdet med socialforvaltningen er besværligt. Sagsbehandlernes måde at håndtere sager om familier på opleves som vilkårlig – og man føler sig dårligt informeret. I andre interview fremgår det, at sagsbehandlingen i socialforvaltningen opfattes som meget tung, og ikke mindst at sagerne, der ofte ses ud fra forældrenes synsvinkel og børnenes, glemmes i den langsomme procedure. Lederen nævner dog, at et mere kontinuerligt samarbejde er under etablering i form af den tværfaglige gruppe.

Mange interviewede pædagoger og ledere giver udtryk for, at samarbejdet med socialforvaltningen er besværligt. Forklaringerne er mange: Sagsbehandlerne er pressede, der skiftes hele tiden personale, så det er svært at opbygge et samarbejde med en konkret person, sagsbehandlingen er meget langsom, og – som det beskrives ovenfor – det er meget op til den enkelte sagsbehandler, hvordan en sag faktisk behandles.

Personalet i dagtilbudene oplever, at det er her, der er et indgående kendskab til såvel børnene som deres familier, ofte gennem en daglig kontakt gennem flere år. Derfor får en sagsbehandling stor betydning for deres arbejde – de problemer, familierne "bringer ind" i institutionen, påvirker i høj grad personalets arbejdsbetingelser.

Derfor tager man også i visse tilfælde sagen i egen hånd uden at vente på det sociale systems sagsbehandling. En leder fortæller fx:

*"Men nogle gange er det nødvendigt at kende og prøve nogle genveje i systemet. Det almindelige system med underretning og sagsbehand-*

*ling gennem PPR og det sociale system er tungt – og det kan ofte ikke reagere tilstrækkeligt hurtigt.”*

*“Der var et eksempel med en dreng med store problemer – som var blevet overflyttet fra en anden institution. Det var helt galt med ham – men vi kunne ikke få ham undersøgt gennem PPR. Så henvendte jeg mig til sociallægen – og så gik det stærkt.”*

*“Problemet er bl.a., at psykologerne i PPR hele tiden skiftes ud. Det er svært at få opbygget en stabil og relevant kontakt. Så er det godt at kunne gå andre veje.”*

I et interview spørges en pædagog, hvad der efter hendes mening er et godt forebyggende arbejde i dagtilbudet. Hun svarer:

*“For mig er det for det første det tætte forældresamarbejde. At vi får skabt en sådan tillid, at de tør komme med problemerne. Selv om vi faktisk er enormt hurtige – hvis vi får en mistanke – en bekymring – så handler vi. Vi går ikke i hele eller halve år. Vi vil hellere handle for tidligt end for sent. Og hellere en gang for meget end en for lidt. Det er også, fordi vi ved der i behandlingen i PPR osv. går rigtig lang tid. Vi vil hellere sætte sagen i gang.”*

*“Der har været perioder, hvor vi har haft for få ressourcer. Vi kommer ofte til at gøre noget, der ikke er vores job. Når der fx er henvist en mor til familieværkstedet, så er det faktisk ikke vores job at sørge for, at hun kommer med den her taxa. Men vi vælger nogle gange at bruge ressourcer på det alligevel – for vi ved, det har stor betydning at kunne give dette skub. Her kunne jeg godt savne nogle flere ressourcer. Men man siger, at vi skal koncentrere os om børnene....”*

*“...Jeg kunne godt ønske, der blev flyttet flere ressourcer ud til vores område. Vi har også en viden og en faglighed, der gør, at vi er kompetente til at arbejde med det.”*

“Ved de andre godt det?”

*“Det tror jeg faktisk ikke. Men det er heller ikke alle daginstitutioner, der kan de ting. Man skal være en velfungerende daginstitution for at kunne lave dette arbejde. Man skal også kunne beskrive ens kvaliteter – så andre kan forstå det.”*

*“Her i kommunen laver vi det, vi kalder forudsætningsanalyse, hvor vi beskriver iagttagelser, problemer og ressourcer. Og også hvad vi kan gøre. Vi har ofte valgt at søge om flere timer – generelt – i stedet for at søge støttepædagoger. Vi vil ikke så gerne have nye ind i huset – det er bedre at kunne håndtere tingene selv. Vi går selv ind. Nogle gange her vi fx været to pædagoger, der påtager os jobbet med et bestemt barn. Vi tager de kurser, vi kan – så vi bliver bedre.”*

Den interviewede pædagog fortæller videre, at de i institution savner at kunne gøre mere omkring familierne. Hun giver et eksempel:

*“Vi havde fx en ordblind mor, der var sådan – hun var ikke åndssvag. Hun fik ikke helt det, hun var berettiget til. Så tog vi med som bisidder – og blandede os faktisk i noget, som ikke helt vedrørte os. Spørgsmålet er – var det vores opgave? Vurderingen er, om det her giver så meget tilbage til familien – at barnet får det bedre?”*

*“Vi har familier, der er så sårbare, at det fx med at komme i familieværkstedet er svært, det er fremmede mennesker. Og så hjælper det, at vi tager med – vi bestiller ikke bare taxaen.”*

Der gives her udtryk for en faglig selvbevidsthed, der indebærer grundigt kendskab til og indlevelse i sårbare familiers situation og desuden kapacitet til at vurdere, om en given indsats over for familien også gavner barnets tarv.

Der rejses desuden en problemstilling, som er væsentlig at tage op i kommunerne: Hvilke ressourcer skal ligge i institutionen og hvilke i andre systemer. Her gives der udtryk for, at man hellere selv vil kunne arbejde med børn med særlige behov end fx at rekvirere en støttepædagog. På den måde bliver erfaringer og ekspertise i institutionen. Fagligheden udvikles både i institutionen – og gennem at “vi tager de kurser, som vi kan – så vi bliver bedre”. Men det er ikke alle institutioner, der kan arbejde på denne måde, det kræver en “velfungerende institution”.

Andre giver udtryk for, at de opfatter samarbejdet med såvel støttepædagoger som med psykologer, talepædagoger m.fl. som fagligt udviklende. Det er godt, der kommer nogle udefra, der kan noget andet end pædagogerne. I flere af de dagtilbud, der er involveret i undersøgelsen, er der et kontinuerligt samarbejde med fx en psykolog fra PPR, så pædagogerne får faglig sparring i forhold til arbejde med et barn med særlige vanskeligheder.

Flere kommuner har udarbejdet manualer, hvor samarbejdet om tidlig indsats i forhold til børn med særlige behov beskrives grundigt, og hvor der gøres meget ud af at sikre sig at den, der opdager et problem, har ansvaret for, at der bliver gjort noget, indtil ansvaret er klart overdraget til en anden instans. Kommunerne arbejder således med at skabe rammer og kommunikationslinier i det tværfaglige samarbejde. Dette arbejde er begyndt, men der er måske ikke gjort så mange erfaringer med det endnu. Samtidig giver pædagogerne – i hvert fald nogle af dem – udtryk for, at der er udviklet en faglig kapacitet, som kunne udnyttes bedre ved at kanalisere nogle ressourcer hen til dagtilbudene, så de kan gøre det forebyggende arbejde endnu bedre.

Materialet viser, at den ydmyghed i det tværfaglige samarbejde, der blev omtalt i starten af afsnittet, er ved at blive afløst af en faglig selvbevidsthed. Men måske en selvbevidsthed, der ikke er formuleret så klart endnu, så den rigtigt er forstået i de andre systemer. Materialet rejser imidlertid spørgs-

målet om, hvordan ressourcerne skal fordeles mellem “ekspertsystemerne” og dagtilbudene.

Dette spørgsmål bliver yderligere aktualiseret i forbindelse med, at flere af kommunerne ønsker, at der arbejdes med “rummelighed” i dagtilbudene.

Samarbejdet mellem dagtilbud og skole har en noget anden karakter end med “ekspertsystemerne”. Her er der tale om to institutionsformer, der har en række fælles træk:

- De omfatter stort set alle børn – dvs. at de børn, der er i dagtilbudene, også kommer i skolen
- At der er en række opgaver, som udspringer af, at børnene er henvist til at opholde sig der, fordi forældrene er på arbejde. Opgaver, der drejer sig om omsorg, opdragelse, meningsfulde aktiviteter, skabelse af rammer for opbygning af fællesskaber m.v.
- Lighedstræk mellem formålsparagrafferne i folkeskoleloven og i serviceloven.

Samtidig opfattes det af aktørerne som to meget forskellige systemer. Det kan skyldes, at folkeskolens historie er væsentlig længere end daginstitutionernes – og dermed mere sikkert funderet i lovgivningen, i den kommunale administration og i den offentlige – og sikkert også personlige – bevidsthed. Her betyder det sandsynligvis også meget, at daginstitutionerne som før nævnt i princippet er frivillige og til en vis grad betales af den enkelte familie. Endelig er det et nyt fænomen, at stort set alle børn deltager i dagtilbudene.

Der skal ikke her postuleres en nærmere analyse af sammenhænge mellem dagtilbud og skole – men derimod ses på disse sammenhænge som endnu en arena for pædagogers beskrivelse og udvikling af faglighed.

Der har i flere omgange været taget initiativer til at beskrive og igangsætte udvikling af systemerne omkring børnenes skolestart: Skolestartbetænkningen fra midten af 1970erne og betænkning om skolegangens påbegyndelse i folkeskolen – Bisgaard-betænkningen – fra starten af 1980erne. Disse udredninger har i højere grad beskæftiget sig med skolestarten i folkeskolen – inkl. børnehaveklassen – end med sammenhænge mellem dagtilbud og skole. Der kom imidlertid et klart initiativ i handlingsprogrammet “Folkeskolen år 2000”, som blev udarbejdet i 1997 af Danmarks Lærerforening, Kommunernes Landsforening og Undervisningsministeriet i forening. Her formuleres 8 punkter, som bl.a. omfatter “kvalitet og udvikling”, “udfordringer for den enkelte elev”, “forældre og skole” og – hvad der er mest centralt i denne sammenhæng – “en god start – det fælles grundlag”, som er fokuspunkt 5 i handlingsplanen.

I beskrivelsen af hensigten med punkt 5 hedder det:

*“I år 2000 skal der være skabt et grundlag for beslutning af de overordnede mål og rammer for førskole-, indskolings- og skolefritidsområdet.*

*Det betyder:*

- at der arbejdes frem mod et udvidet samarbejde mellem førskoleinstitutioner og skole samt mellem børnehaveklasse, de første klassetrin og fritidsordninger*
- at der med henblik på kvalitetsudvikling af indholdet og sammenhængen i børnenes hverdag igangsættes forsøgs- og udviklingsarbejder med den indholdsmæssige og organisatoriske tilrettelæggelse af samarbejdet i og omkring indskolingen*
- at der tages udgangspunkt i skole- og fritidspædagogikkens forskellige opgaver for at nyttiggøre medarbejdergruppens forskellige uddannelsesmæssige kompetencer mere hensigtsmæssigt.”*

Videre i projektplanen for “Folkeskolen år 2000” hedder det:

*“En god overgang mellem forskellige systemer forudsætter dialog, fælles mål og koordineret indsats. Det er nødvendigt på det centrale niveau at medvirke til en forbedring af den koordinerede indsats.”*

*“Der skal arbejdes på at skabe større sammenhæng mellem de forskellige sektorer ved at arbejde hen imod en skolepædagogik, der i højere grad tager udgangspunkt i det enkelte barns aktuelle forudsætninger og en daginstitutionspædagogik, der forholder sig mere systematisk til stimulering og vækst i barnets udvikling.”*

Folkeskolen år 2000. Projektplan. s. 27

“Folkeskolen år 2000” har i mange kommuner sat skub i forsøgene på at skabe en større sammenhæng mellem dagtilbud og skoler og dermed været med til at give nye faglige udfordringer til pædagogerne i dagtilbudene. “Folkeskolen år 2000” er naturligvis ikke det eneste initiativ, der er taget til at bringe dagtilbud og skole nærmere hinanden – der har nærmere været tale om en strømning, som handlingsprogrammet er et udtryk for og en opsamlende formulering af. Et andet initiativ, der blev taget på samme tid, er skoledirektørforeningens skrift fra 1998 “Helhed i barnets liv”.

Denne store interesse for “helhed og sammenhæng” har medført, at mange kommuner i deres børnepolitik eller som et særligt indsatsområde har sat overgange i børnenes liv på den pædagogiske dagsorden.

Pædagogerne har i nogen grad taget disse udfordringer op. Der er mange eksempler på, at pædagogerne går aktivt ind i det konkrete arbejde med at udvikle samarbejdsformer. De fleste eksempler henviser til, at der er udviklet procedurer for og aftaler om de store børnehavebørns besøg på skolen og på “overleveringsforretningen.”

Et eksempel:

*“Samarbejdet på tværs af institution og skole fungerer godt. Der afholdes møder med børnehaveklasselærerne op til skolestart, vi indhenter tilladelse til at videregive oplysninger for at gøre overgangen mere glidende. Der bruges meget tid på at diskutere, hvilke børn der er klar til at gå i skole. Skolen spørger, hvad det er for nogle børn, og hvordan vi kan sætte dem sammen, så de fungerer bedst muligt. Pædagogen har været børnehaveklasselærer i to dage, og læreren har også været i børnehaven, det er en fordel for læreren at opleve dem i dette miljø og at lære dem at kende i forvejen. Læreren får et grundlag for at kunne tage stilling til vurderingen af skoleegnethed fra institutionen. Der er også en udvekslingsordning med fritidshjemmet.”*

En forældre giver udtryk for oplevelsen af et sådant samarbejde:

*“Det fungerer smadder godt. Man er begyndt på overleveringssamtaler. Mit barn stoppede i børnehaven, og vi havde en overleveringssamtale med en pædagog herfra, som kom op på fritidshjemmet og fortalte, hvordan hun oplevede hende til dagligt, og vi var med som forældre og fortalte, hvordan vi oplever hende. Så det blev en rigtig god start for hende.”*

*“Skolen har også virkelig sat sig ned, da de lavede klasserne, og tænkt over, hvad det er for en type barn. Det synes jeg virkelig, der er styr på. Der vil jeg virkelig give ros til alle. Det synes jeg betyder meget, og jeg tror, at børnene bliver mere trygge af det.”*

Det er dog langt fra alle, der oplever samarbejdet mellem dagtilbud og skole som værende så givende. Der er en tendens til, at dagtilbudene bestræber sig på at give skolen indblik i, hvad det er for nogle børn, de skal modtage, og hvordan børnenes liv i børnehaven former sig. Mens skolen ønsker at formidle, hvilke forventninger der er til børnenes færdigheder, når de starter i skolen. Pædagoger og børn kommer på besøg i skolen. Men lærerne kommer ikke på besøg i børnehaven. Dette kan medføre en skæv kommunikation og forstærke de to faggruppers billede af hinandens faglighed: Pædagogerne med deres blik for “hele barnet” og de bløde værdier – lærerne der udelukkende ser på barnet, som modtager af læring. Pædagogerne som ser lærerne som eksponenter for en skolelogik, hvor barnet ikke ses som person. Lærerne som ser pædagogerne som nogle, der er meget uklare mht. hvilke mål de arbejder efter, og dermed også dårlige til at gøre rede for, om disse mål nås.

Et meget kontant udtryk for vanskeligheder, der kan opstå ud fra forskellige opfattelser af, hvad der er væsentligt, gives af en leder:

*“Vi har oplevet det mærkværdige, at børnehaveklasserne i den ene skole vi samarbejder med, er bakket ud af besøgsordningen. Nu må vi samle alle børnene og komme på besøg en gang om året – hvor børnehaveklassens børn så er på tur! Det er jo lidt absurd. De synes simpelthen, de bliver forstyrret af alle de besøg – der kommer måske børn*

*fra 6-7 børnehaver, og så synes de, det er for meget. Men ideen med besøg er jo helt væk, hvis børnene ikke oplever en børnehaveklasse, der er i gang.”*

I en kommune har man forsøgt at formulere, hvad der skal være en fælles bestræbelse for såvel dagtilbudsområdet som skoleområdet. Det fælles mål blev – på grundlag af skolelov og servicelov – formuleret som “at styrke barnets alsidige udvikling”. Det blev gjort til det fælles grundlag for arbejdet i begge sektorer. Men det var ikke nemt. Den pædagogiske konsulent beskriver pædagogernes reaktion således:

*“Pædagogerne er meget bekymrede over den skolelogik, som breder sig. For en del år siden havde vi sprogstimulering som indsatsområde, og i begyndelsen var der meget stor modstand fra pædagogernes side – og fra forældrenes. Men når institutionerne selv får lov at definere det på deres egen måde, så går det meget bedre. Ordet læseplaner reagerer alle voldsomt på, men hvis man siger, man vil gå ind og stimulere den alsidige udvikling på et specifikt område, så tager pædagoger og forældre det til sig. Men de vil ikke have, at det skal være så struktureret, at der ikke er plads til barndommen og det impulsive, til legen i vore daginstitutioner og fritidshjem. Børnenes egen leg er fundamentet for deres demokratiopfattelse. Jeg er ikke så bange som så mange andre, fordi jeg ved, at mange af de ting gør pædagogerne i forvejen. Men de vil ikke sluges.”*

Pædagogerne oplever et pres fra skoleområdet – fx i form af “læreplaner” – men reaktionerne er gennemgående ikke så voldsomme, som beskrevet i citatet ovenfor. Måske er de ikke så bange for at blive “slugt”, fordi de ser sig selv som beskyttere af “barndommen” – det impulsive og legen.

En leder svarer på spørgsmålet om, hvilke tendenser for dagtilbudsområdet han mener vil komme i fremtiden:

*“Der bliver nok også en stramning mht. at gøre børnene skoleparate. Begrebet skoleparathed bliver nok udvidet til ikke kun at omfatte selvhjulpethed osv. – der kommer sikkert også flere indholdsmæssige krav, hvor børnene også skal kunne arbejde med bogstaver og tal.”*

*“Det er jeg egentlig ikke så nervøs for – vi kan godt gøre det på en måde, der bevarer børnenes interesse. Men det er vigtigt at holde fast på, at børnene først og fremmest skal lege. Arbejdet med indhold skal ikke ske i stedet for børnenes leg. De skal ikke sidde stille og lære i børnehaven. Men vi er jo allerede vant til at arbejde med temaer m.v., hvor vi også arbejder med noget indholdsmæssigt. Der er ikke noget problem i, at der arbejdes med ord og tal i forbindelse med temaerne.”*

Citatet viser, at pædagogerne har en faglig sikkerhed mht. at organisere læreprocesser der “bevarer børnenes interesse”. Usikkerheden i forhold til “skolelogikken” går således ikke så meget på, at børnene skal lære noget,

men mere på, om der er forventninger til, at børnene skal lære på en bestemt måde.

## **Sammenfatning**

I lov om social service udtrykkes forventninger om dagtilbudenes faglige kapacitet i forhold til det enkelte barns udvikling og læring, barnet som en del af et fællesskab, børn som skal have særlig støtte. Der er desuden i loven udtrykt forventninger om, at dagtilbudene udfører deres opgaver i et nært samarbejde med forældrene, idet indsatsen “må afstemmes i forhold til den indsats, forældrene yder over for deres børn på de enkelte punkter.” (vejledningen s. 11). Loven og vejledningen lægger op til, at dagtilbudene skal kunne arbejde målrettet og sikre, at det enkelte barn tages alvorligt. Dagtilbudet skal desuden kunne indgå i tværfagligt samarbejde ikke mindst omkring børn med særlige behov og deres familier.

I indledningen gives eksempler på, at når pædagogerne bliver spurgt, hvad der er det vigtigste – hvad kvalitet i pædagogisk arbejde vil sige – så svarer de ret entydigt: “Det er at give kærlighed og tryghed, at børnene leger og har oplevelser og erfaringer til at fylde i legen, at de oplever at lykkes, og at dette foregår sammen med andre børn”. Her er der stor overensstemmelse mellem forældre og pædagoger.

Den samfundsmæssige udvikling rummer en række modsatrettede tendenser – herunder spændingen mellem forventninger om, at dagtilbudet medvirker til, at barnet “udvikler evner til at samarbejde og indgå i forpligtende fællesskaber” (vejledningen s. 12) og tendenser til på den ene side individualisme med det enkelte barn i centrum og på den anden øget marginalisering og udstødning.

I denne artikel har vi valgt at arbejde med pædagogers faglighed ud fra tre forskellige “arenaer”, hvor fagligheden udfolder sig og udfordres: Samarbejdet med forældrene, arbejdet med virksomhedsplaner/årsplaner m.v. – og det tværfaglige samarbejde. Disse tre arenaer er valgt ud fra materialet – altså ud fra interview med pædagoger, forældre og forvaltningsansatte – og ud fra der i serviceloven udtrykkes forventninger om, at der arbejdes med disse områder. Andre områder, hvor pædagogers faglighed kommer til udfoldelse, kunne have være valgt. Ambitionen har altså ikke været at levere en omfattende beskrivelse og analyse af “pædagogens faglighed”, men vi mener, at undersøgelsen kan levere væsentligt stof, der kan indgå i en sådan analyse.

I de enkelte afsnit er den valgte “arena” beskrevet på baggrund af udsagn hovedsageligt fra pædagoger og ledere af dagtilbud.

Afsnittet om samarbejdet med forældre beskriver, hvordan pædagogerne oplever forældre, der ikke kun vil have sikkerhed for, at der sker noget – at børnene kommer på ture eller producerer noget – men også ønsker at diskutere pædagogiske principper. De vil gerne have pædagoger, der kan gøre rede for opdragelsesmæssige principper, uden at de lukker for forældrenes synsvinkler. Men pædagogerne oplever også forældre, der har svært ved at magte forældreopgaven – og der er mange eksempler på, hvordan pædagogerne på forskellig måde støtter forældre med problemer. Pædagogers faglighed spænder dermed fra at kunne indgå med faglig sikkerhed i diskussioner om børns opvækst og udvikling i et moderne samfund – til at kunne rumme og hjælpe forældre, der af forskellige årsager dårligt magter tilværelsen i dette samfund.

Materialet viser, at dagtilbudene først og fremmest indgår i samarbejdet med forældrene – ikke kun fordi de skal ifølge lovgivningen – men også ud fra en grundlæggende accept af, at det er nødvendigt som baggrund for udvikling af det pædagogiske arbejde. Materialet viser også, at pædagogerne oplever og sætter ord på, at samarbejdet med forældrene er krævende og fagligt udfordrende. Der kan ikke beskrives en sikker og entydig faglighed på dette område – men den er på vej.

I serviceloven udtrykkes forventninger om, at dagtilbudene kan arbejde målrettet såvel i forhold til det enkelte barn som i forhold til at indgå som en del af kommunens samlede tilbud til børn. Arbejdet med målsætninger, års- og virksomhedsplaner tog fart i midten af 1990'erne bl.a. som resultat af loven om forældrebestyrelser (som nu er indarbejdet i lov om social service).

De kommuner, der indgår i undersøgelsen, arbejder systematisk med virksomheds/årsplaner. Med systematisk menes, at disse planer indgår i en årlig rytme med formulering af mål, beskrivelse af, hvordan der arbejdes med dem og opfølgning/evaluering.

Virksomhedsplanerne er blevet kritiseret for at være en “udvendig” måde at beskrive bestræbelserne i dagtilbudet på – målene var for luftige og almene, og det blev sjældent præciseret, hvad der blev ment med dem.

Materialet viser, at der i en del af dagtilbudene arbejdes med at kunne fastholde og beskrive “gabet” mellem dagtilbudets og/eller kommunens overordnede mål og det, der foregår i det praktiske arbejde. Mange steder indgår dette arbejde på en selvfølgelig måde i dagtilbudets liv – og det betragtes som en vigtig del af dagtilbudets selvforståelse og arbejdsform. Dagtilbudene har taget den systematiske planlægning til sig – og er i gang med at udvikle form og metoder, så den giver mening både i beskrivelsen af hverdagen og i udviklingen af det pædagogiske arbejde.

Forventningen om, at dagtilbudet skal indgå i tværfagligt samarbejde om børn med særlige behov eller med særlige vanskeligheder, er klart udtrykt i serviceloven. Dagtilbudene vedkender sig, at de gennem "en tæt og ofte langvarig kontakt til barnet og dets familie normalt (har) opbygge(t) en omfattende viden om og indsigt i forhold, der kan have afgørende betydning for, hvilken støtte et barn/en familie har brug for" (vejledningen s. 13). Men der er mange udtryk for, at de ikke rigtig kan komme af med denne viden – at den ikke bliver brugt, i hvert fald ikke hurtigt nok. I flere af kommunerne er der oprettet tværfaglige team eller andre organer, der skal sikre en tværfaglig indsats over for børn/familier med særlige behov. Men disse organer bliver af pædagogerne opfattet som meget nye – og der er ikke fundet sikre måder, hvorpå de kan bruges optimalt. Der er flere eksempler på, at dagtilbudene har udviklet en sikkerhed i beskrivelse af børn med vanskeligheder – og at de bruger denne til at påvirke systemerne. Generelt tyder undersøgelsen dog på, at der er en vanskelig kommunikation systemerne imellem – og at dagtilbudenes faglige potentiale ikke bliver brugt tilstrækkeligt og dermed måske heller ikke udviklet videre.

Der er kommuner, der har overvejelser over, hvordan sammenhængen skal være mellem "normalsystemet" og "ekspertsystemerne". Dagtilbudene skal være mere "rummelige" – men betyder det, at de skal overtage opgaver fra fx PPR? Og er de fagligt klædt på til det? Flere pædagoger giver udtryk for, at de opfatter sig som fagligt rustede til at påtage sig flere opgaver – andre at de får fagligt udbytte fx gennem samarbejdet med en psykolog fra PPR. Det kunne være spændende, hvis nogle af disse kommuner vil forsøge sig med en ændret opgavefordeling – og derigennem få beskrevet mere konkret, hvilke faglige kompetencer dagtilbudet i givet fald skal besidde.

I samarbejdet med skolen opleves og beskrives en skævhed, som består i at dagtilbudene ønsker at vide noget om skolen – men skolen opleves som mindre interesseret i at vide noget om det miljø, børnene kommer fra i dagtilbudet. Der er imidlertid eksempler på, at dagtilbudene indgår i samarbejde med skolerne om overgange fra det ene miljø til det andet – gerne fordi det er et fokusområde udmeldt fra kommunen – et fokusområde der for en del kommuners vedkommende udspringer af udviklingsplanen "Folkeskolen år 2000." Det er et indtryk fra materialet, at samarbejdet med skolen er med til skærpe og udvikle fagligheden i dagtilbudene – bl.a. i form af ønsket om at udtrykke grundlæggende værdier og kvaliteter i det pædagogiske arbejde, så man i skolen kan få indblik i de pædagogiske bestræbelser, der har været i barnets liv, inden det starter i skolen. Selvom samarbejdet måske er skævt i sit udgangspunkt, er der således tendenser til, at det virker skærpende ind på udviklingen af pædagogernes faglighed.

Lov om social service og den tilhørende vejledning præciserer på mange måder samfundets forventninger til fagligheden i dagtilbudene. Case-studierne giver ikke grundlag for en omfattende beskrivelse og analyse af pæda-

gogernes faglige kapacitet til at imødekomme disse forventninger. Men inden for de udvalgte områder er der mange eksempler på, at der i dagtilbudene arbejdes med en kvalitativ udvikling af faglighed. Dette skal ikke forstås lineært – at der arbejdes med faglighed fra et lavt niveau til et højere. Men nærmere som en udvikling af faglighed i forhold til en kompleks virkelighed som er baggrund for – og virker konkret ind på – hvordan livet i dagtilbudet former sig.

## **Litteratur**

*Daginstitutioner for alle. – En velfærdsredegørelse fra BUPL. 2002*

*Folkeskolen år 2000. Projektplan. Danmarks Lærerforening, Kommunernes Landsforening, Undervisningsministeriet. 1998*

Smidt, Søren (1999): *Plan og virkelighed. Virksomhedsplaner i daginstitutioner*. Socialpædagogisk Bibliotek

Smidt, Søren et al. (2002): *Pædagogik og politik i kommunerne. Dagtilbud til børn – Rapport 1, CASA.*



## **Björg Kjær: Forældre og forældresamarbejde – hvordan omtales forældre, og hvordan udtaler de sig?**

I serviceloven fremhæves, at dagtilbudene har en forpligtelse til at samarbejde med forældrene, og en tilbagevendende formulering er “i samarbejde med forældrene”. Mange kommuner påpeger også dette markant i dokumenterne. Men hvordan ser det ud i et hverdagsperspektiv og vurderet ud fra konkrete erfaringer hos de mennesker, der er involveret i samarbejdet?

I det følgende gennemgås tendenser og eksempler fra undersøgelsens interviewmateriale i ni udvalgte kommuner. Interviewmaterialet anskues som fortællinger, der kan belyse dagtilbudet og dagtilbudsområdet som kulturelt fænomen. At betragte dagtilbud som kulturelt fænomen indebærer her at forstå det som et felt, hvor handlinger, fortællinger og strukturer tilsammen indgår i en produktion af betydning. Betydningsdimensionen peger på, at ord og handlinger har symbolske lag, fordi de som virkelighedsfortolkninger forsøger at bemægtige sig retten til at definere verden.

Artiklen er afgrænset tematisk omkring forældre og forældresamarbejde. Alle områdets forskellige interessentgrupper har udtalt sig om dette tema. Det betyder for det første, at specifikke interesser synliggøres i aktørernes forsøg på at etablere deres egen rolle og position i forhold til dagtilbudsområdet. For det andet synliggøres underliggende diskurser eller fortællinger, som kan genfindes hos alle aktørgrupper.

På baggrund af interviewmaterialet kan man konkludere, at to fortællinger hele tiden er på banen. De er modstridende, men hænger alligevel sammen. Derfor vil perspektivet i artiklen bestå i en undersøgelse af disse to fortællinger eller diskurser og det dilemma, som opstår i spændet mellem dem.

### **To diskurser og et dilemma**

Alle, høj som lav er enige om, at forældresamarbejde er godt. Forældresamarbejdet er et nødvendigt grundlag for at synliggøre den kommunale service og pædagogernes faglighed for at gøre børnenes hverdag tryk og sammenhængende, for at gøre det muligt at hjælpe truede eller svage børn, ja kort sagt skabe kvalitet i dagtilbudene. Forældrene tages meget alvorligt og deres krav om kvalitet i dagtilbudene ligeså:

*“Jeg tror, det er meget meget, meget vigtigt, at man ude i daginstitutionerne følger med tiden på den måde, at forældre stiller større og større krav til daginstitutionerne, og det er man nødt til at tage alvorligt, men man er også nødt til samtidig at have sine egne ben at stå på. Jeg tror, det er meget meget vigtigt, at man har fokus på, i den enkelte institution, hvordan man kan skabe et godt samarbejde med forældre-*

*ne. Al udvikling omkring barnet skal foregå i et tæt samarbejde med forældrene.”*

Pædagogisk-administrativ konsulent

Samtidig er der en lige så allestedsnærværende fortælling om den indholdstømte familie med narcissistiske forældre, der af meget forskellige grunde har vanskeligt ved at tage deres forældreansvar på sig, som ikke er i besiddelse af den nødvendige forældrekompetence, og som derfor stiller (for) store krav til institutionerne og pædagerne specifikt og til den kommunale service generelt. Denne forældrenarcissisme kan defineres som udtryk for svage forældres kriseprægede eller misbrugsbetingede ansvarsforflygtelse eller som ressourcestærke forældres overdrevne interesse for deres eget barn på bekostning af andre børn og pædager. Den grundlæggende figur er imidlertid den samme, nemlig at forældrenes adfærd klassificeres som et problem i sig selv. Denne fortælling kan genfindes i forskellig grad hos pædager såvel som hos kommunale forvaltere og politikere. Påfaldende er det, at denne fortælling også dukker op hos forældrene selv og indgår i forældrenes egen fortælling om dårlig samvittighed og splittelsen mellem arbejdsliv og livet som ansvarlig mor eller far.

De to fortællinger skaber to forskellige billeder af forældre og forældresamarbejdet. I punktform ser det sådan ud:

<b>Kompetente forældre</b>	<b>Narcissistiske forældre</b>
• Er en forudsætning for god kvalitet	• Er en trussel mod god kvalitet
• Samarbejdet er godt og ligeværdigt	• Samarbejdet er konfliktfyldt
• Kan vurdere dagtilbudskvalitet	• Er altid utilfredse uanset kvalitet
• Kan bidrage med nye vinkler og analyser	• Bør skoles i forældreskab
• Er aktive fordi de tager forældreansvar	• Er aktive fordi de fornægter eget ansvar
• Aktivitet tolkes som omsorg over for børn og personale	• Aktivitet tolkes som omsorgssvigt mod børn og kritik af personale

Betegnelsen narcissistisk bruges her ikke i psykologisk forstand, ligesom betegnelserne ikke siger noget om de konkrete forældres forældreevne. Analysen siger kun noget om, hvordan forældre fortolkes og fortælles i undersøgelsens interviewmateriale. Hermed får vi indsigt i, hvad der er på spil for dem, som er involveret i det daglige forældresamarbejde. De psykologiske og patologiske konnotationer ved ordet narcissisme er dog hverken tilfældige eller misvisende, eftersom det netop er denne form for logik og implicite argumentation, som aktiveres, når forældre opfattes som inkompetente. Forældremæssig inkompetence indskrives i en psykologisk præget logik, som på en gang individualiserer og generaliserer fænomenet. På den måde flyttes fokus fra vilkårene og omstændighederne omkring en specifik dialog mellem to involverede parter (forældrene på den ene side og pædagerne/dagtilbudet på den anden) og over til at handle om at klassificere forældrene. At havne i kategorien narcissistiske forældre kan således være

udtryk for så forskellige situationer som, at man som forældre fx har et alkoholproblem, at man har en anden etnisk baggrund end dansk eller at man som ressourcestærke etnisk danske forældre påpeger et problem i dagtilbudet. Omvendt kan man klassificeres som kompetente forældre, hvis man er i stand til at skjule et alkoholproblem, hvis man er i stand til at bekræfte pædagogerne på en måde, de synes om, eller hvis man grundlæggende deler personalets værdier.

På den ene side er forældreinddragelse, forældreindflydelse og forældresamarbejde altså en etableret selvfølge – ikke mindst i lovgrundlaget. På den anden side er ingen helt overbeviste om, at forældrene nu også er så gode til at være forældre, som de burde. Og heri består forældresamarbejdets dilemma.

Alle interessentgrupper er præget af de grundlæggende dilemmaer og uklarheder, som er et resultat af disse to modsatte diskurser. De interviewede er alle præget af, at definitionen på, hvad det vil sige at være forældre, ikke er nogen indlysende selvklarhed. På grund af nye livsvilkår, livssammenhænge, idealer og normer er der behov for jævnlige at påkalde sig, hvad forælderrollen indeholder – eller burde indeholde. Denne usikkerhed komplicerer billedet og gør, at forældresamarbejde og forældreindflydelse ikke er problemfri fænomener.

På samme måde dokumenterer interviewene (ligesom evalueringsundersøgelsen i det hele taget), at også dagtilbud er en størrelse i forandring. Selve kvalitetsdiskussionen er i sig selv et udtryk for, at samfundet har brug for at besinde sig på, hvad et dagtilbud er – eller burde være. Undersøgelsen har vist, at vi generelt ved langt mindre om det, end vi tror (se rapport 1).

Aktørgrupperne er altså præget af to diskurser og et dilemma. Disse interview er nemlig ikke kun klare og entydige partsindlæg i en debat om kvaliteten i dagtilbud. De er også del af en proces, hvor fortællingen om, hvad et dagtilbud er, indgår i et spil, hvor pædagogidentitet, forældreidentitet og dagtilbudsindehold forhandles og defineres. Det er fordi, hverken et dagtilbud, pædagogrollen eller forælderrollen er afklarede. Og det på trods af at alle parter i en vis forstand taler om såvel dagtilbud som pædagoger og forældre, som om de var entydige og uproblematisk betegnelse. Det er de imidlertid langt fra. Tværtimod befinder de sig i en fase af nyorientering og afklaring. Interviewene giver indblik i, hvordan denne afsøgning foregår, og hvilke overvejelser og vanskeligheder processen afføder.

Debatten handler også i videre forstand om, hvad et barn er om, hvad det vil sige at være menneske, og om hvad det betyder at indgå i menneskelige relationer i og uden for familien. I denne debat afsøges grænsen mellem familie og institution, mellem det private og det professionelle. Der er således

meget mere på spil end blot det at vurdere kvaliteten af dagtilbudet og dets evne til at samarbejde med forældrene.

## Forældresamarbejde mellem formalitet og nærkontakt

Forældresamarbejdet bevæger sig inden for to felter: Det formelle og det uformelle. Det formelle forældresamarbejde handler dels om den overordnede forældreindflydelse som bestyrelsesarbejde, forældremøder, osv. giver mulighed for, dels om systematiserede forældresamtaler og lignende, der repræsenterer et mere bredt forældresamarbejde og en specifik forældreinddragelse i arbejdet med de enkelte børn. Det uformelle forældresamarbejde handler om, hvad der foregår i det daglige møde mellem forældre og pædagoger omkring det enkelte barn i form af udvekslinger, interessetilkendegivelser, spørgsmål og svar, diskussion, kritik, bekræftelser, fortællinger om barnet, almindelig høflighed, smalltalk osv.

Begge disse grupper af samarbejdsformer, de formelle og de uformelle, kan vurderes positivt og dermed knyttes til diskursen om de kompetente forældre og negativt ved at knyttes til diskursen om narcissistiske forældre. Forældresamarbejdet er derfor underlagt en meget grundlæggende vanskelighed. Dialogen mellem de involverede parter er placeret i en på forhånd givne rollefordeling og magtstruktur. Alle må derfor manøvrere i forhold til deres egen og modpartens rolle samt til den overordnede magtstruktur, hvori dialogen foregår. Samarbejdet er derfor aldrig hverken "rent" eller ligeværdigt. Det er tværtimod en dialog og et samarbejde mellem agenter med flytbare positioner. Som forældre kan man klassificeres som kompetente eller som narcissistiske, og samarbejdet som sådan kan også tolkes ud fra, at man anskuer forældrenes engagement eller manglende engagement som udtryk for henholdsvis kompetence eller inkompetence (narcissisme).

I skemaform kan det illustreres som vist:

Kompetent	Narcissistisk	
<b>Orden</b>	Kold systematik	Formel
Varm uorden	<b>Kaos</b>	Uformel

Det formelle forældresamarbejde med kompetente forældre er idealet for det gode og konstruktive bestyrelsesarbejde, hvor orden hersker, og konsensus råder. Modpolen hertil er det absolutte kaos i skrækvisionen om det uformelle, konfliktprægede, daglige mundhuggeri med narcissistiske forældre uden forældreevne og uden nogen erkendelse af deres egen inkompe-

tence. Idealet for det uformelle samarbejde er tæt knyttet til pædagogfagets identitet og repræsenterer det varme, kreative rod, hvor gode ideer opstår, og hvor alt kan klares i gensidig tillid og fleksibilitet. Modsætningen hertil er det kolde, måske konfliktprægede, systematiske bureaukrati i en bestyrelse med pedantiske forældre, der hænger sig i uvæsentlige formsspørgsmål og ikke har forståelse for dagtilbudets egentlige kvaliteter. Forældresamarbejdet får sin logik og sine vanskeligheder som følge af denne symbolske orden. Hvad enten aktørerne kender til den eller ej, må de agere i forhold til de vilkår, som den skaber.

Forældresamarbejdets vanskelighed har at gøre med en grundlæggende usikkerhed om, hvordan man positioneres. Det gode samarbejde er afhængig af, at man som forælder har held med at blive opfattet som en kompetent forælder, hvis synspunkter man bør lytte til. Omvendt er man prisgivet, hvis man havner i kategorien af narcissistiske forældre. Det er på det knivsæg, forældrene og dermed forældresamarbejdet bevæger sig.

Dilemmaet mellem de to diskurser skaber besynderlige modsætninger i håndteringen af dagtilbudsområdet. En liberal borgmester, som er varm fortæller for demokrati og forældreindflydelse, og som leder en kommune, der konsekvent måler kvaliteten af dagtilbudene ved at spørge til forældrenes tilfredshed, udtaler sig således paradoksalt nok om forældrene som uforstående og egoistiske:

*“Der er forældre, der ikke kan få den daginstitutionsplads, de ønsker og måske heller ikke i deres eget distrikt. Det er der selvfølgelig forældre, der er sure over – specielt tilflyttere, som har købt et stort dyrt hus til to millioner og har to biler, og som pludselig ikke kan få passet deres børn og slet ikke der, hvor det skal passes af hensyn til transportmuligheder.. Det kan jeg føle frustrerende.. .”*

På et spørgsmål om, hvorvidt denne forældreadfærd kunne have at gøre med, at forældrene oplevede en kvalitetsforskel mellem institutionerne, svarede borgmesteren:

*“Det kan det selvfølgelig også, men jeg har svært ved at tro på det... det er et luksusproblem.... Der er også en forflygtelse af forældresvaret.... Fra forældreside har man de sociale ressourcer, der skal til for at bombardere systemet med kvalificerede spørgsmål.... Forældrene har det overskud, der skal til for at gå ind i et bestyrelsesarbejde. Desværre er det ikke sådan. Ressourcerne er til stede, men der er knap nok nogen, der gider stille op til skolebestyrelsesvalg. Det er lidt bedre i daginstitutionerne. Statistikken viser, at jo mindre børnene er, des mere interesserer forældrene sig for dem.”*

Her ses, hvordan forældrene positioneres som narcissistiske brokkere, der sætter politikere, forvaltere og pædagoger i vanskelige situationer med deres krav, og hvis krav ikke opfattes som udtryk for et positivt forældreengagement og forsøg på at skabe de bedste vilkår for børnene, men som prakti-

ske foranstaltninger, der er motiveret af forældrenes for høje prioritering af deres arbejdsliv. Denne forældreadfærd beskrives også som årsag til, at antallet af vanskelige børn er stigende.

Flere pædagoger beskriver også en forældreegoisme både på egne og egne børns vegne. I interviewene nævnes jævnligt børn, som møder op i daginstitutionerne uden medbragte adfærdsnormer hjemmefra, børn som er egoister, og som er meget hårde ved andre børn. Det manglende forældreansvar bruges som forklaringsmodel på dette fænomen:

*“Jeg synes, det handler mere om mit barn. Ikke for alle, men tendensen er der.”*

Pædagog

*“Det er en trend, at børn har fået meget magt i familien. Der er ikke tale om børn med særlige behov eller fra dårligt fungerende familier. De er dels fortravlede, dels meget bevidste og belæste på pædagogik, fordi det drejer sig om “projekt barn”, men de har fået noget galt i halsen. Alting skal være en succes, barnet må ikke lide nederlag – “curlingbørn” – alle forhindringer på deres vej skal fejes væk, og børnene sætter dagsordenen for, hvad der skal foregå. Jeg er begyndt at tage en dialog med forældrene om det – om at turde være forældre.*

Leder

Forældrene er også meget bevidste om denne forklaring og om muligheden for potentielt at blive indrulleret i den. Derfor er spørgsmålet om at have et godt forhold til personalet overordentlig vigtigt for forældrene, eftersom “man afleverer det kæreste man har” (forælder uden for bestyrelsen). En mor fortæller om, hvordan hun kontaktede dagtilbudet i forbindelse med sit barns vanskeligheder og bad om et møde:

*“Da vi kom til mødet, havde pædagogen virkelig – synes jeg – overraskende meget sat sig ind i det og observeret vores barn. Det var vi meget tilfredse med. Vi blev også taget seriøst. Følte heller ikke, at vi kom til besvær. Det var dejligt at de – uden at man skulle komme og bede om det – sagde, at selvfølgelig skal vi løse det med det samme.”*

Eksemplet viser, at det lykkedes for disse forældre at blive opfattet som kompetente og gode forældre – men det viser også, hvor overraskede forældrene blev over, at det faktisk lykkedes at blive taget alvorligt. Denne forælder sætter også meget stor pris på, at bestyrelsesarbejdet foregår i en åben dialog, hvor folk siger deres mening uden at holde sig tilbage med positiv eller negativ kritik. Hun lægger især vægt på, at pædagogerne ikke bliver fornærmede og mener, at det er grunden til, at der nu ikke længere er en tærskel, som gør, at nogle ting kan være svære at sige.

## Forældres vurdering af dagtilbud

Ligesom det ikke længere er indlysende, hvad gode forældre er, er der heller ikke særlig megen systematiseret viden om, hvad et godt dagtilbud er. Måske derfor er forældrenes tilfredshed med dagtilbudene blevet en parameter for kvaliteten. En borgmester siger:

*“Det er den oplevede kvalitet fra forældrenes side, som er afgørende. Jeg har det godt nok med, at det er den jordnære kvalitetsoplevelse hos forældrene, som bliver styrende for kvalitetsudviklingen af området.”*

Men det er stadig uklart, hvad det egentlig er, forældrene har muligheder for at vurdere:

*“Politisk har vi valgt i denne kommune at se på kvalitet ved at få et eksternt bureau til at lave en spørgeskemabaseret tilfredshedsundersøgelse blandt forældrene. Undersøgelsen viste, at forældrene er meget tilfredse med deres dagtilbud, men de ved ikke, hvad der foregår, så generelt er forældrene meget tilfredse med noget, som de ikke har så meget viden om.”*

Pædagogisk konsulent

Men hvor kommer så tilfredsheden fra? En mor beskriver sin glæde og tilfredshed med sine børns institution:

*“Det er en god institution med engagerede voksne, som er glade for børnene. Man kunne måske ønske flere eller andre aktiviteter, men vi er meget glade for personalet, fordi de gider børnene, og det kan man mærke. Det er rigtig dejligt. De engagerer sig i det enkelte barn, og man har en fornemmelse af, at mit barn er noget særligt. Det går jeg ud fra, alle forældre føler, og sådan skal det være. Man kan også mærke, at personalet har det godt indbyrdes. Det er vigtigt, at de gider gå på arbejde.”*

Forælder uden for bestyrelsen

Denne mor havde meget sporadisk indsigt i bestyrelsesarbejdet, pædagogiske aktiviteter, planer og målsætninger osv. Men hun havde en meget stor tilfredshed med institutionen og følte stor tillid til personalet. Og det på trods af, at hun var utilfreds med, at børnene ikke kom ofte nok i skoven. Udeliv, frisk luft og det at kende og være i skoven var ellers meget vigtigt for hende, og hun fortæller, at hun havde overvejet at sætte sine børn i skovbørnehave for at få den kvalitet ind i børnenes dagligdag. Hun havde også forsøgt at påpege misforholdet mellem institutionens målsætninger og praksis på dette punkt. Der var hele tiden praktiske forhold, som gjorde, at man ikke kom så ofte i skoven, som man gerne ville, selvom idealet og selvforståelsen blandt personalet, ifølge denne mor, gik på, at man brugte skoven meget. I forhold til det konkrete spørgsmål følte denne forælder, at hun talte for døve øren. Men i forhold til det, der virkelig gælder, spillede disse aktivitetsmæssige krav alligevel en mindre rolle, og hun karakterise-

rede selv problemet som petitesseagtigt. Faktisk syntes hun næsten, det var lidt flovt at hænge sig i så lille en ting.

Eksemplet peger på skismaet mellem målsætninger og daglig praksis og dermed på det komplicerede forhold mellem tekst, ord og praksis. Denne mor havde ligesom en række andre forældre, et yderst sparsomt kendskab til institutionens målsætninger, værdigrundlag, årsplaner osv. Det er karakteristisk, at det er konkrete ting, såsom antallet af ture i skoven, forældrene kan huske fra virksomhedsplanen, måske fordi de selv synes, det er vigtigt, måske fordi det er lettere at forholde sig til end spørgsmål om trivsel, tryk-  
hed, fællesskab, udvikling osv. Selvom alle forældrene har læst virksomhedsplanerne, om ikke andet så da deres barn startede i institutionen, så husker de den enten slet ikke, eller har et noget uklart billede af den. Men det opfattes heller ikke som vigtigt.

Eksemplet illustrerer også det grundlæggende spørgsmål om, hvad pædagogik og pædagogisk arbejde er for noget. Pædagogik er at foretage sig bestemte ting med bestemte læringsmål for øje. Men er det mindre vigtigt, hvad man foretager sig og mere vigtigt at være sammen på en god måde? Forældrene hælder i helt overvejende grad til det sidste og som følge heraf, er det som det er lettest at tale om, nemlig de praktiske og aktivitetsmæssige ting, også samtidig det, der vurderes som værende mindst betydningsfuldt, når det kommer til stykket. Det er derimod vigtigt, at forældrene føler, at deres barn bliver set, hørt, respekteret og budt velkommen i dagtilbudet. Det er med andre ord børnenes og de voksnes psykosociale arbejdsmiljø samt personalets evne til at inkludere barn og forældre, der for alvor afgør, hvordan forældrene vurderer dagtilbudets kvalitet.

## **Forældresamarbejde – hvad er det?**

Forældrenes kvalitetsopfattelse baserer sig også i meget høj grad på vurderingen af det daglige, ikke-formaliserede forældresamarbejde omkring det enkelte barn.

Det står umiddelbart lidt i modsætning til, at når de interviewede spørges om forældresamarbejde, refererer de til forældrebestyrelsesarbejde, forældremøder, forældresamtaler og fester/traditioner, som involverer forældrene. Det er altså de strukturerede samarbejdsformer, der nævnes, dvs. de former som skaber en specifik arena med en særlig status i form af afgrænsning til den almindelige hverdags udvekslinger af beskeder, oplysninger og fornemmelser. Stort set alle svarer, at dette mere formaliserede samarbejde fungerer godt – og godt betyder i den sammenhæng konsensuspræget, konfliktfrit og upåfaldende. Flere kan dog fortælle mere eller mindre skrækprægede historier om konflikter i bestyrelsen eller mellem forældregruppen og personalet.

Forældresamarbejdet har altså to aspekter: For det første det som handler om formaliseret forældresamarbejde i forældrebestyrelser, samråd, fællesforældreråd osv. For det andet det som handler om samarbejde om bestemte, konkrete børn, manifesteret i det daglige møde omkring aflevering og afhentning af barnet. Forældresamarbejdet har således en dimension, der peger i retning af demokratisk medbestemmelse og en anden, der peger i retning af at tage udgangspunkt i det enkelte barn/familie. Det formaliserede forældresamarbejde forholder sig til mere overordnede principper og målsætninger, økonomi, dagtilbudets fysiske rammer, aktiviteter osv. Det konkrete, individuelle forældresamarbejde forholder sig til det enkelte barns situation og trivsel. Man kan sige, at det formaliserede forældresamarbejde handler om form og principper, hvor det individuelle forældresamarbejde (hvad enten det er formaliseret eller uformelt) handler om indhold og konkretion. Forbindelsen mellem de to samarbejdsformer er af flere grunde vanskelig at håndtere, hvilket vi ser nærmere på i det følgende.

### **Samarbejde i bestyrelsen – forældreindflydelse eller ritual?**

På dagplejeområdet sættes problematikken på spidsen i forbindelse med forældreindflydelse, bestyrelsesarbejde og målsætningsbeskrivelse. En dagplejeleder fortæller, at dagplejerne ser målsætningerne som noget forældrene skal have og læse. Men dette formaliserede og skriftliggjorte forældresamarbejde opleves af dagplejerne som meget fjernt og uvedkommende. Dagplejelederen selv ser også flere vanskeligheder med bestyrelsesarbejdet:

*“Forældrebestyrelsen skal være med på sidelinien, men de ved ikke så meget om, hvordan dagplejen fungerer. Forældrebestyrelsen er med til at lave handleplaner og kan således give deres besyv med, men de er ikke med i målsætningsprocessen, og det er også vanskeligt at få forældre med til noget som helst. De er på arbejde.”*

Dagplejeleder

Forældrene ser også bestyrelsesarbejdet som en kompliceret størrelse. En bestyrelsesformand siger:

*“Jeg har det ambivalent med bestyrelsesarbejdet, fordi man godt kan miste følingen med det, fordi vi holder få møder. Det er en kamp at få folk til at deltage. Men det er ikke et skindemokrati, man kan faktisk få indflydelse. Der er et godt samarbejde mellem os og ledelsen, derfor kan vi få indsigt i dagligdagen. Hvis der er noget, der går skævt, vil jeg gerne have indflydelse. Men det kan være svært at gennemskue, om målene bliver overholdt, fordi lederen er tættere på de faktiske forhold.”*

Formand for forældrebestyrelse

På den ene side fremhæver denne bestyrelsesformand, at det faktisk er muligt at få indflydelse og på den anden side, føler han sig lidt usikker på, hvorvidt indflydelsen har mere end rituel karakter. Det kan hænge sammen med det simple forhold at det, hvorom det er lettest at tale, nemlig princip-

beslutninger, aktiviteter, værksteder, fester, møder osv., også er det, der måske har mindst betydning i hverdagen og dermed også i forhold til det, forældre oplever som dagtilbudets virkelige kvaliteter. En anden bestyrelsesformand fortæller om, hvordan bestyrelsesarbejdet foregår ved, at lederen forelægger personalegruppens planer, visioner, værdigrundlag osv., hvorefter bestyrelsen “nikker” til det, evt. med mindre kommentarer. Denne bestyrelsesformand mener, at når bestyrelsens funktion begrænser sig til at nikke og godkende personalets initiativer, så hænger det sammen med, at personale og forældrebestyrelse er enige om det meste. På grund af den store enighed opfattes situationen som helt uproblematisk. Det er den imidlertid ikke nødvendigvis.

En pædagog fortæller om dette som et problem:

*“En gang imellem synes jeg, bestyrelsen er nogle kransekagefigurer. Hvis man ser på vores styrelsesvedtægt, så har de indflydelse på vore overordnede principper. Men hvad er principper, og hvad er handling og praksis? Vi prøver virkelig at tage dem meget ind – de har jo indstillingsret til ansættelser og økonomi – nogle gange tænker jeg: Hvor er deres reelle indflydelse?”*

Pædagog

En forælder i bestyrelsen for en integreret institution har forsøgt at trænge lidt mere ind i det, der tilsyneladende er svært at snakke om – måske fordi det af både personale og forældre opfattes som noget, der ligger inden for den pædagogiske faglighed, og dermed har en vis urørlighed over sig:

*“Vedrørende det pædagogiske arbejde er det vanskeligere at komme igennem med bestyrelsens synspunkter, fordi pædagogerne har en faglig uddannelse bag deres argumenter. Fx mente en forælder ikke, at det skulle flyde med legetøj i gangen, og da jeg foreslog, at der skulle være et skema til forældresamtalerne, så er det som om, pædagogerne alligevel synes, at det har de styr på og erfaringer med. Det er vanskeligt i de konkrete situationer at hamle op med erfaringerne og pædagogikken. De pædagogiske principper i virksomhedsplanen er meget overordnede, og det er sådan noget, som alle forældre gerne vil høre. De er lidt flydende, der skal både sættes grænser og være plads til, at børnene skal kunne udvikle sig. Jeg vil gerne have det konkretiseret – hvordan kommer de overordnede principper til udtryk? Og så kommer vi ind i mere tabuiserede emner, fx hvor går grænsen for, hvornår man skal dele, og hvornår man må have noget for sig selv*  
Forælder i bestyrelse, integreret institution

Dette bestyrelsesmedlem følte, at diskussionen ikke blev taget op, men henvist til pædagogernes faglige ekspertise og dermed lukket i forhold til bestyrelsen. Nogen reel involvering eller indsigt var der ikke tale om og kun indflydelse i betydningen at have mulighed for at ytre sin mening. Samarbejdet blev her kompliceret af, at pædagogerne følte sig gået for nær i forhold til deres professionelle identitet og faglige kunnen.

## Samarbejde mellem den engagerede amatør og den kompetente professionelle?

De interviewede forældre giver stort set alle sammen udtryk for, at det er det pædagogiske, de i virkeligheden er mest interesserede i at vide noget om og få indflydelse på. Men det er også samtidig det, som er sværest at håndtere. "Det kan være vanskeligt at give kritik af pædagogernes måde at håndtere nogle situationer på, fordi vi er så tætte. Det er fx svært for en forælder at sige til en pædagog, at vedkommende ikke synes, hun taler ordentligt til barnet" (forælder i forældrebestyrelse).

Her synliggøres et skisma mellem almen menneskelig moral, omgangsformer, værdier på den ene side og ekspertise og professionsidentitet på den anden. Relationen mellem forældre og pædagoger er tæt – eller man ønsker, at den skal være det, og man prøver derfor at leve op til dette idealbillede af nærhed og intimitet. På den anden side skal pædagogerne være professionelle i deres omgang med forældrene. Nærheden skaber i sig selv vanskeligheder for både forældre og pædagoger fordi kritik, krav eller uenigheder kan være svære at håndtere i en så konsensuspræget (og tilsyneladende konfliktsky) sammenhæng. Samtidig er der entydig markering på alle niveauer af, at denne nærhed er en nødvendighed for, at forældre og pædagoger kan gøre noget godt for barnet. Enighed og nærhed er altså idealet. Dette ideal sætter de to voksne samarbejdsparter i en følsom situation. Konsensusidealet kan nemlig vanskeliggøre diskussionen af pædagogiske spørgsmål og lægge hindringer i vejen for forhandlinger, hvor forskellige synspunkter brydes. En forælder fortæller:

*"Jeg har haft en personlig diskussion med personalet omkring mit barn, hvor jeg ikke synes, de var særlig imponerende. Der blev jeg opmærksom på, at jeg render panden mod en mur i institutionen. Så kan jeg bede forældrebestyrelsen diskutere spørgsmålet generelt. Med vores eksempel gik jeg til forældrebestyrelsen for at få rejst en debat om konflikthåndtering. Har mit barn lært at håndtere konflikter på en konstruktiv måde? Ser de mit barn, som de siger, de gør?"*

Forælder uden for bestyrelsen

Denne forælder forsøgte med baggrund i sit eget barns situation at problematisere den gældende praksis og synliggøre et problem for personalet. Som det refereres, oplevede hun, at diskussionen aldrig blev principiel, men kredsede omkring spørgsmålet om, hvorvidt personalet havde lyttet nok til det konkrete barns appel om hjælp. Nærheden kan blokere for eller vanskeliggøre muligheden for at diskutere sagligt og problematiserende, således at problemer individualiseres i stedet for at give anledning til mere principielle diskussioner om, hvorvidt den pædagogiske praksis svarer til den pædagogiske tale om mål, værdier og visioner. Det at pege på pædagogens praksis opleves altså ikke kun af forældrene som yderst vanskeligt. Hvis der er tale om kritik, opleves det som pinefuldt at skulle gøre det, konfliktfyldt at insi-

stere på det, og som stort set umuligt at få pædagogerne til at reflektere over egen praksis.

Til en vis grad følte denne forælder sig fortolket ind i et perspektiv, der handler om besværlige og krævende, måske forkælede forældre som i stedet for at tage deres eget forældreansvar angriber dagtilbudet. Denne forælder forvaltede sit forælderansvar på den måde, at vedkommende involverede sig i en diskussion med personalet, og da det ikke lykkedes, med bestyrelsen. Dette eksemplificerer, hvordan det tætte forhold i dagligdagen mellem personale og forældre og det personlige engagement i pædagogfaget kan vanskeliggøre en diskussion af det faglige eller saglige omkring et problem. Det, at der er et barn mellem forældre og pædagoger, skaber en vis tilbageholdenhed hos forældrene i forhold til at kritisere dagtilbudet, eftersom det opleves som ubehageligt at skulle sige noget mindre venligt og dermed risikere at ødelægge den gode stemning omkring barnet.

En stærk konsensusideologi kan altså resultere i, at institutionen – måske på grund af for lidt træning, eftersom det forekommer så relativt sjældent – kan have tendens til at anvende sin magtposition til at afvise forældrekritik som misforståelser, enkeltstående undtagelser, eller som udtryk for forældrenes narcissisme. Det berøver imidlertid institutionen muligheden for at overveje, om den pædagogiske tale svarer til den pædagogiske praksis. I stedet fokuserer institutionen på at få lukket debatten for simpelthen at genoprette den gode stemning. Den gode stemning betragter man jo, som nævnt, som en helt nødvendig forudsætning for et godt dagtilbud. Således sker der nemt det, at den gode relation bliver et mål i sig selv. Og det selvom den gode relation og den gode stemning i udgangspunktet er et middel til at nå målet, fx god kvalitet i dagtilbudet. Problemet findes i alle omsorgserhverv og er gjort til genstand for forskning med sundhedsplejebesøget som eksempel (Olesen 1997). Et problem er, at man tilsyneladende på forvaltningsniveau i høj grad forsøger at løse problemet ved at pålægge både forældre og pædagoger endnu mere venlighed og åbenhed (jf. gennemgangen af de kommunale dokumenter i rapport 1). Men sagligheden har en tendens til at forsvinde i bløde idealer og god stemning. Derimod er der brug for traditioner for og redskaber til at kunne debattere de pædagogiske spørgsmål og forholdet mellem konkret pædagogisk praksis og de mål, man vil nå.

### **At overskride høflighedstærsklen**

Denne høflighedstærskel eller kommunikationstræghed gælder i princippet begge veje. Fra forældre til pædagoger i forhold til kritisable forhold i dagtilbudet og fra pædagoger til forældre i forhold til kritisable forhold i hjemmet eller familien.

Flere pædagoger udtrykker nemlig en tilsvarende tilbageholdenhed og frustration i forhold til at skulle sige noget til forældre, som på forskellig måde

svigter deres børn. Som svar på denne tilbageholdenhed er kurser om “den svære samtale” og “gråzonebørn” oppe i tiden. På disse kurser forsøger pædagogerne at lære at overskride blufærdigheds- eller konflikttærsklen i forhold til forældre, hvor der er mistanke om fx et alkoholproblem. En pædagog udtaler på baggrund af sin egen frustration:

*“I og med at vi snakker så meget om kvalitet, bør der være bedre mulighed for at komme på kursus. Det kunne være om gråzonebørn, hvordan ser man dem, hvordan tackler man det i forhold til forældrene, hvordan tager man hul på det? I andre områder kan det være tosprogede børn. Generelt synes jeg, der er meget lidt efteruddannelse for os pædagoger. Det er en trussel mod kvaliteten og mod, at man når de mål, man stiller op.”*

Pædagogen føler sig mere eller mindre magtesløs og rådvild i forhold til den opgave, hun skal udføre, og som hun er meget engageret i. Men hun føler sig også dårligt kvalificeret til visse dele af den og efterlyser en mere offensiv og målrettet efteruddannelsespolitik på området. Der er et tilbagevendende ønske blandt pædagogerne om netop efteruddannelse, specielt på områderne kommunikation og dokumentation. Det hænger sammen med, at en del af pædagogerne ikke føler sig rustet til at udføre forældresamarbejdet og kommunikationen med forældrene godt nok eller med tilstrækkeligt fagligt overskud til ikke at blive bange for kritik og derfor kan have tendens til at forsvare sig selv på grund af dårlig selvtillid som professionsgruppe.

Nogle pædagoger giver udtryk for frustration ikke kun over deres egen tilbageholdenhed, men også over forældrenes:

*“Vi vil ikke presse noget ned over hovedet på nogen forældre. De kan være med til det, de gerne vil. Men når man åbner op for den meget åbne dialog, så er det utrolig lidt de kommer med.”*

Leder

Så selvom nogle pædagoger er lidt bange for og usikre på, hvad forældresamarbejdet indebærer, hvad det kan føre til, og om de selv magter det, så er der også et ønske blandt pædagogerne om at bryde igennem kommunikationsbarrieren og få etableret en debat, som føles virkelig, relevant og nærværende for de involverede. Andre er bekymrede for, om forældrene kommer til at bestemme det hele og synes, at de bør stå på sidelinien og lade pædagogerne om at passe deres arbejde.

En klassisk situation er, at personalet foreslår noget, anbefaler nogle løsninger, laver et udkast, hvorefter det godkendes stort set, som det er. Det opfatter pædagogerne ofte som respekt for deres faglighed: “Man går jo heller ikke til slagteren for at få repareret sin bil” (leder). Interviewmaterialet antyder imidlertid, at man ikke nødvendigvis kan regne med, at høflig tavshed er udtryk for respekt for pædagogens kompetencer. Det kan også være udtryk for magtesløshed i forhold til den vanskelige kommunikationssituation mellem parterne. Eller simpelthen det, at de grundlæggende principper som

regel er så principielle, at ingen kan være uenige i dem – som flere forældre siger.

Spørgsmålet ændrer derefter karakter. Fra at være et spørgsmål om forældreindflydelse kommer det til i højere grad at handle om synliggørelse af det pædagogiske arbejde og den pædagogiske faglighed. En række institutioner har denne synliggørelse af pædagogikken som fokusområde eller indsatsområde:

*“I starten troede vi, at billeder og videooptagelser ville være med til at synliggøre pædagogikken for forældrene. Det var lige indtil, en forælder sagde, at det jo bare var billeder. Han ville gerne vide mere om pædagogikken. Det tog vi som noget meget positivt. Forældregruppen ville høre, hvad vi tænker, og det blev så igen vendt i forældrebestyrelsen. Resultatet blev, at nyhedsbrevet beskriver nogle af vores tilbud til børnene.. Jeg har hele tiden arbejdet med, hvor tæt jeg kunne få forældrene på pædagogikken uden, at jeg fik dem til at tro, de skulle planlægge dagligdagen. Nogle gange er jeg trådt lidt ved siden af.”*

Leder

Som eksemplet viser, er synliggørelse ingen enkel ting, og pædagogerne er i gang med en læreproces omkring det at formidle og tydeliggøre deres praksis. Men det generelle indtryk blandt de pædagoger, som har erfaring med det, er, at den faglige selvtillid øges, og at den forbedrede kommunikation fører til forbedringer ikke kun i relationen mellem forældre og pædagoger, men også i det pædagogiske arbejde. Det at formidle det pædagogiske arbejde sætter pædagogerne i stand til i højere grad at reflektere over deres pædagogiske praksis – hvis de som denne leder formår at bruge forslag og kritik konstruktivt og fremadrettet.

## **Saglighed, faglighed og menneskelighed**

Samarbejdet kan altså opkvalificeres især ved en kompetenceudvikling af pædagogfagligheden. Dog vil de grundlæggende dilemmaer bestå. Det har at gøre med, at netop dagtilbudsområdet berører eksistentielle spørgsmål om, hvad det vil sige at være barn, hvori den gode barndom består, hvordan vi er gode voksne i forhold til børnene. Derfor er de implicerede aldrig kun repræsentanter for deres faggruppe eller interessentgruppe, men også altid dybt personligt involveret gennem deres eget livs erfaringer med børn, institutionsliv og forældreskab. Når man møder disse positioner på individuelt plan, bliver denne ekstra dimension synlig, hvilket må fastholdes, fordi den er væsentlig på dagtilbudsområdet, eftersom det bygger på dybt rodfæstede forestillinger om opdragelse og menneskelige værdier. Dilemmaet opstår således ikke kun, når diskurserne manifesterer sig mellem mennesker, som står over for hinanden i en samarbejdsrelation. Dilemmaet eksisterer også i det enkelte menneske: Fx hos den mor, som også er pædagog, den borgmester, som også er far, den pædagog, som også er politiker osv. Derfor kan

det til tider være næsten umuligt at afgøre, hvad der tales om. En politiker siger fx:

*“Desværre må jeg indrømme at vi får flere og flere af de bøvlede børn. Bøvlede børn har ikke lært at sidde på deres dertil indrettede, når de skal i skole fx. Der er flere problembørn i dag ved skolestart end for år tilbage. Det skyldes forældrenes fortravlede hverdag, må jeg blankt indrømme.”*

Hvem eller hvad, der præcist tales om, er ikke til at sige. Men det er sikkert, at selvom han som ansvarlig politiker bliver bedt om at fokusere på dagtilbudene, så har han som far en så stærk parathed til at forklare problemer med faktorer i hjemmet, at årsagsforklaringen knyttes til dårligt forvaltet forældreskab. Hverken dagtilbudet eller skolen nævnes som en mulig del af problemet eller årsagerne til det. Hans egen livserfaring som fortravlet forælder med dårlig samvittighed over for børnene, manifesterer sig gennem diskursen om de narcissistiske forældre og en understregning af, at det moderne liv er i konflikt med børnenes behov. Den nærhed, kærlighed og omsorg, børnene stadig har brug for, bør så være til rådighed i dagtilbudene som en del af pædagogernes personlige engagement i og interesse for børn. Hans modsvar til hverdagens kolde systematik bliver at efterspørge varmen og venligheden og den kreative uorden i et uformelt miljø i et dagtilbud, som ikke hænger sig for meget i love, paragraffer og målsætningsdiskussioner, som han udtrykker det.

De grundlæggende magtstrukturer og livsvilkår består imidlertid og kan ikke afmonteres ved hjælp af venlighed alene.

## **Når magten træder i karakter**

Det er især i relation til de såkaldt vanskelige forældre, evt. med vanskelige børn, at problemstillingen sættes på spidsen. Idealet om konsensus og venlighed udfordres på forskellige måder i de svære samarbejdsrelationer. Når pædagogen møder og skal samarbejde med stærke forældre, svage forældre og forældre med anden etnisk baggrund end dansk, tegner der sig et signalement af forældresamarbejdets idealer, begrænsninger og muligheder i forhold til den symbolske orden og pædagogens professionelle identitet. I forhold til de ressourcetsvage familier ses pædagogens stærke tilknytning til det at yde omsorg og hjælp. Omsorgen ses som en af kerneydelserne i pædagogfaget, og derfor er der stor vilje til at indtage rollen som den hjælper og rådgiver, der kan give nærhed og tæt kontakt til børnene, nogle gange som erstatning for manglende voksenkontakt hjemme.

*“De ressourcetsvage familier er nemmere at håndtere, fordi de et eller andet sted godt selv er klar over, at der er nogle problematikker omkring dem. De er et eller andet sted vidende om, at der er nogen, der har øje på os. De fleste er glade for at få hjælp – og de bruger os meget som ressourcepersoner. Nogle har ikke andre.*

Pædagog

Når det gælder svage børn med usikre forældre, er pædagogens (magt)position relativt veldefineret og selvfølgerlig, og rollen som kompetent fagperson med ekspertise og indsigt ligger lige for. Derfor er samarbejdet med disse forældre forholdsvis trygt, og mødet med dem konsoliderer pædagogen som omsorgsgiver. Det er en opgave, som pædagogerne gerne påtager sig, selvom de eventuelt føler sig dårligt rustede til at gøre det. Anderledes er det at indgå i samarbejdsrelationer med ressourcestærke forældre, som enten er jævnbyrdige med pædagogerne eller, som er bedre uddannede end de:

*“Samarbejde med forældre som du (intervieweren) og jeg kan være langt vanskeligere, fordi vi har helt klart nogle mål for vores liv og nogle mål for vores børn og vi ved bedst selv. Kom ikke her og fortæl mig, hvordan jeg skal klare mit job som forælder! Jeg er god nok. Kommunikationen er heller ikke altid simpel med forældre som os.*  
Souschef

I denne samarbejdsrelation er det ikke entydigt, hvem der har mest indsigt, hvem der er i besiddelse af de bedste argumenter, hvem der har foretaget den mest indgående analyse. Pædagogens ord, indsigter og holdninger har ikke nogen privilegeret status i mødet med ressourcestærke forældre. Derfor skal der argumenteres, eller pædagogen skal eventuelt forsvare og forklare sine handlinger over for mennesker, som er vant til at diskutere. I denne relation er pædagogen nok den professionelle, men indtager ikke nødvendigvis altid en ekspertrolle. Hvis forældrene fx er lærere, psykologer eller selv er pædagoger, kan deres ekspertise matche pædagogens. I denne situation synliggøres pædagogens magtposition, hvilket kan være pinefuldt for mennesker, der arbejder i et miljø, hvor magt og magtudøvelse er negativt ladet og omgivet af kulturelle koder, der underspiller den, tabuiserer den og indhyller den i venlige, medmenneskelige omgangsformer. Denne venlige, anti-autoritære mildhed udfordres tydeligst i mødet med børn og forældre med indvandrerbaggrund:

*“Det er jo to kulturer, der støder sammen. Så en af vores debatter kunne godt efterhånden være – jamen, hvilke krav stiller vi? Skal vi rimeligvis blive i den der flinkeskole, som vi egentlig er vant til være i ift. vores forældresamarbejde – at vi får en dialog i gang, og vi filer lidt, og de filer lidt, og så får vi et samarbejde i gang. Er det den vej, vi skal blive ved med at gå, eller er vi nu nået dertil, hvor vi er nødt til at sige: Nej, nu bliver I nødt til at høre efter, hvad vi siger, eller også må I finde et andet sted. Det med at vi er åh, så flinke og ih, så rare (det bliver forstået som en svaghed) – de vil gerne køre om hjørner med os. Og vi har nok efterhånden fundet ud af, at det er grovfilen, der skal findes frem. Det er ikke den samme måde at samarbejde på. Det er to meget forskellige måder med danske forældre og fremmede forældre.”*

Pædagog

Her tydeliggøres, at institutionen og pædagogens arbejde er knyttet til specifikke kulturelle værdier, knyttet til individet, til professionen, og som er

indlejret i strukturelle og arbejdsmarkeds-mæssige vilkår. Netop i mødet med forældre med indvandrerbaggrund fremprovokeres derfor en synliggørelse og bevidstgørelse af den magtudøvelse, som foregår i institutionen (se også Kirk 2000, Kjær, Malmgreen og Mikkelsen 2002).

## **Hinsides høflighedsbarrieren**

Forældresamarbejdet i dets forskellige former står altså over for nogle vanskeligheder med at kombinere det principielle og det konkrete. Med at kombinere det saglige og professionelle med det nære og personlige. Forældresamarbejdets succes eller fiasko handler om, hvorvidt samspillet giver plads til et syn på forældre som værende i stand til at kombinere forældre-rollens dybt personlige involvering med en evne til at foretage nøgterne iagttagelser og komme med saglige argumenter. Det handler også om, hvorvidt pædagogens nødvendige personlige engagement blokerer for en professionel forholden sig til forældres kritik, synspunkter og eventuelle ændringsforslag. Det handler om, hvor grænsen går mellem respekt for andres iagttagelser, argumenter og analyser på den ene side og en konsolidering af positioner og roller på den anden. Det handler om at få ændret en massiv konsensuskultur til en debatkultur, hvor det er muligt at være uenige med hinanden uden, at man på grund af selve uenigheden, eller blot det at noget påpeges, klassificeres som dårlige forældre eller dårlige pædagoger.

Den udvikling er i gang og giver forskellige steder eksempler på voldsomme konflikter og frustrationer med sammenstød eller lukkethed som resultat. Den har også givet åbne, engagerede debatter, der har skærpet både forældres og pædagogers opmærksomhed og tankegang. I begge tilfælde præges både forældrenes og pædagogernes selvopfattelse af forældresamarbejdets krav om dialog. Forældreskabet defineres, ligesom pædagogfagligheden aftegnes i forældresamarbejdets mere eller mindre eksplicite debat om kvaliteten af det enkelte dagtilbud og arbejdet med det enkelte barn.

Billedet og processen kompliceres af, at positioneringen foregår i et orienteringssystem, som det tidligere skitserede, hvor orden og kaos, varme og kulde skaber idealforestillinger og skrækvisioner om forældresamarbejdet. Forhandlingen om retten til at blive taget alvorligt, udspiller sig dels i de formelle dels i de uformelle forældresamarbejdsrelationer, og spændingen mellem muligheden for at klassificeres som henholdsvis kompetente eller narcissistiske forældre kan gøre det til en vanskelig sag for forældre at kaste sig ind i en bramfri og måske kritisk diskussion. Omvendt kan diskussionen være pinefuld også for pædagoger, eftersom den professionelle identitet er så tæt knyttet til den personlige. Og det i en grad så det somme tider bliver umuligt at pege på en dårlig pædagog, da det at være en dårlig pædagog næ-

sten er ensbetydende med også at være et dårligt menneske. I hvert fald er koblingen mellem dårligt forældreskab og mislykkethed som menneske ganske klar. I den forstand har pædagoger og forældre lige meget i klemme – og dog.

## Litteratur

Kirk, Else (2000): *Integration og forældresamarbejde – en undersøgelse af mødet mellem tosprogede børns forældre og pædagogisk personale i tre daginstitutioner i hovedstadsområdet*. Stencil, Højvangseminariet

Kjær, Malmgreen og Mikkelsen (2002): *Forebyggelse og integration af børn med særlige behov. I: Pædagogik og politik i kommunerne. Dagtilbud til børn – Rapport 1*. RUC, Højvangseminariet, CASA

Olesen, Birgitte Ravn (1997): *Omsorg som profession – et studie af roller og replikker i sundhedsplejebesøget*. Munksgaard.



## Undersøgellesdesign og metode

Artiklerne i denne tredje rapport som led i Socialministeriets evaluering af dagtilbud til børn (0-6 år) bygger på en interviewundersøgelse i ni kommuner. Undersøgelsen omfatter interview med personer, der til daglig udfylder de forskellige funktioner, der er knyttet til dagtilbudsområdet. Datamaterialet i denne del af evalueringen bygger således på interview med et udvalg af de centrale aktører på dagtilbudsområdet.

I den første del af evalueringen var datamaterialet kommunale dokumenter fra størstedelen af kommunerne i Danmark. Det drejede sig om børne- og ungepolitik, målsætninger på dagtilbudsområdet, strategioplæg eller sektorplaner, bemærkninger i regnskabsberetningen eller til budgettet, styrelsesvedtægter og standarder for virksomhedsplaner. I den første del af undersøgelsen fik vi således – gennem læsning af den store mængde af kommunale dokumenter – et overblik over og et nærmere indblik i de måder, hvorpå kommuner skriftligt forholder sig til dagtilbudsområdet og udmønter målsætningerne i serviceloven.

I denne anden del af evalueringen har vi rettet opmærksomheden mod udmøntningen af servicelovens formål og målsætninger *i praksis*, sådan som de centrale aktører oplever og beskriver den. De aktører, som har deltaget i undersøgelsen, er både politikere, ansatte i forvaltningen, pædagogisk personale og forældre. Vi har i alt interviewet 80 personer fordelt på følgende måde (det faktiske antal inden for hver kategori er angivet i parentes):

- Politikere (14)
- Ansvarlige for dagtilbud i forvaltningen (17)
- Ledelse og pædagogisk personale i dagtilbud (31)
- Forældre i og uden for bestyrelsen (18)

For at sikre en bredde i aktørernes erfaringer og synspunkter er de valgt fra ni kommuner. I hver kommune har vi tilstræbt at interviewe aktører inden for hver af fire kategorier. Blandt politikerne har vi talt med borgmestre, udvalgsformænd og medlemmer af det politiske udvalg, som dagtilbudene hører under. På forvaltningsniveau har vi talt med forvaltningschefer, områdededere, afdelingsledere, pædagogiske konsulenter og ledere af dagplejen. I institutionerne har vi talt med ledere og pædagogisk personale, og vi har desuden interviewet forældrene i og uden for bestyrelsen.

De ni kommuner, der har deltaget i undersøgelsen, er følgende:

- Ballerup
- Frederikshavn

- Græsted-Gilleleje
- Hedensted
- Herning
- Nykøbing Falster
- Tornved
- Værløse
- Århus

### **Udvælgelseskriterier**

For at sikre en bredde i udvalget af deltagende kommuner opstillede vi følgende kriterier for udvælgelse af kommunerne:

- Aktivitetsniveau på dagtilbudsområdet
- Indbyggertal
- Fordeling på landkommune/provinskommune/forstadskommune/storbykommune
- Fordeling på landsdele

Aktivitetsniveauet blev bestemt ud fra registreringen af de indsamlede kommunale dokumenter. Vi havde opgjort, hvor mange områder de enkelte kommuner havde udarbejdet dokumenter på og inddelte herudfra kommunerne i tre grupper med henholdsvis lavt, mellem og højt aktivitetsniveau.

Kriterierne for inddelingen var følgende:

- Antal dokumenter
- Antal formål (sociale, pædagogiske og pasningsmæssige)
- Antal kvalitetsdimensioner (organisatorisk og styringsmæssigt, faglig, brugervendt/orienteret)
- Antal redskaber til styring og organisering (dialogmøder, ledelsesudvikling, virksomhedsplaner osv.)
- Antal grupper af børn med særlige behov (truede, handicappede, tosprogede, eventuelt andre grupper)
- Om kommunen har en børnepolitik
- Om kommunen har udarbejdet et oplæg om pædagogik
- Om kommunen har udarbejdet et oplæg om tværfagligt samarbejde

102 kommuner havde ifølge denne opgørelse et lavt aktivitetsniveau, 95 kommuner havde et mellem aktivitetsniveau, og 25 kommuner havde et højt aktivitetsniveau. For både at sikre et så repræsentativt og alsidigt datamateriale som muligt, men også et datamateriale, som kunne opfange de nyeste udviklingstendenser, valgte vi, at 3 kommuner skulle have et højt aktivitetsniveau, 4 skulle have et mellem aktivitetsniveau og de to sidste skulle repræsentere kommunerne med et lavt aktivitetsniveau.

Sammen med aktivitetskriteriet indgik de tre andre mere objektive kriterier – indbyggertal, land/by og spredning i landet – i vores udvalg af kommuner, som dog også blev præget af, at der var flere kommuner, som af forskellige

grunde ikke ønskede at deltage i undersøgelsen. De ni udvalgte kommuner repræsenterer imidlertid tilsammen efter vores opfattelse en tilfredsstillende bredde i forhold til kommunerne i Danmark, således at vi på den måde har sikret repræsentativitet og alsidighed i de forskellige aktørers synspunkter, oplevelser og erfaringer.

For at sikre bredden i typer af institutioner (vuggestue, børnehave, 0-6 års institutioner og dagpleje) og organisationsform (kommunale, selvejende, puljeinstitutioner) sørgede vi for, at der indgik dagtilbud inden for de nævnte typer og organisationsformer i datamaterialet.

### **Interviewundersøgelsens fokus og temaer**

Hovedfokus i interviewundersøgelsen var at afdække de forskellige aktørers erfaringer og synspunkter i forhold til:

- Hvordan kommunerne havde anvendt servicelovens målsætninger på dagtilbudsområdet
- Forholdet mellem kvalitetstænkning og kvalitetspraksis i kommunen

Interviewene var semistrukturerede, og der blev udarbejdet tre forskellige interviewguider til henholdsvis:

- Kommunalpolitikere og ansatte i forvaltningen
- Ledere og medarbejdere i dagtilbud
- Forældre

De tre interviewguider er vedlagt dette bilag.

De indsamlede data er blevet bearbejdet og analyseret ud fra en fokusering på en række temaer, som er blevet behandlet i hver sin artikel. Vi valgte følgende temaer:

- De forskellige aktører på dagtilbudsområdet. Forskellige perspektiver og indbyrdes forhold, relationer og samarbejde
- Kvalitetsforståelser – forskellighed og/eller uklarhed – med særlig fokus på sammenhængen med målsætningsarbejdet
- Tilsynspligtens forvaltning i kommunerne – også i forhold til de forskellige dagtilbud/institutioner, dagpleje)
- Pædagogernes faglighed – dels i forhold til normalområdet, dels i forhold til specialområdet og tværfagligt samarbejde
- Forældrenes perspektiv på børnenes hverdag samt, hvad forvaltningen og de professionelle siger om forældrene og forældresamarbejdet.

## Interviewguide til kommunalpolitikere og ansatte i forvaltningen

Ved alle spørgsmålene bedes interviewpersonerne om at tydeliggøre deres synspunkter med helst selvoplevede konkrete eksempler fra deres praktiske arbejde.

1. Bed interviewpersonen om at præsentere sig selv og hendes/hans arbejds- og/eller relation til dagtilbudsområdet
2. Er der nogle særlige træk ved dagtilbudene i din kommune?
3. Hvad er baggrunden for, at der er fastsat målsætninger på dagtilbudsområdet i kommunen?
4. Er der taget udgangspunkt i servicelovens §8 i forbindelse med arbejdet med målene?
5. Beskriv processen i formuleringen af målsætningerne. Hvilke – synes du – er de væsentligste målsætninger, og er der en forbindelse til målene i serviceloven?
6. Hvordan arbejder I konkret med målene i forvaltningen og dagtilbudene?
  - Hvor forpligtende er målene?
  - Hvilken form har målene – er de konkrete eller abstrakte?
  - Hvor forpligtende er målene?
  - Skal målene være målbare?
  - Hvis ja, hvordan måler I dem?
  - Hvad er forholdet mellem virksomhedsplaner og servicelovmål?
  - Hvordan evalueres arbejdet med målene?
7. Hvordan har målene påvirket/inspireret arbejdet på dagtilbudsområdet?
8. Hvad forstår I ved kvalitet i dagtilbudene i kommunen? Hvordan omsætter denne forståelse sig i praksis?
9. Hvad har I gjort for at sikre og udvikle kvaliteten på dagtilbudsområdet (0-6 år) i kommunen? Hvad har I satset på?
10. Hvor langt er I nået med kvalitetsudviklingen på dagtilbudsområdet i kommunen?
11. Har målfastsættelsen betydet en øget kvalitet i dagtilbudene?
  - Hvorfor? Hvorfor ikke? Hvordan?
12. Hvilke tiltag/udviklinger/forandringer på dagtilbudsområdet har – efter din mening – været de vigtigste/væsentligste i de sidste år?
13. Hvordan forvalter I tilsynspligten i forhold til dagtilbudene i jeres kommune? (stilles til forvaltningsansatte)
14. Beskriv og vurder kommunens styring og organisation af dagtilbudene, som det ser ud fra dit perspektiv. Forvaltningstrukturen afklares. Decentralisering og samspillet mellem forvaltning/dagtilbud. Forældrebestyrelsernes funktion, lederudvikling
15. Har I en samlet børnepolitik i kommunen? Beskriv den og vurder den
16. Hvad står der i målene om pædagogik og pædagogisk arbejde?
17. Hvad har målformuleringen betydet for udviklingen af kvaliteten i det pædagogiske arbejde i dagtilbudene? Beskriv og vurder

18. I serviceloven fremhæves dagtilbudenes forebyggende rolle i forhold til børn med særlige behov. Hvad har kommunen gjort i forhold til denne målgruppe? Hvordan? (fx Efteruddannelse af personale. Samspil på tværs af sektorer: Dagtilbud, skoler og socialforvaltning)
19. Har I i kommunen og i dagtilbudene gjort jer tanker om og konkret arbejdet med dagtilbudenes tilknytning og rolle i forhold til det lokalsamfund, de ligger i? Har I inddraget aktører fra lokalsamfundet og prøvet at skabe/skabt relationer og sammenhæng?
20. Hvilke perspektiver og nye udfordringer tegner sig på dagtilbudsområdet i de kommende år? Hvilke problemer og hvilke nye muligheder tegner sig efter din vurdering?

## Interviewguide til ansatte i dagtilbud – leder og medarbejdere

Ved alle spørgsmålene bedes interviewpersonerne om at tydeliggøre deres synspunkter med helst selvoplevede konkrete eksempler fra deres praktiske arbejde.

1. Fortæl kort om dit arbejde og det dagtilbud du er ansat i (type af dagtilbud, antal ansatte, antal børn), og hvilken arbejdsfunktion du har i dagtilbudet?
2. Er der nogle særlige træk ved dagtilbudene i kommunen?
3. Har I lavet en målsætning/årsplan/virksomhedsplan for dagtilbudet?  
(Få tilsendt virksomhedsplan e.l. inden interviewet.)  
Hvis ja. Beskriv indholdet og processen i arbejdet med målene kort?  
Hvornår blev den første målsætning lavet i jeres dagtilbud?  
Hvordan har målsætningerne udviklet sig?  
Hvilken betydning tilægger du arbejdet med målsætningen i jeres dagtilbud?  
Hvor forpligtende er målene?  
Hvilken form har målene – er de konkrete eller abstrakte?  
Skal målene være målbare?  
Hvis ja, hvordan måler I dem?  
Hvordan evalueres arbejdet med målene?
4. Hvordan hænger kommunens målsætninger sammen med målsætningerne for dagtilbudet?  
Hvor forpligtende er målene?  
Hvilken form har målene – er de konkrete eller abstrakte?  
Skal målene være målbare?  
Hvis ja, hvordan måler I dem?  
Hvordan evalueres arbejdet med målene?  
Hvordan har de kommunale mål påvirket/inspireret jeres arbejde?  
Hvordan forholder de kommunale mål sig til det pædagogiske arbejde i dagtilbudene?  
Hvad står der i målene om pædagogik og pædagogisk arbejde?
5. Har målfastsættelsen – både for dagtilbudet og kommunen – betydet en øget kvalitet i dagtilbudene?  
Hvorfor? Hvorfor ikke? Hvordan?
6. Hvad forstår du selv ved kvalitet?
7. Hvor langt er I nået med kvalitetsudviklingen på dagtilbudsområdet i kommunen?
8. Beskriv og vurder kommunens styring og organisation af dagtilbudene, som det ser ud fra dit perspektiv  
Hvordan fungerer strukturen i forvaltningen i forhold til dagtilbudets behov?  
Hvordan er samspillet mellem forvaltning og dagtilbud  
Hvordan fungerer forældrebestyrelsernes i jeres dagtilbud?

- Hvordan inddrages forældrebestyrelsen i forholdet til arbejdet i forvaltningen? Vurder dette
- Har man arbejdet med lederudvikling i jeres kommune? Hvis ja. Vurder dette arbejde
- Foregår der efteruddannelse af personale i jeres kommune? Hvis ja. Vurder dette arbejde
- Hvordan fungerer samarbejdet på tværs af sektorer: Dagtilbud/skoler/socialforvaltning?
9. Er der en børnepolitik i kommunen? Hvis ja: Beskriv den og vurder den
  10. Har I sat fokus på dagtilbudenes forebyggende funktion i forhold til børn med særlige behov, som fremhæves i serviceloven?  
Hvis ja. Hvordan? Vurder dette arbejde  
Hvem har taget initiativet? Dagtilbudet eller forvaltningen eller andre?
  11. Har I gjort jer tanker om og konkret arbejdet med dagtilbudets tilknytning og rolle i forhold til det lokalsamfund, de ligger i? Har I inddraget aktører fra lokalsamfundet og prøvet at skabe/skabt relationer og sammenhæng?  
Hvis ja. Beskriv det  
Hvem har taget initiativet? Dagtilbudet eller forvaltningen eller andre?
  12. *Kun til ledere.* I følge serviceloven har kommunen tilsynspligt med dagtilbudene. Hvordan forvaltes denne tilsynspligt set fra dit perspektiv?
  13. Hvad er din generelle vurdering af forvaltningens arbejde på dagtilbudsområdet i din kommune?
  14. Hvilke tiltag/udviklinger/forandringer på området har – efter din mening – været de vigtigste/væsentligste i de sidste år?
  15. Hvilke perspektiver og udfordringer tegner sig på dagtilbudsområdet i de kommende år? Hvilke problemer og hvilke nye muligheder tegner sig efter din vurdering?

## Interviewguide til forældre med børn (0-6 år) i dagtilbud

Ved alle spørgsmålene bedes interviewpersonerne om at tydeliggøre deres synspunkter med helst selvoplevede konkrete eksempler fra deres praktiske arbejde.

1. Fortæl kort om dit barns dagtilbud? Hvordan forholder du dig som forælder til det daglige arbejde? Er du tilfreds med arbejdet i dagtilbudet? Hvordan skaffer du dig viden om det, der foregår i institutionen? Hvordan fungerer samarbejdet mellem dagtilbudene og forældrene? Er du tilfreds med dette samarbejde?
2. Er der nogle særlige træk ved dagtilbudene i din kommune?
3. Fortæl om forældrebestyrelsens arbejde: Hvad laver bestyrelsen. Hvad har den indflydelse på? Vurder hvordan arbejdet i bestyrelsen fungerer? Hvordan inddrages forældrebestyrelsen i forholdet til arbejdet i forvaltningen? Vurder dette
4. Er der lavet en målsætning/årsplan/virksomhedsplan for dit barns dagtilbud?  
(*Fremskaf virksomhedsplanen e.l. inden interviewet.*)  
Hvis ja. Har du læst den?  
Hvad bliver den brugt til?  
Kender du så indholdet? Hvis ja, så beskriv indholdet kort og vurder målsætningens betydning
5. Ved du om: Målene er forpligtende?  
Er målene målbare?  
Hvis ja, hvordan måler I dem?  
Hvordan evalueres arbejdet med målene?
6. Er der fastsat mål for dagtilbudene generelt i din kommune?  
Hvis ja. Kan du beskrive de væsentligste punkter i kommunens mål, og hvordan de har forbindelse til dit barns dagtilbuds målsætning?
7. Ved du om: Hvordan forholder de kommunale mål sig til det pædagogiske arbejde i dagtilbudene?  
Hvad står der i målene om pædagogik og pædagogisk arbejde?
8. Har målfastsættelsen, efter din vurdering, både for dagtilbudet og for kommunen betydet en øget kvalitet i dit barns dagtilbud?  
Hvorfor? Hvordan?
9. Ved du om og i givet fald, hvad kommunen har gjort for at sikre og udvikle kvaliteten i dagtilbudene?
10. Ved du, hvad man forstår ved kvalitet i dagtilbudenes arbejde i kommunen/dagtilbudet?
11. Svarer det til, hvad du selv forstår ved kvalitet?

*Kan du udtale dig om nogle af følgende spørgsmål:*

12. Beskriv og vurder kommunens styring og organisation af dagtilbudene, som det ser ud fra dit perspektiv

13. Hvordan strukturen i forvaltningen fungerer i forhold til dit barns dagtilbudsbehov? Hvordan samspillet mellem forvaltning og dagtilbud fungerer?
14. Har man arbejdet med lederudvikling i jeres kommune? Hvis ja. Vurder dette arbejde
15. Foregår der efteruddannelse af personale i jeres kommune, og hvilken betydning det har
16. Er der samarbejde på tværs af sektorer: Dagtilbud/skoler/socialforvaltning om børn med særlige behov, og hvordan fungerer det?
17. Har man en børnepolitik i jeres kommune? Hvis ja: Beskriv den og vurder den
18. Har I i dit barns dagtilbud sat fokus på det forebyggende arbejde i forhold til børn med særlige behov, som fremhæves i serviceloven?  
Hvis ja. Hvordan? Vurder dette arbejde
19. Har man i dit barns dagtilbud gjort sig tanker om og konkret arbejdet med dagtilbudets tilknytning og funktion i forhold til det lokalsamfund, de ligger i?  
Hvis ja. Beskriv det
20. Hvad er din generelle vurdering af forvaltningens/dagtilbudenes arbejde på dagtilbudsområdet i din kommune?
21. Hvilke tiltag/udviklinger/forandringer på området har, efter din mening, været de vigtigste/væsentligste i de sidste år?
22. Hvilke perspektiver og udfordringer tegner sig på dagtilbudsområdet i de kommende år? Hvilke problemer og hvilke nye muligheder tegner sig efter din vurdering?