

Vi har en plan ...

Om barns plass i kvalitetssatsingen i St.meld. nr. 27 (1999-2000) Barnehage til beste for barn og foreldre

Anne Ma Sandve

Innledning

Denne artikkelen bygger på en hovedfagsoppgave i barnehagepedagogikk: *Kvalitet i barnehagen – for hvem?* (Sandve 2000). I oppgaven har jeg foretatt en kritisk gransking av bruken av kvalitetsbegrepet i tre styringsdokumenter for barnehagesektoren: *Rammeplan for barnehagen* av 01.05.95, *Utviklingsprogrammet for barnehagesektoren 1995-1997*; *Sluttrapport 1998* og *St.meld. nr. 27 (1999-2000) Barnehage til beste for barn og foreldre*. Dokumentanalysen er avgrenset til kvalitet generelt, og omfatter ikke analyse av utsagn om særskilte barnehager, barn med særskilte behov og barn fra minoritetskulturer. Formålet med undersøkelsen er å bidra til oppmerksomhet om barns plass i sentrale myndigheters kvalitetsdiskurs. I denne artikkelen fokuseres det på Stortingsmeldingen.

Det er grunn til å anta at kvalitetstenkningen i næringslivet har påvirket oppmerksomheten om kvalitet i offentlige tjenester (jfr. Statskonsult 1996, Røvik 1998). Når det nå fokuseres på kvalitet i barnehagen, er det kanskje ikke først og fremst et uttrykk for at temaet er mer aktuelt nå enn tidligere, men at barnehagen eksisterer innenfor et samfunn der kvalitet er blitt et moteord på 80- og 90-tallet (jfr. Borge 1995, Dahlberg, Moss & Pence 1999). Jeg skal først gjøre kort rede for teorier om kvalitet. Deretter vil jeg vurdere hvilke deler av kvalitetsdiskursen som har fått gjennomslag

i meldingen. Til slutt drøftes barns plass i den nasjonale kvalitetssatsingen. ”Å utbreie ein bestemt snakk er å utbreie ein bestemt tagnad,” sier Hellesnes (1975:53). Jeg vil både se på hva det snakkes om og hva det ties om.

Kvalitet i barnehager

Kvalitetsbegrepet

Når ord blir moteord kan det være interessant å undersøke hvilken betydning begrepet har hatt tidligere. Kvalitet stammer fra latinsk *Qualitas: beskaffenhet, egenskap* og *Qualiter: hvorledes, således som* (Latinsk ordbok 1921). Kvalitet i en deskriptiv betydning beskriver hvordan noe er og hvordan det er sammensatt, uten å ta stilling til om egenskapene er gode eller ikke. I en normativ betydning ligger det en subjektiv vurdering av egenskapenes grad av nytte og verdi. Begrepet er i utgangspunktet verdinøytralt, men synes nå i ferd med å bli synonymt med godt og verdifullt. I dagligtalen snakker vi fortsatt om dårlig kvalitet, men når kvalitet blir brukt alene er det ofte underforstått i betydningen god kvalitet. Når regjeringen vil satse på kvalitet, kan vi gå ut fra at det er den positive betydningen av ordet som legges til grunn. Kvalitet kan vurderes langs en skala fra utilstrekkelig eller uegnet, tilstrekkelig eller minimum og til optimal standard.

Total Kvalitetsledelse

Total Kvalitetsledelse (TKL) er en av 80- og 90-tallets mest utbredte ledelsesmodeller (Røvik 1998). TKL er en ledelsesform som fokuserer på kvalitet, medvirkning og langsiktig suksess, i motsetning til tidligere modellens fokus på stadig vekst, autoritær ledelse og raske og kortsiktige gevinster. Den internasjonale standardiseringsorganisasjonen ISO definerer TKL slik:

En ledelsesform i en organisasjon, fokusert på kvalitet, som base- res på medvirkning fra alle medarbeidere og der langsiktig suksess tilstrebes ved å oppnå kunders tilfredshet og fordeler for alle medarbeidere og for samfunnet (Aune 1996:34).

TKL bygger på at mennesker er subjekter, det vil si handlende, tenkende og villende aktører i et sosialt fellesskap. Dette menneskesynet representerer et radikalt brudd med synet som lå til grunn for taylorismen, der arbei-

derne ble betraktet som ”hender eller arbeidskraft, den kraft og energi som må til for å drive bedriftsmaskineriet” (Morgan 1988:32).

Japaneren Ishikawa sammenfatter TKL's hovedpunkter i en enkel modell. De menneskelige mål er bedriftens hovedmål: a) *Glade, tillitsfulle og trygge ansatte*, b) *Fornøyde kunder* og c) *Tilfredse eiere* (Aune 1996:46). Bakgrunnen for denne prioriteringen er ikke manglende omtanke for eierne, men en teori om at tilfredse ansatte er kreative og produktive, og at kundenes tilfredshet i stor grad er avhengig av hvordan de blir møtt av bedriftens ansatte. Bedriftens delmål blir delt inn i tre hovedgrupper, også disse i prioritert rekkefølge: 1) *Kvalitative mål: riktig kvalitet og null feil*, 2) *Økonomiske mål: pris, kostnad, fortjeneste* og 3) *Kvantitative mål: mengde, leveringstidspunkt* (Ishikawa i Aune 1996:46). Kvalitative mål handler om at tjenesten eller varen er i samsvar med løftene produsentene gir. Null feil er viktig både for brukerens tilfredshet og for bedriftens effektivitet. Å sørge for at nødvendige ressurser og kompetanse er tilgjengelig på rett sted og til rett tid er et nøkkelpunkt både for brukere og i produksjonsprosessen. Begrepet Total Kvalitet er uttrykk for en tilstand der bedriften finner en optimal kombinasjon av kvalitative, økonomiske og kvantitative mål (Aune 1996). At Total Kvalitet er en *tilstand* betyr at det ikke er noe som oppnås en gang for alle. Verden forandres, og tilstander er knyttet til bestemte personer og kontekster. Arbeidet med å skape gode produkter og tjenester er derfor kontinuerlige prosesser. Slik jeg har oppfattet kvalitetsledelsesteorien, gir den ingen universelle oppskrifter på hva som er godt eller godt nok. Budskapet er heller at det er bedriftsøkonomisk lønnsomt å sette kvalitet i sentrum framfor kvantitative og økonomiske mål. Teorien tilbyr heller ikke en ny definisjon av kvalitet i forhold til den opprinnelige og dagligdagse betydningen av begrepet, men en nyorientering i forhold til ledelsesteorier og styringsinstrumenter som stammer fra industrisamfunnets forståelsesformer og utfordringer.

ISO har laget retningslinjer og veiledninger for det som nå kalles ”kvalitetsområdet” innen organisasjonsteorien. ISO definerer kvalitet som ”helheten av egenskaper en enhet har, og som vedrører dens evne til å tilfredsstillende uttalte og underforståtte behov” (NS-ISO 8402 i Aune 1996:18). Både egenskaper og behov kan endres over tid. Bedømmelse av kvaliteten av et objekt eller subjekt må derfor referere til et bestemt tidspunkt (Aune 1996). Utfra en slik forståelse blir spørsmålet ”hva er kvalitet?” lite meningsfylt. Spørsmålet må nyanseres og relateres til noen, noe og til tid: Godt for hvem? Godt for hva? Godt når?

Jeg har valgt å ta utgangspunkt i ISO's vide definisjonen av kvalitet. På bakgrunn av norske barnehagers formål, kan denne omformuleres slik: Kvalitet i barnehagen er helheten av egenskaper en barnehage har, og som vedrører barnehagens evne til å tilfredsstille barns, foreldres og samfunnets uttalte og underforståtte behov. Denne artikkelen fokuserer på *hvilke* sider ved helheten det snakkes om i Stortingsmeldingen, og ikke hva barnehagens helhet av egenskaper består av.

Teori og forskning om kvalitet i barnehager

Nordisk og internasjonal komparativ barnehageforskning har bidratt til å synliggjøre barnehagen som en politisk, historisk og sosial konstruksjon. Komparative studier har også vist at det er store ulikheter i forskjellige lands syn på hva som er godt for små barn, hvilke egenskaper ved barnehagen som verdsettes og hvilken standard som anses som tilstrekkelig (Lamb m.fl. 1992). Hvilke rammer og innhold som betraktes som gode nok innenfor et samfunn vil være avhengig av synet på barn og barns status (Woodhead 1999).

Kvalitet har vært et sentralt tema i barnehageforskningen siden begynnelsen av 1980-årene. Litteratur og forskning på feltet småbarnsinstitusjoner har tradisjonelt fokusert på utvikling av kriterier for god kvalitet. Kriteriene faller hovedsakelig innenfor tre hovedgrupper: Innsatsfaktorer eller strukturelle kriterier, prosesser og resultater (Dahlberg, Moss & Pence 1999). Forskere har jaktet på sammenhenger mellom disse elementene. Moss m.fl. (1994) betrakter kvalitet i barnehagen som et relativt, dynamisk og verdiavhengig begrep. Denne tilnærmingen synes å ligge nær ISO's definisjon av kvalitet, og representerer ifølge Penn (1994) et brudd med barnehageforskningens tradisjonelle tilnærming til spørsmålet: "The more familiar notion of quality is a finite, static and mechanical one, of a product which meets certain agreed and measurable criteria. This is the simplistic model implicit in 'validated' rating scales on various aspects of provision" (Penn 1994:26). I nyere forskningslitteratur ser det ut til at jakten på universelle kriterier for nødvendig innsats, gode prosesser og gode resultater avtar, og kontekstavhengighet, kompleksitet og pluralisme er sentrale begreper (Woodhead 1999, Dahlberg, Moss & Pence 1999, Cryer m.fl. 1999).

Selv om det ikke er mulig å finne sikre og lovmessige sammenhenger, er det grunnlag for å hevde at kvaliteten på samspillet mellom mennesker i barnehagen henger sammen med den strukturelle kvaliteten (Borge 1995).

Hwang og Broberg (1993) fokuserer også på slike sammenhenger. De deler kvalitetsbegrepet i dikotomien ytre kvalitet: materielle og strukturelle faktorer, og indre kvalitet: de mellommenneskelige relasjonene og klimaet i barnegruppen. Hwang og Broberg hevder at ytre kvalitet kan fungere som en *terskel* for oppnåelse av indre kvalitet. En minimumsstandard kan med andre ord forstås som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for at barnehagene skal bli gode. På bakgrunn av dette vil jeg hevde at det kan skapes rammer, men ikke gis garanti for kvalitet i virksomheter der oppdraget er å bidra til barns trivsel, læring og utvikling. Dette aktualiserer spørsmålet om nasjonal fastsetting av minimumsrammer. Nasjonale og lokale regler for nødvendig standard kan virke forebyggende mot uverdige forhold, men minimumsnormer kan også føre til lite ambisiøse mål (Penn 1994). I en verden der mange konkurrerer om begrensede ressurser kan det være en fare for at praksis tilpasses reglene, slik at minimumsstandard blir synonymt med vanlig standard. Mange barnehageforskere uttrykker bekymring over lav standard i barnehager generelt, og uro over at betydningen av kvaliteten i små barns liv ikke blir forstått eller tatt på alvor av politikere og andre beslutningstakere som har direkte eller indirekte innflytelse på barns livsløp (Leavers 1994, Gammage 1998, Katz 1999). Dette viser seg blant annet i politikeres manglende vilje til å investere i gode barnehager. Qvortrup (1994) hevder at ambivalens i forhold til barn er et kjennetegn ved moderne samfunn: Alle voksne ønsker det beste for barna, men når det kommer til praktisk politikk, der midler skal fordeles, er dette perspektivet ofte fraværende og det er knapt plass eller råd til småbarn.

Kvalitet i St.meld. nr. 27 (1999-2000)

I St.meld. nr. 27 (1999-2000) *Barnehage til beste for barn og foreldre* legger regjeringen vekt på at det er et offentlig ansvar å sikre befolkningen et likeverdig barnehage tilbud ut fra barns behov for omsorg og kvalifisering og familienes ønsker. Tre utfordringer blir presentert som de mest sentrale i barnehagepolitikken de nærmeste årene: *Arbeidet med å sikre barnehagen som eit kvalitetstilbod til alle barn, må førast vidare. Kommunane må utvikle ansvaret sitt for sektoren. Utbygginga må fullførast.*¹ Denne artikkelen fokuserer på det første punktet, og bygger på systematisk gransking av Stortingsmeldingens kap.1 *Innleiing og samandrag*, kap.6 *Krav til kva-*

¹ St.meld. nr. 27 (1999-2000):13.

litet i barnehagen – personale og bemanning, lokale og uteområde og kap.7 *Innhald og kvalitet i barnehagen*. Først presenteres resultater fra dokumentanalysen, der utsagn om kvalitet er ordnet utfra hovedgruppene innsatsfaktorer, prosesser og resultater (jfr. Dahlberg, Moss & Pence 1999). Deretter presenterer og drøfter jeg kvalitetssatsingen som blir foreslått i Stortingsmeldingen. Til slutt drøftes barns plass i meldingens omtale av kvalitet.

Om innsatsfaktorer - prosesser - resultater

Sikring gjennom lovverk, finansiering og rammevilkår blir forstått som viktig innsats på nasjonalt nivå. På barnehagenivå blir de ansatte betraktet som den viktigste innsatsfaktoren. Kompetanse og personlige egenskaper som omsorgsevne, lydhørhet og engasjement blir nevnt som kvalitetsindikatorer. Ansatte med formell kompetanse blir omtalt som avgjørende innsatsfaktorer: ”Personalet er ein føresetnad for god kvalitet i barnehagen. Førskolelærarane har ein pedagogisk kompetanse som er avgjerande for eit godt barnehagetilbod” (s. 81).

Fastsetting av minimumsstandard for ytre kvalitet (Hwang & Broberg 1993) er ett av statens virkemidler for å sikre barnehagenes kvalitet. Dagens reguleringer på dette området blir drøftet i meldingens kapittel 6. Meldingen viser til en sammenlignende OECD-rapport (1999) der det blir påpekt at norske barnehager har lavere pedagogisk bemanning enn Sverige og Danmark. Regjeringen har merket seg dette, men oppfatter likevel dagens pedagognorm som god nok: ”Regjeringa er oppteken av at barnehagane skal ha god kvalitet, og vil halde på den norma som gjeld i dag” (s. 68). Stortingsmeldingens drøfting av normene for mengden areal og pedagogisk personale oppsummeres i to utsagn: ”Etter ei drøfting av reguleringane som finst i dag for å sikre god kvalitet, vil Regjeringa halde på desse reguleringane, men oppfordrar i stor grad til fleksibel bruk” (s. 68). Hvordan kan dette forstås? Fleksibel bruk av reguleringer kunne bety at det ikke er noe i veien for å heve barnehagenes standard. Så lenge det er fritt fram for eiere å bygge så store og flotte barnehager og ansette så mange pedagoger de vil, synes denne tolkningen lite sannsynlig. Gjeldende arealnorm er tidligere omtalt som en anbefalt minimumsnorm, begrunnet utfra hensyn til barns sikkerhet. Kan utsagnet forstås som at minimumsstandarder ikke må betraktes som et minimum likevel? ”Regjeringa satsar på kvalitet, men samtidig eit enkelt og fleksibelt regelverk tilpassa lokale forhold” (s. 68). Betyr det at kvalitet og enkle, fleksible regelverk blir for-

stått som motsetninger? Er det enklere for politikere og byråkrater å forholde seg til flytende enn til faste normer? Regjeringen gir uttrykk for at det er et offentlig ansvar å sikre befolkningen et likeverdig og godt tilbud, og at kvaliteten må sikres gjennom lovverk og finansiering. Det ser likevel ut til at standpunktet til spørsmålet om sentral fastsetting av minimumsstandard er tvetydig. Hensynet til kommunalt selvstyre og det politiske slagordet "enklere Norge" ser her ut til å komme i konflikt med hensyn til barna. Spørsmålet om fleksibel bruk av normene blir ikke drøftet i forhold til hvilken betydning denne tolkningen vil kunne få for barns hverdags erfaringer. Både arealnormen og pedagognormen er etter dette så upresis at det er grunn til å stille spørsmål om den har noen verdi som beskyttelse av barns rettigheter. En kan derfor spore flere dilemmaer i omtalen av satsing på kvalitet: Former for kvalitetssikring skal utvikles, men minstestandard settes under press. Videre skal personalets kompetanse utvikles, men grensene for tilstrekkelig antall pedagoger som er tilgjengelige for barn reduseres. Qvortrup (1994) sin påstand om moderne samfunns ambivalens i forhold til barn synes aktuell i dagens barnehagepolitikk.

I omtalen av rammefaktorer som lokaler og uteområder presenterer meldingen resultater fra en kartleggingsundersøkelse som ble gjennomført av Asplan Viak (1996) i tilknytning til Utviklingsprogrammet. Kartleggingen viste at over halvparten av barnehagene ikke hadde en tilfredsstillende standard utfra dagens krav til fleksibilitet i organisering og alderssammensetning. Under meldingens omtale av godkjenninger av barnehager etter *Forskrift om miljøretta helsevern i barnehagar og skolar*, blir det gitt uttrykk for bekymring over at bare halvparten av barnehagene ville bli godkjent etter denne forskriften innen tidsfristen 31.12.98. Det heter at manglende utbedringer i hovedsak skyldes mangel på økonomiske ressurser, og kommunene har i en undersøkelse gjennomført av Barneombudet 1997/1998 gitt uttrykk for at det vil ta fra 2 til 15 år å utbedre barnehagene slik at de tilfredsstiller krav som er gitt i denne forskriften. I Stortingsmeldingens kapittel 6.4 *Konklusjonar frå Regjeringa* varsler Regjeringen at Barne- og familiedepartementet i samarbeid med Sosial- og helsedepartementet vil følge opp dette spørsmålet.

På bakgrunn av disse to undersøkelsene er det grunn til å stille spørsmål ved Regjeringens anbefaling om fleksibel tolkning av bestemmelser om minimumsstandard. Dette gir inntrykk av ambivalens i forhold til framtidig nasjonal innsats for å sikre kvalitet. Det er uklart om dette bygger på ideer om at disse innsatsfaktorene ikke er så viktige for barna, eller tillit til

at eiere og lokale myndigheter vil ta nødvendig og tilstrekkelig hensyn til barns behov uten at det blir stilt formelle krav om en bestemt standard. Det kan også tenkes at dette er et eksempel på det den tyske sosiologen Kaufmann (1990 i Qvortrup 1994) kaller strukturell likegyldighet eller hensynsløshet: Manglende oppmerksomhet om barn når politiske og økonomiske beslutninger fattes.

Kvalitetsarbeid og kvalitetsutvikling er prosesser som forventes å bidra til å oppnå gode resultater. Kvalitetsarbeid handler i hovedsak om ”arbeidet med å arbeide med kvalitet”, og ikke om den dagligdagse betydningen godt arbeid. Denne betydningen ligger på et metanivå, og spissformulert kunne vi si at det blir lagt mer vekt på at voksne skal lykkes med å gjennomføre programmet enn å gjøre et godt arbeid i direkte møter med barn og foreldre. Dette er selvsagt ikke hensikten, men det er ikke helt utenkelig at en satsing på utvikling av redskaper kan bidra til en utvikling som går i retning av større avstand til barnehagens direkte brukere. I kvalitetsarbeidet og kvalitetsutviklingen skal departementet hjelpe kommunene, og kommunene skal hjelpe barnehagene. Det blir da et kritisk spørsmål om kommunene og barnehagene får hjelp til det de opplever som viktig for å utvikle gode tjenester, eller om hjelpen dreier seg om pålegg om å utføre aktiviteter som står i et utvendig forhold til barnehagens primære oppgave: Å bidra til barns trivsel og utvikling.

Meldingens utsagn i kategorien resultater handler om både barns, foreldres og samfunnets tilfredshet. Resultatene skal være i tråd med Rammeplanens bestemmelser, der barns utbytte og tilfredshet og nært samarbeid med foreldrene er sentrale resultater. Videre er fleksibilitet, variasjon og endring stikkord i forhold til foreldrenes behov. Endring refererer til kvantitative og økonomiske spørsmål: Om oppholdstider, betalingsordninger og sammensetning av barnegrupper. Fleksibilitet og variasjon i denne betydningen handler om at den enkelte barnehage skal være fleksibel, og ikke om at det totale barnehagemarkedet skal tilby forskjellige typer barnehager. Foreldre i fleksible og brukertilpassede barnehager må gjøre avtaler med og forhandle med barnehagens styrer om når de kan benytte barnehagetilbudet (Sluttrapport 1998). I tradisjonelle heldagsbarnehager kan barn komme og gå når foreldrene ønsker det, ofte begrenset av en kjernetid. Den valgfriheten foreldrene oppnår i fleksible barnehager kan derfor også betraktes som en innskrenking av frihet.

Skisse til nasjonal kvalitetssatsing

Meldingen legger opp til en nasjonal kvalitetssatsing i perioden 2001-2003. Denne skal bygge på mål som er gitt i barnehageloven og i Rammeplan for barnehagen. Videre heter det at: "Behova til barn og foreldre må vere utgangspunktet for kvaliteten i barnehagane" (s. 81). Departementet har valgt ut tre tema eller satsingsområder:

- Ein barnehage for alle barn
- Varierte og brukertilpassa barnehagar i tråd med dei behova barn og foreldre har
- Eit kompetent barnehagepersonale (s. 81).

En barnehage for alle barn betyr ikke at alle barn skal få barnehageplass. Dette første satsingsområdet handler om å sikre gode og relevante tilbud til barn med særskilte behov, og å sikre at alle barnehagebarn utvikler basiskompetanse, slik begrepet er definert i Rammeplanen. Så vidt jeg kan se, er det ingen nye føringer innen dette området. Alle barnehager har vært pålagt å arbeide utfra Rammeplanen siden 01.01.96, og norske barnehager har en lang tradisjon i å tilby en og samme barnehagetype til barn med ulike funksjonsnivå og barn med ulik kulturbakgrunn (jfr. Borge 1998, Korsvold 1998).

Temaet varierte og brukertilpassede barnehager i tråd med barnas og foreldrenes behov handler om fleksible og brukertilpassede tilbud i kvantitativ betydning, og om tilpasning til barnas behov for stabilitet, trygghet, omsorg, lek og læring. Nye elementer innen dette satsingsområdet er knyttet til dekking av foreldrenes behov, mens tilbudet til barna fortsatt skal utformes etter føringene i barnehageloven og Rammeplanen.

Et kompetent barnehagepersonale er det tredje satsingsområdet. Utvikling av personalets kompetanse og spredning av forskningsbasert kunnskap om barns utvikling blir nevnt som aktuelle midler innenfor dette området. Regjeringen gir uttrykk for bekymring over manglende stabilitet i førskolelæreryrket og har forventninger om at den nasjonale kvalitetssatsingen skal bidra til å forandre denne situasjonen.

Formålet med kvalitetssatsingen er å opprettholde og videreutvikle barnehagenes kvalitet. Satsingen skal omfatte aktører på ulike nivåer i barnehagesystemet: "den enkelte barnehagen/barnehageeigaren, kommunane og staten" (s. 81). Satsingen er foreløpig på et skisseplan, men i tillegg til satsingsområder er likevel det viktigste målet fastlagt:

Det viktigaste målet for den tre-årige kvalitetssatsinga til Regjeringa er at alle barnehagar skal ha utvikla reiskapar for å halde oppe og vidareutvikle kvalitet i løpet av 2003 (s. 81).

Barnehagen skal etablere system for utvikling og sikring av kvaliteten i tilbodet. Det inneber mellom anna å utforme, vurdere og følgje opp kriterium for kvaliteten (s. 8).

Det viktigste målet gjelder aktiviteter på barnehagenivå. Det går ikke fram hvilke erfaringer og vurderinger dette valget bygger på. Kvalitetssatsingen blir omtalt som en videreføring av en etablert tradisjon, der barnehagene har vært pålagt å drive en planmessig og målrettet virksomhet med utgangspunkt i barnehageloven og Rammeplanen. Nyorientering her er krav om større bevissthet og målrettethet. Meldingen gir forslag om hvordan kvalitetssatsingen kan foregå.

På barnehagenivå blir det foreslått planarbeid:

I den nasjonale satsinga kan barnehagane til dømes utarbeide ein lokal plan for kvalitetsutvikling, leggje til rette for samarbeid med foreldre, tilsette og eigarar i kvalitetsarbeidet og la barn vere med i kvalitetsarbeidet” (s. 81).

Barnehagene blir oppfordret til å trekke foreldrene aktivt med i arbeidet med å utvikle kvaliteten, blant annet ved hjelp av brukerundersøkelser og uformell kontakt og samarbeid. Også dette kan betraktes som en videreføring av tradisjonelle arbeidsmåter. Det går ikke fram hvilke bidrag nye redskaper skal kunne gi i forhold til andre planer barnehagene allerede er pålagt å følge eller utarbeide.

På kommunenivå blir det foreslått planlegging og tilrettelegging:

I den nasjonale satsinga kan kommunane til dømes planleggje framdrift og tiltak i kvalitetssatsinga, utvikle system for godkjenning og korleis og kor ofte tilsyn frå den kommunale barnehage-etaten skal skje, og fastsetje kvalitetsmål som grunnlag for kvalitetskriterium i kvar enkelt barnehage (s. 81).

Vi ser at kommunene både skal engasjere seg i planlegging som retter seg mot den enkelte barnehage og i arbeid med kommunenes egne rutiner og arbeidsmåter. Når det heter at kommunen skal kunne fastsette kvalitetsmål, er det uklart om dette viser til mål innenfor egen etat, eller om lokale myndigheter skal kunne styre barnehagenes valg av kvalitetskriterier.

Vidare må ein lokalt satse på å systematisere og videreutvikle kompetanse som betrar kvaliteten i barnehagane. Det kan mellom anna gjerast ved å klargjere korleis ein skal forstå omgrepet kvalitet, kva som er dei lokale kvalitetsmåla, kva slags praksis som skal til for å nå mål, og at vurdering er nødvendig i alle kvalitetsprosessar, både lokalt og sentralt (s. 79).

Her blir det slått fast at det er nødvendig å vurdere kvalitetsprosessar. Kvalitetsprosessar kunne bety *gode* prosessar, men i denne sammenhengen forstår jeg det som samarbeid i barnehagesektorens arbeid med å satse på kvalitet. En kan spørre om systematisert kompetanse og begrepsavklaring vil bidra til kvalitet for barna i barnehagen.

Konkretisering av kvalitetssatsinga vil bli ledet av departementet og utført i løpet av år 2000.

Staten har eit særleg ansvar for å leggje til rette overordna mål og rammer for den nasjonale kvalitetssatsinga og hjelpe kommunar og barnehagar i arbeidet.

I den nasjonale satsinga skal staten mellom anna utarbeide ein samla plan for den 3-årige kvalitetssatsinga og leggje til rette for informasjon, rettleiing og erfaringsformidling om satsinga. I tillegg kan staten ta initiativ til forsøks- og utviklingsarbeid i høve til å utarbeide felles reiskapar for kvalitetsutvikling (s. 81).

Satsingen skal med andre ord være toppstyrt. Ansvarer nedover i hierarkiet går ut på å legge til rette for, hjelpe og kontrollere at nivået under bidrar til at det viktigste målet blir nådd til rett tid. Videre skal departementet sette i gang diskusjoner:

Det er eit nasjonalt ansvar å setje i gang ein diskusjon om og initiere utvikling av nye kvalitetsstandardar for den norske barnehagen og diskutere korleis slike standardar skal utviklast, brukast og følgjast opp for å gi best mogleg resultat (s. 79).

Kan dette oppfattes som en invitasjon til kommuner og barnehager om å vurdere standarden i norske barnehager på nytt, i forhold til dagens kontekst og forventninger om hvilke mål barnehagen skal oppfylle? Etter dette utsagnet omtales implementering av Rammeplanen. Den handler som kjent om krav til innholdsmessig kvalitet i barnehagen, så spørsmålet over skulle ikke være tatt helt ut av lufta. Utfra meldingen som helhet virker det ikke sannsynlig at kvalitetsstandard skulle vise til standard i materiell eller strukturell betydning. Jeg forstår det derfor slik at standard her viser til planer, administrative rutiner og retningslinjer.

Kvalitetsbegrepet i meldingen

Når barnehager og kommuner skal gi seg i kast med å utforme kriterier og definere kvalitet, skal dette bygge på følgende anbefalinger:

Kvalitetsomgrepet må famne vidt. Det må omfatte både innhold og utforming av tilbudet, og kor lett det er å nytte seg av det. Kvalitet har ulike subjektive og objektive dimensjonar. I fastsettjninga av mål og kriterium for kvalitet må ein mellom anna vurdere strukturelle, relasjonelle og pedagogiske faktorar, både i og utanfor kvar enkelt barnehage (s. 81).

Hvor vidt favner kvalitetsbegrepet her, i forhold til Ishikawas inndeling av begrepet Total Kvalitet og i forhold til ISO's definisjon omskrevet til barnehage: Er kvalitet i barnehagen helheten av egenskaper en barnehage har, og som vedrører barnehagens evne til å tilfredsstille barns, foreldres og samfunnets uttalte og underforståtte behov? Barnehagens innhold, utforming, strukturelle, relasjonelle og pedagogiske faktorer svarer til kvalitative mål i Ishikawas terminologi. Tilgjengelighet handler om mengde og le-

veringstidspunkt, som hører inn under bedriftens kvantitative mål. Økonomiske mål som pris, kostnad og fortjeneste er ikke omtalt, men prisen for foreldrene kan være inkludert i utsagnet *kor lett det er å nytte seg av det*.

Kvalitetsmål og kriterier i utsagnet over er romslige kategorier som gir lite konkrete føringer. Slik jeg tolker det, faller kriteriene innenfor hovedgruppene innsatsfaktorer og prosesser (jfr. Dahlberg, Moss & Pence 1999), og sier lite om barnehagens resultater. Barns utbytte av barnehage-tilbudet blir ikke nevnt eksplisitt. Resultater for barn kan være inkludert i relasjonelle og pedagogiske faktorer. Videre kan det tenkes at brukernes tilfredshet er underforstått i *Kvalitet har ulike subjektive og objektive dimensjoner*. Dette er imidlertid et konstaterende utsagn om kvalitetsbegrepet, og sier ingenting om personer og situasjoner. På bakgrunn av Stortingsmeldingens øvrige fokusering på Rammeplanen og barns og foreldres behov, kan det tenkes at gode resultater for barn og foreldre kommer inn under selvfølgeligheter som ikke trenger å gjentas.

Det er interessant at meldingen oppfordrer til vurdering av strukturelle, relasjonelle og pedagogiske faktorer *i og utenfor* hver enkelt barnehage. Dette kan oppfattes som et krav om å plassere diskusjonen om og vurderingen av barnehagens kvalitet i en bred sammenheng, der det er viktig å utvikle kontekstuell relevante kriterier både når det gjelder standard, samværsmåter og pedagogikk (jfr. Woodhead 1999). Dette åpner for at vurdering av barnehagens standard bør sammenlignes med standard i andre tjenester som delfinansieres av det offentlige, og at førskolebarn har rett på de samme materielle godene som andre aldersgrupper i samfunnet får del i. Videre kan dette tolkes som en oppfordring til barnehagene og ansvarlige i barnehagesystemet for øvrig om å følge med i samfunnsutviklingen og i pedagogikkfaget, slik at barna får tilbud som er tilpasset den tiden de lever i og kunnskap på barnehagefeltet.

Stortingsmeldingen tar opp spørsmålet om kvalitetsmålinger av institusjoner i forbindelse med en redegjørelse for andre sektorer og andre nasjoners tilnærming til kvalitet i ulike virksomheter. Måling av kvalitet i barnehager er et omstridt spørsmål i den vitenskapelige kvalitetsdiskursen (Leavers 1994, Dahlberg, Moss & Pence 1999). I Rammeplanens kortversjon heter det at resultatene av pedagogisk arbeid ikke kan eller skal måles på en enkel måte². Spørsmålet blir imidlertid ikke drøftet eller konkludert i

² Rammeplan for barnehagen 1996:34.

Stortingsmeldingen, så det går ikke fram om Regjeringen har tatt noe standpunkt om hvordan barnehagesektoren bør forholde seg til spørsmål om måling av kvalitet.

Hva ties det om?

Livskvalitet og estetikk er ikke tema i Stortingsmeldingens omtale av kvalitet. Kvalitetsbegrepet blir ikke brukt i forbindelse med kosthold, helse, møbler, leker og utstyr (jfr. NAEYC 1999). Barnehagens lokaler, uteområder og materielle redskaper har heller ingen sentral plass. Selv om Stortingsmeldingen uttrykker bekymring for mangler ved barnehagens lokaler, handler ikke kvalitetssatsingen eksplisitt om barnas fysiske arena for lek, læring og livsutfoldelse.

Brukertilpasning er et positivt ladet ord. Det ties om at foreldres evaluering i forbindelse med Utviklingsprogrammet 1995-1997 gikk i en uventet retning: "Tilfredsheten blant foreldre i barnehager med brukertilpasningstiltak er lavere enn i barnehager uten slike tiltak overhodet, og i barnehager med andre typer tiltak" (Bjørngaard & Mordal 1998:8). Vi ser at brukertilpasning i betydningen valgfrihet i oppholdstider ikke kan betraktes som et entydig positivt begrep. Denne undersøkelsen viste også at en femtedel av foreldrene ga uttrykk for at økonomiske innsparinger hadde gått ut over tilbudet til barna. Disse resultatene blir ikke omtalt i Stortingsmeldingen. Resultater fra Næs (1995) viser at foreldre og barn vurderer barnehagens lokaler og uteområder som begrensende for lek og livsutfoldelse. Dette blir heller ikke omtalt i meldingen. Foreldre har med andre ord pekt på sammenhenger mellom økonomiske og materielle rammer og barnehagens innholdsmessige kvalitet i to ulike undersøkelser. Dette er resultater som kan betraktes som relevant og viktig bakgrunnsinformasjon for beslutninger om barnehagens materielle rammer. Når Stortingsmeldingen ikke presenterer disse resultatene, kan det tolkes som en taushet om foreldrenes evaluering, og en utestenging av informasjon om mulige negative resultater for barnehagebarn. Meldingen gir med andre ord en forenklet framstilling av et komplekst problemområde som er politisk viktig. Det handler om fordeling av ressurser til en målgruppe som ikke kan framføre egne interesser. Stortingsmeldingen legger vekt på at brukertilpasning og fleksibilitet ikke må gå på bekostning av kvaliteten på tilbudet til barna. Bjørngaard og Mordal (1998) sin undersøkelse viser at dette ikke er hypotetiske spørsmål, men kan være reelle konflikter, og at foreldre ikke ønsker

at fleksibiliteten i forhold til deres *egne* behov skal gå ut over tilbudet til barna.

I planen for kvalitetssatsing er det et viktig spørsmål som ikke blir tatt opp: Hva koster det å lage bedre barnehager? Dette er sentralt i forbindelse med enhver produksjon. Hvilke innsatsfaktorer trenger vi? Hvilke prosesser er sentrale? Hva er det ønskede resultatet? I enkle arbeidsoppgaver som for eksempel matlaging og husbygging er det opplagt at disse elementene henger nøye sammen. I komplekse oppgaver som omsorg, undervisning og styring av store og mangeartede organisasjoner er ikke sammenhengene så klare og enkle. Det er imidlertid opplagt at det finnes sammenhenger, selv om det ikke er fullt ut mulig å forstå og forklare hvordan de ulike aspektene påvirkes av hverandre. Både i dagliglivet og i barnehageforskning er det vanlig å anta at det finnes slike sammenhenger (jfr. Hwang & Broberg 1993, Borge 1995, NAEYC 1999). Stortingsmeldingen er inne på dette spørsmålet når de sier at det vil være et ”skjeringspunkt mellom eit kvalitativt godt pedagogisk tilbud og kor mange barn og foreldre ein førskolelærer og resten av personalet kan ha oversikt over og ta seg av på ein tilfredsstillande måte” (s. 57). Bortsett fra dette konstaterende utsagnet, dreier økonomiske spørsmål i Stortingsmeldingen seg om hvordan kostnadene kan reduseres, og om hvordan kostnadene skal fordeles mellom samfunnet og foreldrene. Slik er det også i meldingens kapittel 5 *Kostnader og finansiering*. Dette hadde ikke vært problematisk dersom barnehagene i utgangspunktet var bedrifter som sløste med fellesskapets midler. Det foreligger, så vidt jeg har sett, ingen dokumentasjon på at det forholder seg slik. Barnehagesektoren har tradisjonelt klart seg med knappe ressurser (jfr. Korsvold 1998), og store budsjettoverskridelser er et ukjent begrep innen denne bransjen. I St.prp. nr. 1 (1998-99) peker Barne- og familiedepartementet på at barnehagesektoren har hatt en produktivitetsøkning målt ved ukentlig oppholdstid per årsverk, og forklarer dette med at ”barnehagene utnytter personellkapasiteten stadig bedre. Denne tendensen har en sett gjennom hele 90-tallet. En tilsvarende utvikling kan ikke forventes i tiden fremover uten at dette samtidig vil få innvirkning på barnehagens kvalitet”³ Hvilke følger denne utnyttingen kan få for barnas hverdagsliv blir ikke drøftet i Stortingsmeldingen. Verdien av å sørge for at tid og rom utnyttes maksimalt blir heller ikke problematisert eller drøftet i forhold til kvalitet for barn. Det ser derfor ut til at det er av høy verdi å tilby barneha-

³ St. prp. nr. 1 (1998-99):129.

geplasser til flere, mens redusert kvalitet på tilbudet tillegges mindre vekt. Eller sett fra en annen synsvinkel: Det kan se ut til at det å bruke lite penger blir betraktet som en grunnleggende verdi, og at en barnehageplass blir betraktet som verdifull i seg selv, uten at det knyttes til det enkelte barns opplevelser i barnehagen.

Dokumentets diskusjoner om barnehagekostnader tar ikke opp spørsmål om barns rett til en verdig standard og rett til sin andel av velferden i samfunnet (jfr. Qvortrup m.fl. 1994). Den økonomiske diskursen er preget av en teknisk tilnærming til økonomiske spørsmål, og det blir ikke tatt stilling til følgende etiske spørsmål: Hva bør vi gjøre og hva vi bør avstå fra, for at resultatet skal bli godt for mennesker (jfr. Sen 1987)? Økonomiske mål fremstår derfor som noe objektivt gitt, og ikke som resultater av politikeres prioriteringer når goder til barn skal fordeles i konkurranse med goder til voksne samfunnsmedlemmer. Det er ikke gitt at økt ressursinnsats ville føre til bedre kvalitet. Dersom barnehagene har kommet ned på et kostnadsnivå der ytterligere nedskjæringer gir grunn til bekymring for kvaliteten for barna (jfr. St.prp. nr. 1), er det imidlertid grunn til å oppfordre til en grundig vurdering av hvilke konsekvenser de økonomiske nedskjæringer vil kunne få for barn. På bakgrunn av dette savner jeg både en problematisering og en klargjøring av synet på forholdet mellom kostnader og kvalitet i forbindelse med den varslede kvalitetssatsingen. Det kan tenkes at samfunnets glede over å drive barnehagene så billig som mulig ikke vil bli en langvarig glede. ”Ergrelsen over den dårlige kvaliteten varer lenge etter at gleden over den lave prisen er borte,” sier Aune i en brosjyre utgitt av Norsk forening for kvalitet (NFK). Står valget mellom gode barnehager til et fåtall eller mindre gode barnehager til mange, eller har det norske samfunnet råd til gode barnehager til alle? Dette er realpolitiske spørsmål som ikke blir berørt i Stortingsmeldingen.

Satse på kvalitet, men lempe på minstenormer?

Minimumsstandard for areal og bemanning er en del av det Hwang og Broberg (1993) kaller ytre kvalitet, som betraktes som en terskel for å kunne skape den gode barnehage. Når sentrale myndigheter oppfordrer til fleksibel tolkning av normene for ytre kvalitet, vil beslutninger om standard i større grad bli overlatt til den enkelte eier. Utfallet av en slik beslutning er ikke gitt, men når barnehager konkurrerer med lovpålagte tjenester om kommunenes ressurser, er det grunn til å frykte at barnehagebarn ikke blir vinnere når midler skal fordeles.

Stortingsmeldingen tar utgangspunkt i at kostnadene skal holdes på dagens nivå, og satsingen handler om å få best mulige resultater ut av de midlene som er til rådighet. Samtidig opprettholdes Rammeplanens ambisiøse mål. Det kan stilles spørsmål om planlegging, utvikling av kompetanse og definisjoner av kvalitet er en fornuftig prioritering akkurat nå. Fra et bedriftsøkonomisk perspektiv er det viktig å prioritere det viktigste først. Stortingsmeldingen er klar på at dekking av barns og foreldres behov er det viktigste. Det viktigste målet i kvalitetssatsingen er imidlertid å utvikle redskaper og planer. Barns behov dekkes ikke av planer, men av omgivelser som gir rom for aktivitet og av mennesker som har tid og er engasjerte (jfr. Brostrøm & Thyssen 1996, NAEYC 1999). Kvalitetssatsing sammen med svekkelse av bestemmelser om minimumsstandard kan derfor betraktes som en motsetningsfylt politikk. På bakgrunn av dette savner jeg en åpen drøfting av forholdet mellom fysiske rammer og barns muligheter for lek, læring og livsutfoldelse. Nasjonale og lokale pålegg om å bruke tiden på arbeid med å utarbeide planer kan tenkes å innskrenke barnehagens frihet til å prioritere. Det blir da et kritisk spørsmål om planleggingen er innrettet mot å dekke behov i ytterste ledd (jfr. Aune 1996), eller om dette blir aktiviteter som blir et mål i seg selv, og som tar tid fra barnehagens primære oppgaver. Redskaper kan ikke sies å være gode i og for seg. De kan brukes og misbrukes. Det kan også stilles spørsmål om det er formålstjenlig å øke ambisjonsnivået på planleggingssiden dersom det ikke er tilstrekkelig ressurser til gjennomføring av planene (jfr. Johansson 1995).

Regjeringens kvalitetssatsing handler om å opprettholde krav til innholdsmessig kvalitet slik dette er formulert i Rammeplanen, å redusere sentralt fastlagte krav til minimumsstandard, og å øke kravet til fleksibilitet og produktivitet i kvantitativ betydning. OECD-rapporten (1999) om norske barnehager bemerker at målene i Rammeplanen er ambisiøse. Min analyse gir grunnlag for å hevde at det er manglende samsvar mellom ambisjoner og ressursinnsats. Dette er ikke et ukjent fenomen i politiske sammenhenger. EU-kommissionens netværk for børnepasning peker på dette problemet i sitt forslag til handlingsprogram for kvalitet i barnehager: "Uanset hvor velmenende politikken er, kan det ikke fungere, hvis der ikke sikres de nødvendige ressurser til dens implementering" (1996:12). Kombinasjonen stadig høyere ambisjoner og knappere økonomiske ressurser betyr at de menneskelige ressursene blir utsatt for stort press (jfr. Leavers 1994, Johansson 1995, Gammage 1998). Dette ser ut til å være et aktuelt problem også i norsk barnehagesektor: "Barnehagepersonell blir konfrontert med

mange sider ved moderne oppvekstvilkår, men har samtidig knappe ressurser og opplever begrensninger i muligheter til å realisere mål og tiltak” (Sørensen og Grimsmo 1996:vii). I en virksomhet der de menneskelige ressursene er den viktigste innsatsfaktoren for å oppnå gode resultater, og der kvaliteten skapes i de daglige møtene, er det grunn til å løfte fram dette dilemmaet. Bidrar begrensede muligheter til å realisere mål og tiltak til at bedriftens hovedmål nås? Norske barnehagers formål avviker ikke fra Ishikawas (i Aune 1996) syn på kvalitetsstyrte bedrifters hovedmål: glade og fornøyde ansatte, brukere og eiere. Dette perspektivet kommer imidlertid i bakgrunnen når delmålene formuleres.

Handler kvalitetssatsingen om resultater for barn?

Hvilken plass har barna i omtalen av kvalitet? Kvalitet for det enkelte barnet handler om opplevelser i hverdagslivet. Formålet med Regjeringens tre-årige kvalitetssatsing er å opprettholde og videreutvikle barnehagens kvalitet. Satsingen skal bygge på Rammeplanens føringer og ta utgangspunkt i barns og foreldres behov. Rammeplanen fokuserer på barns utbytte av barnehagetilbudet, så dette kan betraktes som en uttalt prioritering av resultater for barn. Det synes likevel klart at de ansattes bevissthet skal rettes mot utarbeidelse av redskaper og systemer. Når tid er en knapp ressurs, kan dette gå på bekostning av bevissthet om barns behov og de daglige møtene med barn og foreldre. En av hovedideene bak TKL er at det er viktig å sørge for at nødvendige ressurser og kompetanse finnes på rett sted til rett tid (Aune 1996). Dette perspektivet har jeg ikke funnet i Stortingsmeldingens skisse til kvalitetssatsing. Et kompetent personale er riktignok ett av områdene for kvalitetssatsingen. Dette dreier seg imidlertid om å utvikle kompetanse, og ikke om å sørge for at engasjerte og kompetente voksne er tilgjengelige for barn *når* og *der* de trenger det.

Kvalitetssatsingens fokus på utarbeidelse av definisjoner av kvalitet kan heller ikke sies å være rettet direkte mot resultater for barna. Å definere et begreps innhold og å skrive planer kan betraktes som aktiviteter der voksne leker med ord og forhandler om makt. Hele barnehagesektoren skal settes i sving med den teoretisk krevende øvelsen det er å definere kvalitet, og dette skal skje bare 4 år etter at barnehagene har fått en forskrift som skal styre barnehagens innholdsmessige kvalitet. Det er vanskelig å se at dette er rimelig ressursanvendelse.

I Stortingsmeldingen er balansering mellom hensyn til ulike interesser og interessenter et sentralt tema, og det heter at ”fleksibilitet og brukertilpassing i barnehagetilbudet må ikke gå ut over dei kvalitetene barnehagen har for barna” (s. 77). Spørsmål om balanseringen dreier seg om type resultater: Kvalitative, kvantitative og økonomiske. Videre handler det om resultater for ulike interessenter: Barn, foreldre og samfunnet. Barnehagene skal balansere mellom hensyn til kvalitet i barns liv, hensyn til foreldres behov for trygge, tilgjengelige og billige barnehager, og hensyn til samfunnets behov for gode, mange og billige barnehageplasser. Forutsatt at det ikke bevilges nødvendige midler til etablering og drift av nye barnehager, og målet om full barnehagedekning innen år 2003 opprettholdes, vil denne balansekunsten fortsatt være aktuell akrobatikk de nærmeste årene. Å konstatere at det er nødvendig å balansere mellom ulike hensyn kan tolkes som en tydeliggjøring av barnehagens komplekse oppgaver. Å utføre balansekunsten er et spørsmål om prioriteringer i den praktiske hverdagen, og meldingen er lite eksplisitt opptatt av dette.

I 1998 manglet 18,3 % av de ansatte i stillinger som styrere og pedagogiske ledere førskolelærerutdanning.⁴ Vel 40 prosent av undersøkte barnehagelokaler ble vurdert til å ha fullt tilfredsstillende bruksegenskaper i forhold til dagens krav til fleksible løsninger. Dette viser at det er stor avstand mellom idealer og virkelighet i barnehagesektoren på slutten av 90-tallet. Det kan derfor se ut som om Regjeringen ”ser stort på det” når de innledningsvis i Stortingsmeldingen hevder at norske barnehager har god kvalitet. Hvor mange barn er det som tilbringer dagene i en barnegruppe der ett eller flere sentrale kvalitetskrav ikke er oppfylt? Kvalitetssatsing uten fokus på nødvendige forutsetninger for kvalitet er en lite overbevisende strategi.

Jo mer positiv og sammenhengende aktivitetsplanen og organisasjonen er, jo tettere kontakt det er til verdigrunnlaget, jo mer sannsynlig er det at resultatet blir god kvalitet, sier Balageur, Mestres & Penn (1991:19). Manglende drøfting av sammenhenger mellom verdigrunnlaget i Rammeplanen og utvikling av en barnehage som er maksimalt kostnadseffektiv og produktiv i kvantitativ betydning gjør etter min vurdering myndighetenes oppdrag til barnehagene uklart. Skal de ansatte først og fremst være lydhøre i forhold til barnas og/eller foreldrenes behov? Skal de være lydige i forhold til sentrale myndigheters *kvalitative* krav, slik de er gitt i lover og

⁴ St.meld. nr. 27 (1999-2000):59.

forskrifter, eller til sentrale og lokale myndigheters kvantitative og økonomiske krav gitt ved politiske mål og budsjetter? Uklare budskap fra øverste myndighet gir rom for ulike tolkninger. Beslutninger om prioriteringer blir overlatt til andre nivåer i systemet: Lokalpolitikere, eiere, lokal forvaltning og den enkelte barnehage. Det er derfor fortsatt et åpent spørsmål om den nasjonale kvalitetssatsingen vil fokusere på innsats som bidrar direkte til at barnehagen blir et godt sted å være for barn.

Hvor går ferden?

Nasjonale erklæringer staker opp kursen for utviklingsretningen i barnehagesektoren (Balageur, Mestres & Penn 1991). Norske myndigheter har tidligere spilt en sentral rolle i forhold til utforming av kvalitetskriterier for barnehagene (Korsvold 1998). Gjennom lovgivning har de stilt krav til eiere om at barnehagene skal ha en minstestandard når det gjelder materielle og strukturelle egenskaper som ute- og inneareal, bemanning og gruppestørrelser. Førskolelærere har blitt forstått som garantister for den innholdsmessige kvaliteten. Korsvold hevder at sentrale myndigheter har hatt store ambisjoner om at barnehagene skal være av god kvalitet, og vurderer Lov om barnehager (1975) som en milepæl når det gjelder samfunnets fellesansvar for barn. Ambisjonene synes fortsatt høye, og førskolelærere blir, sammen med personalet for øvrig, fortsatt betraktet som barnehagens viktigste ressurs. Satsingen skal bygge på tradisjoner og arbeidsmåter som er godt etablerte i norske barnehager. Det er imidlertid grunn til å spørre om sentrale myndigheters engasjement er i ferd med å ta en ny retning. Kvalitet er et positivt ladet ord, og de valg som her er gjort kan være viktige for synet på hvilke sider ved barnehagens helhet som skal vektlegges de nærmeste årene. Nye elementer i den foreslåtte kvalitetssatsingen er at departementet, kommunene og barnehagene skal utvikle et nytt redskap, og alle barnehager skal satse på fleksibilitet og brukertilpasning i betydningen varierte åpningstider. Dette kan oppfattes som en sterkere nasjonal styring av bedriftens kvantitative og økonomiske mål. Den nasjonale styringen av materiell og strukturell standard går i retning av mindre konkrete og detaljerte bestemmelser. Dette begrunnes med hensyn til lokale myndigheters og barnehageeieres selvbestemmelse, og ikke med at barnehagene jevnt over har en tilfredsstillende standard, slik at nasjonale normer ikke lenger er nødvendig av hensyn til barns velferd. Kan vi få det paradoksale resultat

at den varslede kvalitetssatsingen vil bidra til at samfunnet reduserer sitt engasjement i barnehagen som arena for barns livsutfoldelse?

Litteratur og kilder

- Aune, A. 1996. *Kvalitetsstyrte bedrifter*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Aune, A. Udatert brosjyre. Oslo: Norsk forening for kvalitet.
- Balageur, I., Mestres, J. & H. Penn. 1991. *Kvalitet i pasningsordninger for små barn. Et arbeidspapir*. København: Kommissionen for De Europeiske Fællesskaber.
- Barne- og familiedepartementet. 1995. *Lov om barnehager*. Q-0902 B.
- Barne- og familiedepartementet. 1996. *Rammeplan for barnehagen*. Q-0903 B.
- Barne- og familiedepartementet. 1996. *Rammeplan for barnehagen – en kortfattet presentasjon*. Q-0917 B.
- Barne- og familiedepartementet. 1998. *Resultater og erfaringer fra Utviklingsprogrammet for barnehagesektoren 1995 - 1997. Sluttrapport*. Q-0962.
- Barne- og familiedepartementet. 1998. *St. prp. nr. 1 (1998-99)*.
- Barne- og familiedepartementet. 1999. *St.meld. nr. 27 (1999-2000) Barnehage til beste for barn og foreldre*.
- Bjørngaard, J. H. & Mordal, T. L. 1998. *Økt brukertilpasning i barnehagen?* Rapport nr.2 - 1998, Lysaker: Statens institutt for forbruksforskning.
- Borge, A. I. H. 1995. *Kvalitet i barnehagen - en kunnskapsoversikt*. Oslo: Statens institutt for folkehelse.
- Borge, A. I. H. 1998. *Barnets verd og barnehagens verdier. En Kunnskapsanalyse*. Oslo: Statens institutt for folkehelse.
- Brostrøm, S. & Thyssen, S. 1996. *Kvalitet i barnets liv i daginstitutionen*. København: Danmarks Pædagogiske Institut.
- Cryer, D., Tietze, W., Burchinal, M., Leal, T. & J. Palacios. 1999. Predicting process quality from structural quality in preschool programs: A cross-country comparison. *Early Childhood Research Quarterly* 14(3): 339-360.
- Dahlberg, G., Moss, P. & A. Pence. 1999. *Beyond Quality in Early Childhood Education and Care: Postmodern Perspectives*. London: Falmer Press.
- EU - kommissionens Netværk for Børnepasning. 1996. *Kvalitetsmål for daginstitutioner. Forslag til et tiårigt handlingsprogram*. Brüssel: EU - kommissionen.
- Gammage, P. 1998. Editorial. *European Early Childhood Education Research Journal* 6(1) 2-4.
- Hellesnes, J. 1975. *Sosialisering og teknokrati*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Hwang, C.P. & Broberg, A.G. 1993. Barnomsorgens "inre liv". *Aktuell Forskning. Rapport nr.4/1993*: 61-76. Göteborgs Universitet: Centrum för Kunskap om Barn.
- Johansson, I. 1995. *Kvalitet i förskolan: och under de första skolåren: ideer och metoder*. Stockholm: Liber utbildning.

- Katz, L. G. 1999. International perspectives on early childhood education: Lessons from my travels. *Early Childhood Research and Practice* 1(1). University of Illinois at Urbana-Champaign; USA (<http://ecrp.uiuc.edu/v1n2/index/html>).
- Korsvold, T. 1998. *For alle barn! Barnehagens framvekst i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Lamb, M. E., Sternberg, K. J., Hwang, C. P. & A. G. Broberg, red. 1992. *Child Care in Context: Cross-Cultural Perspectives*. Hillsdale: L. Erlbaum.
- Latinsk ordbok. 1921. Kristiania J. W. Cappelens Forlag, Lund.
- Leavers, F. red.) 1994. *Defining and Assessing Quality in Early Childhood Education*. Belgium: Studia Paedagogica, Leuven University Press.
- Mordal, T. L. 1997. *Barnehager – tilbud og brukere*. Rapport nr. 1–1997. Lysaker: Statens institutt for forbruksforskning.
- Morgan, G. 1988. *Organisasjonsbilder*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Moss, P. 1994. Defining quality: values, stakeholders and processes. I: Moss, P. og A. Pence, red. *Valuing Quality in Early Childhood Services*. London: Chapman.
- NAEYC. 1999. *Signs of quality in early childhood programs*. (<http://www.naeyc.org/accreditation/faq>)
- Næs, T. I. 1995. *Kvalitet i barnehagen: et barneperspektiv*. Rapport nr.8-1995. Lysaker: Statens institutt for forbruksforskning.
- Næs, T. I. & Mordal, T. L. 1997. *Barns trivsel i barnehagen*. Rapport nr.13-1997. Lysaker: Statens institutt for forbruksforskning.
- OECD. 1999. *Early Childhood Education and Care Policy in Norway*. OECD Country Note, Paris.
- Penn, H. 1994. Working in conflict: developing a dynamic model of quality. I: Moss, P. and Pence, A., red. *Valuing Quality in Early Childhood Services*. London: Chapman.
- Qvortrup, J. 1994. Childhood matters: An Introduction. I: Qvortrup, J., Bardy, M., Sgritta, G. & H. Wintersberger, red. *Childhood Matters. Social Theory, Practice and Politics*. Avebury. Germany.
- Røvik, K.A. 1998. *Moderne organisasjoner*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Sandve, A. M. 2000. Kvalitet i barnehagen – for hvem? Hovedoppgave i barnehagepedagogikk, Høgskolen i Oslo.
- Sen, A. 1987. *On Ethics and Economics*. Oxford UK & Cambridge USA: Blackwell Publishers.
- Statskonsult. 1996. *Brukerorientert kvalitet. Kvalitetsutvikling i offentlige virksomheter*. Temahefte, Oslo.
- Sørensen, B. Aa. & Grimsmo, A. 1996. *Arbeidsmiljø og arbeidshelse i barnehagesektoren*. AFIs rapportserie nr.8/96, Oslo.
- Woodhead, M. 1999. Towards a global paradigm for research into early childhood education. *European Early Childhood Research Journal* 7(1): 5–22.