



UNIVERSITETET I BERGEN  
*Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap*

AORG350 MASTEROPPGAVE

VÅR 2019

# **En casestudie om maktforhold i barnehagesektoren**

Analyse av maktforhold i barnehagesektoren slik  
de viste seg i policyprosessen om  
bemanningsnorm i barnehagen

---

**Erik Klausen**

## **Forord**

Denne masteroppgaven tar for seg prosessen frem mot vedtaket av bemanningsnorm i barnehagen. Oppgaven er skrevet på institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Jeg vil takke min veileder professor Kjetil Børhaug som har gitt meg konkrete innspill og som har utfordret meg til å tenke bredere. Jeg vil også takke forskergruppen Kunnskap, politikk og organisering for direkte og konstruktive tilbakemeldinger.

Jeg vært barnehageforelder siden 2010, og fra 2011 har jeg deltatt i sektoren som styremedlem. Som styremedlem i en foreldreid privat barnehage har jeg som ikke-profesjonell aktør måtte manøvrere mellom oppfatninger jeg har hatt som eierrepresentant og hva jeg som forelder kan ha ønsket. Jeg har fulgt debatten fra både et foreldreperspektiv og et eierperspektiv gjennom snart en tiårsperiode. Det har på denne måten vært spennende å studere et felt jeg har vært involvert i. Denne våren er min antatt siste som barnehagefar. Jeg vil snart ikke være en direkte interessent i barnehagesektoren, men jeg håper at arbeidet med denne studien vil føre til at jeg beholder interessen for feltet.

Jeg vil rette en stor takk til familien min. Tålmodige barn som har gitt meg tid til å jobbe med oppgaven, og min kone som har orket å høre på meg og gitt meg oppmuntring når jeg har trengt det.

Erik Klausen

Rosslund mai 2019

## Innholdsfortegnelse

Forord	1
Innholdsfortegnelse	2
<b>Kapittel 1 – Innledning</b>	<b>5</b>
1.1 Tema og bakgrunn	5
1.2 Studiefelt	6
1.3 Problemstilling	8
1.4 Teoretisk og metodisk utgangspunkt	9
<b>Kapittel 2 – Teori</b>	<b>13</b>
2.1 Teoretisk rammeverk	14
2.2 Tesen om kontraksjon og detraksjon	15
2.2.1 Konsensus og konflikt	17
2.2.2 Forholdet mellom lovgivende forsamling og regjeringen	18
2.3 Polycysirkelen	20
2.3.1 Nivå 1 – Agendasetting	21
2.3.2 Nivå 2 – Policyformulering	23
2.3.3 Nivå 3 – Policybeslutning	26
2.3.4 Nivå 4 – Policyimplementering	28
2.3.5 Nivå 5 – Policyevaluering	29
2.3.6 Avgrensing av polycysirkelen	30
2.3.7 Oppsummering polycysirkelen	31
2.4 Prosessmodell	31
2.5 Oppsummering teori	33
<b>Kapittel 3 – Metode</b>	<b>34</b>
3.1 Casestudie	34
3.2 Datamateriale	36

3.2.1 Datautvalg	37
3.2.2 Stortingsmeldinger	37
3.2.3 Lovproposisjoner	38
3.2.4 Representantforslag	38
3.2.5 Høringsuttalelser	39
3.2.6 Komiteinnstillinger	39
3.2.7 Offentlige utvalg og utvalgsrapporter	39
3.3 Datakvalitet	40
3.3.1 Relabilitet	40
3.3.2 Validitet	40
3.3.3 Begrepsvaliditet	41
3.4 Analytiske verktøy	42
3.5 Generalisering	44
<b>Kapittel 4 – Kontekst</b>	45
4.1 En oversikt over norsk barnehagehistorie	46
4.2 Politiske linjer i barnehagehistorien	49
4.3 Styringssystem og aktører i barnehagesektoren	52
4.4 Oppsummering kontekst	56
<b>Kapittel 5 – Agendasetting – Kvalitet på dagsorden, 2009 – 2011</b>	58
5.1 Stortingsmelding 41	58
5.2 Innstilling 162S	60
5.3 Agendasetting og policyvinduer	63
<b>Kapittel 6 – Policyformulering – Ekspertutvalg og flertallsregjering, 2012 – 2013</b>	66
6.1 NOU 2012:1	66
6.2 Stortingsmelding 24	71
6.3 Innstilling 380S	76
6.4 Policyformulering	79

<b>Kapittel 7 – Policyformulering – Retningsskifte med regjeringsskifte? 2013 – 2016</b>	81
7.1 Representantforslag 101S og innstilling 47S	81
7.2 Stortingsmelding 19	82
7.3 Innstilling 348S	85
7.4 Policyformulering	87
7.5 Ny rammeplan	90
<b>Kapittel 8 – Policybeslutning – Vedtak av endringer i barnehageloven, 2017 – 2018</b>	91
8.1 Høringsnotat om endring av barnehageloven	92
8.2 Forskriftsendring av barnehageloven	92
8.3 Proposisjon 67L	93
8.4 Innstilling 319L	97
8.5 Policybeslutning	102
8.6 Policyimplementering	106
8.7 Policyevaluering	107
<b>Kapittel 9 – Tolking</b>	108
9.1 Oppsummering policyprosess	108
9.2 Instrumentvalg	110
9.3 Kontraksjon og detraksjon	112
<b>Kapittel 10 – Avslutning</b>	116
10.1 Oppsummering av empiriske hovedfunn	116
10.2 Studiens teoretiske implikasjoner	117
10.3 Videre forskning	119
<b>Litteraturliste</b>	120

# **Kapittel 1 - Innledning**

## **1.1 Tema og bakgrunn**

Historien om barnehagesektorens utvikling etter 2. verdenskrig har på mange måter vært en suksesshistorie. Fra å være et marginalt fenomen som omfattet en til to prosent av barna i årskullene under skolepliktig alder i årene fra 1945 til 1960, bruker i dag over 90 prosent av barna i tilsvarende årskull store deler av sine hverdager i barnehagen. For 3 til 5-åringene har 97% av barnehageplass (SSB, 2017). Denne utviklingen har vært et resultat av strømninger i samfunnet, men også som konsekvens av målrettet politikk.

Som et samfunnsfenomen vil det være av verdi å identifisere hvilke verdier og interesser som har vært med på å forme barnehagesektoren. I et statsvitenskapelig perspektiv vil det være relevant å belyse hvilke aktører som har makt i barnehagesektoren, og hvordan sektoren blir organisert. Ved å ha gått gjennom en transformasjon, fra å være en relativt liten nisjesektor til å bli et stort område innen offentlig og privat tjenestetilbud, vil det være av interesse å danne et bilde av hvordan maktforholdet er i sektoren og hvordan endringsprosesser tar form. Det er gjort en del studier av maktforhold i barnehagesektoren, noe som vil bli presentert i kapittel 4, men dette er likevel lite utforsket. Det har blant annet blitt gjort få studier av hvordan barnehagepolitiske prosesser går for seg (Børhaug & Moen, 2014, s. 162). I denne studien vil det bli gjort en analyse av en sak som kan gi innblikk i maktforhold slik det viste seg i denne saken. Denne studien kommer til å belyse bemanningsnorm for barnehagen. En sak som hadde vært på agendaen i mange år, men som akselererte i 2017 og som førte til mye debatt i forbindelse med vedtaket i 2018.

I studien vil det bli gjort greie for noen av trekkene og debattene som førte frem til vedtaket, og hvilke maktforhold det er mellom aktørene på det øverste nivået i sektoren. Vedtaket av bemanningsnorm i barnehagen førte til at sterke motsetninger kom til syne på det politiske planet, og fra ansatte, foreldre og andre interessenter kom historier om hvordan regelverket åpnet for uforsvarlig drift (Twitter, 2018). Det er ofte i forbindelse med et formelt vedtak av

en politikk at det er mest mediestøy og protester (Børhaug og Moen, 2014, s. 152). Det store engasjementet som ble mobilisert ved vedtaket av bemanningsnorm i barnehagen kan på denne måten tydeliggjort stillinger og maktposisjoner i det politiske landskapet. Var disse posisjonene en del av prosessen hele veien fra saken kom på agendaen, forslag ble formulerte og frem til vedtaket? Saken om bemanningsnorm kan på denne ha potensial til å vise maktforhold i barnehagesektoren i en enkeltsak. Om denne saken har sammenheng med andre saker innen barnehagefeltet vil vurderinger og slutninger kunne gi innsikt i makt og styring i barnehagesektoren.

## **1.2. Studiefelt**

Hvordan barn under skolepliktig alder fikk omsorg, opplæring og oppdragelse ble lenge sett på som et privat område som ikke hørte til det offentlige. Den store utbyggingen av barnehagesektoren henger sammen med en oppfatning om at det politiske systemet skal ta ansvar for oppfostringen av barn under skolealder (Børhaug & Moen, 2014, s. 17). På denne bakgrunn vil mange også oppfatte at det politiske systemet har ansvar for å løse konflikter knyttet til pedagogiske og organisatoriske valg for en god barnehagedrift. Som studiefelt kan barnehagesektoren oppfattes som understudert. Det finnes få studier av hvordan barnehagepolitiske prosesser arter seg (Børhaug & Moen, 2014, s. 162). Hvis ulike aktører ikke kan underbygge sine meninger med kunnskap vil politisk ideologi eller foreldres ønsker kunne overta styringen av hvordan sektoren blir organisert. Forskning om barnehagefeltet kan på denne måten hindre at særinteresser styrer kunnskapsgrunnlaget og underbygger og berettiger egne ønsker og behov.

Det har blitt hevdet at det er et stort gap mellom politikk og fag (Kvvello et al, 2010, s. 36). På politisk nivå har det vært lagt særlig vekt på antall barnehageplasser. Kvantitet har skygget for kvalitet i mye av den politiske debatten (Kvvello et al, 2010, s. 17). Denne studien har ambisjon om å si noe om hvordan offentlig styringsvilje i barnehagesektoren kan ha sammenheng med konfliktnivået i sektoren. Vil en styrking av sentralgitte styringsverktøy henge sammen med mer konflikt og verdipluralisme, eller vil denne typen faktorer operere uavhengig?

Barnehagefeltet har blitt et stort politisk felt. Om man mener at det offentlige skal ta ansvar for oppfostringen av barn under skolepliktig alder vil det også kunne hevdes at feltet har vært underregulert. Tidligere har myndige og kyndige damer hatt kontroll i de enkelte barnehagene. I og med at en stor del av barndommen blir levd i barnehagene er sektoren viktig både for personlig utvikling, men også som del av utdanningsløpet. I tillegg blir en stor del av det offentliges ressurser brukt til å finansiere barnehagene. Om barnehagefeltet har en helt egen karakter vil det være vanskelig å benytte teoretiske modeller for å forutse og forklare hvordan politiske prosesser tar form og forløper. Har barnehagefeltet, i motsatt fall, noen overlappende kjennetegn med andre politiske felt vil teoretiske modeller kunne brukes til å gi antagelser for hvordan politiske valg vil påvirke hvordan prosesser utspinner. Denne studien vil på denne måten prøve å koble en enkelt sak med en teoretisk modell for makt og verdispørsmål i demokratier.

Barnehagefeltet var lenge noe som det offentlige i stor grad overlot til det private, men i de senere år kan det se ut som at sektoren har vært i en kontraksjonsfase med innstramning av styring (Børhaug & Moen, 2014, s. 143). Ved å benytte tesen om kontraksjon og detraksjon vil denne studien utforske prosessen frem mot vedtaket av bemanningsnorm i barnehagen og analysere om det kan finnes en sammenheng mellom styringsvilje og grad av verdikonsensus eller verdipolarisering. (Jacobsen, 1964, s. 199 – 200). Et viktig spørsmål vil i så måte være om barnehagepolitikken er i kontraksjon eller detraksjon (Børhaug & Moen, 2014, s. 24). Vil en eventuell kontraksjon eller detraksjon henge sammen med konflikt og polarisering? Disse to spørsmålsområdene, og en eventuell sammenheng mellom dem, vil kunne ha innvirkning på hvordan maktforhold utvikler seg i barnehagefeltet. Er det lovgivende forsamling, forvaltning eller private aktører som legger føringer i barnehagesektoren, og er interaksjonen mellom de ulike aktørene preget av konsensus eller konflikt? For å være en sektor som forvalter store offentlige tilskudd og har betydning for den første barndommen til et stort flertall av landets barn kan det hevdes at barnehagefeltet er understudert. Å øke kunnskapen om styringsviljen og konfliktnivået i barnehagesektoren og forholdet mellom disse faktorene vil på denne måten kunne være av betydning for å øke forståelsen av sektoren. Dette fører studien til problemstillingen.



### 1.3. Problemstilling

I denne studien vil vedtaksprosessen frem mot bemanningsnorm i barnehagesektoren bli undersøkt, og det vil bli analysert om denne prosessen peker mot økt eller redusert styringsvilje. I tillegg vil det bli vurdert om den politiske debatten på nasjonalt nivå har vært kjennetegnet av enighet eller konflikt. Problemstillingen som denne studien vil arbeide ut fra vil på denne måten bli:

*Viser prosessen frem mot lov om bemanningsnorm i barnehagen i 2018 en økende politisk styringsvilje, og har denne prosessen vært preget av konsensus eller polarisering?*

Som modell for å beskrive den aktuelle policyprosessen vil policysirkelen bli benyttet. Studien vil bygge på Howlett, Ramesh og Perl (2009) sin modell for å beskrive hvordan en policy tar form og hvilke faser en policyprosess vanligvis gjennomgår. Studien vil konsentrere seg om de tre første fasene i policysirkelen. Dette blant annet fordi policyprosessen gjennomgår den fjerde fasen på tidspunktet denne studien blir gjort.

Studien vil fokusere på tidsperioden fra 2009 til 2018. Denne tidsbegrensingen har blitt valgt fordi planene om å oppnevne et utvalg som skulle gjennomgå hvordan styringsverktøyene i barnehagesektoren var kvalitetssikrende i sektoren ble fremført i stortingsmelding 41 våren 2009. Denne utvidelsen av det politiske området fra å hovedsakelig gjelde kvantitet til også å omfatte kvalitet førte frem til barnehageutvalget og deres offentlige utgreiing NOU 2012:1. Mange av linjene fra barnehageutvalget ledet frem mot lovendringen i 2018. Som nevnt har det tidligere vært lite forskning som omhandler maktforhold i barnehagesektoren. I etterkrigstiden var det skolen som ble det politiske satsingsområdet som det var enighet om å arbeide mot for å satse på barn og utdanning (Kvelling et al, 2010, s. 81). Ved å koble styringsvilje med konfliktnivå ønsker denne studien å belyse policyprosessen frem mot vedtaket av bemanningsnorm. Analysen av denne policyprosessen kan peke i retning av hvilke vurderinger som bør bli tatt ved initiering og iverksetting av fremtidige reformer og lovendringer innen barnehagefeltet.

#### **1.4. Teoretisk og metodisk utgangspunkt**

For å kunne besvare en problemstilling vil et analytisk rammeverk fungere som et redskap som skal binde sammen teori med empiri. Denne studien vil som tidligere nevnt benytte de tre første fasene i policysirkelen for å beskrive og systematisere den aktuelle policyprosessen (Howlett et al, 2009). Ved å systematisere prosessen vil studien kunne belyse om policyprosessen viser tegn på å samle makt i demokratiske organ eller om det var forvaltning og andre interessenter som la føringer for hvordan prosessen har forløpt.

Om demokratisk valgte organ har fått økt makt vil det kunne være tale om en kontraksjon, mens om forvaltning, eksperter, profesjoner, barnehageeiere og andre interessenter har fått økt innflytelse vil det kunne tyde på at prosessen tok form av en detraksjon. Tesen om kontraksjon og detraksjon predikerer at antall kontroversielle politiske saker vil henge sammen med grad av maktkonsentrasjon. En antagelse vil være at en kontraksjon vil finne sted når det er mange politiske konflikter (Gran, 2005, s. 1). I motsatt fall vil en detraksjon kunne ta sted når det er sterk verdikonsensus og lavere konfliktnivå. Ved å belyse konfliktnivå i prosessen frem mot bemanningsnorm i barnehagen vil denne studien kunne gi innsikt i styring og maktforhold i barnehagesektoren.

Det empiriske materialet vil strekke seg over fire stortingsperioder og to regjeringer, der Solberg-regjeringen hadde to konstellasjoner. Bakgrunnen for å bruke en modell for å beskrive en policyprosess er for å gjøre policyprosessen mer oversiktlig. Policysirkelen viser fasene i modellen som sekvensielle steg, men modellen legger ikke opp til at alle policyprosesser vil ta samme retning. Policyprosesser kan være komplekse og kan være preget av små nyanser, men ved å benytte policysirkelen som ramme vil den kunne være en modell som kan hjelpe til med å få årsak og virkning av ulike fenomen frem i lyset (Howlett et al, 2009, s. 209 – 210). Datagrunnlaget for denne studien vil være offentlige dokumenter. Denne typen dokumenter vil være åpne og tilgjengelige for andre studier, og vil på denne måten kunne gi pålitelige målinger. Ved å fokusere på offentlige dokumenter fra det øverste politiske nivået vil studien kunne miste noe av dynamikken i debatter og handlinger fra andre nivåer i sektoren. Denne studien vil likevel hevde at et bredt utvalg av offentlige dokumenter

vil kunne presentere en policyprosess og kunne si noe om styringsvilje og konfliktnivå i sektoren gjennom policyprosessen.

Kapitlene i denne oppgaven er organisert på denne måten:

## **Kapittel 2 – Teori**

I dette kapitlet vil det teoretiske rammeverket som studien vil basere seg på bli presentert. Tesen om kontraksjon og detraksjon vil bli presentert. Det vil bli drøftet hvordan en kontraksjon og en detraksjon kan ta ulike former. For å studere konfliktnivået i et maktforhold vil det også være relevant å studere maktforhold og konfliktnivå i ulike faser. Polycysirkelen vil på denne måten bli brukt som modell for å strukturere og forklare en policyprosess gjennom flere faser. Dette vil lede til en konseptualisering av en modell basert på tesen om kontraksjon og detraksjon.

## **Kapittel 3 – Metode**

I metodekapitlet vil praktiske vurderinger som blir lagt til grunn i metodevalg for å besvare problemstillingen bli drøftet. En viktig avveining vil være hvilken type studie som vil kunne gi sterkest empirisk materiale, både når det gjelder datakvalitet og analyseverktøy.

## **Kapittel 4 – Kontekst**

I kontekstkapitlet vil det bli gjort rede for forhold i konteksten som har betydning for den aktuelle policyprosessen. De kontekstuelle forholdene vil bli presenterte og drøftet i forhold til hvordan de kan være med på å beskrive og forklare prosessen som frem mot vedtaket av bemanningsnorm i barnehagene. Denne typen forhold vil være barnehagesektorens historie og politiske linjer i denne historien, styringssystem i barnehagesektoren og aktørene som rommer sektoren.

De neste fire kapitlene (kapittel 5 – 8) vil følge og presentere den aktuelle policyprosessen i kronologisk rekkefølge. Prosessen vil bli delt inn i fire tidsperioder som samsvarer med tre av fasene i policysirkelen. Funn fra empirien vil bli analysert og koblet opp mot det teoretiske rammeverket, og vil bli drøftet og vurdert i forhold til spørsmål fra problemstillingen. Studien vil ha fokus på i hvor stor grad uttalelser og vedtak fra det sentrale styringsnivået kan antyde grad av styringsvilje, og hvordan konfliktnivået i debatten utvikler seg gjennom prosessen.

### **Kapittel 5 – Kvalitet på dagsorden, 2009 - 2011**

Den første tidsperioden omhandler hvordan saken om bemanningsnorm kom på agendaen. Kvantitativ utbygging hadde stått i sentrum fra tusenårsskiftet, men mot slutten av det første tiåret i det tjueførste århundret kom kvalitet mer på banen.

### **Kapittel 6 – Ekspertutvalg og flertallsregjering, 2012 - 2013**

Det neste kapitlet vil presentere og analysere NOU 2012:1. Denne teksten, som summerte opp arbeidet til barnehageutvalget, ble en svært viktig del av formuleringsfasen frem mot vedtak av bemanningsnorm. Kapitlet vil også følge prosessen videre gjennom stortingsmelding 24 og den påfølgende innstillingen i 2013.

### **Kapittel 7 – Retningsskifte etter regjeringsskifte, 2013 - 2016**

Stortingsvalget i 2013 førte til et regjeringsskifte. En flertallsregjering ble avløst av en mindretallsregjering. Dette kapitlet vil ta opp hvordan formuleringsfasen tok veien videre etter regjeringsskiftet.

### **Kapittel 8 – Vedtak av endringer i barnehageloven, 2017 - 2018**

Bemanningsnorm for barnehagen ble vedtatt i 2018 etter å ha vært gjennom en høringsrunde fra 2017. Dette kapitlet vil gjøre greie for og analysere hvordan beslutningsfasen gikk for seg. Var beslutningsfasen en fortsettelse av de foregående fasene eller tok prosessen en ny retning?

## **Kapittel 9 - Tolking**

I dette kapitlet vil funn bli oppsummert og drøftet. Analyse fra de foregående kapitlene vil bli forsøkt sett i sammenheng med en ambisjon om å gi en tolkning av hva studien kan vise. Har prosessen frem mot vedtaket av bemanningsnorm i barnehagen vært preget av økt styringsvilje, og har dette sammenheng med konfliktnivået i sektoren?

## **Kapittel 10 – Avslutning**

Ved å se på de teoretiske implikasjonene som studien vil kunne vise vil eventuelle veier videre for nye forskningsprosjekt bli skissert.

## **Kapittel 2 - Teori**

Problemstillingen som denne oppgaven søker besvare omhandler prosessen som førte frem til innføringen av minimumskrav til grunnbemanning i barnehagen i 2018. For å kunne oppnå dette vil det være nødvendig å spesifisere et teoretisk rammeverk som skal brukes til å beskrive og forklare empiriske funn. Offentlige myndigheter bruker et vidt spekter av instrumenter for å utføre sin innflytelse over økonomi og samfunn og for å nå sine policymål, fra indirekte metoder som moralsk påvirkning og subsidier, til direkte metoder som offentlig drevne tjenester. Policydesign berammer de instrumentene som det offentlige bruker for å nå sine policymål innen et mer generelt syn på regler for hvordan drive politikk (Linder og Peters, 1989, s. 38).

Ved utøving av makt i politikken vil legitimitet til å ta avgjørelser henge sammen med hvordan valg begrunnes. Er en avgjørelse tatt med autorativ myndighet vil dette kunne skape regulative relasjoner, mens relasjoner som er preget mer av veiledning gjerne vil være forbundet med kyndighetsavgjørelser. På denne måten vil det kunne være et skille mellom avgjørelser tatt med myndighetslegitimitet og med kyndighetslegitimitet. Hvilken legitimitet en avgjørelse er tatt på bakgrunn av vil kunne prege relasjonene mellom de som tar avgjørelser og de som blir berørte (Jacobsen 1964, s. 78 – 79). Det vil derfor være relevant å belyse variasjoner i avgjørelser. Noen avgjørelser blir tatt på bakgrunn av en autorativ tyngde og baserer sin legitimitet på korrekt bruk av myndighet, mens andre avgjørelser blir legitimitert på bakgrunn av å bli akseptert som det vedtaket som vil gi best resultater. Om politiske valg for å nå policymål fører til at initiativ, ansvar og forpliktelse blir trukket sammen til sentrale myndigheter og Stortinget kan det karakteriseres som en kontraksjonsprosess (Jacobsen, 1964, s. 199). Om tendensen heller er preget av at initiativ, ansvar og kyndighetslegitimitet blir spredd utover og nedover i forvaltningen er det heller snakk om en detraksjonsprosess. Om en prosess har tatt form som kontraksjon eller detraksjon vil være faktorer som henger sammen med konfliktnivået i prosessen (Gran, 2005, s. 1). På denne måten vil konfliktbegrepet og grad av konsensus eller polarisering være relevante å klargjøre i forhold til analysen.

Policyinstrumenter er de verktøyene og tiltakene som kan bli brukt ved implementeringer av policyer. Interessante spørsmål som kan komme opp er hvordan myndighetene velger mål, hvordan midler blir valgt for å nå disse målene og hvordan disse midlene passer i forhold til hva som er ansett som passende instrumentvalg. En viktig del av å forstå instrumentene til myndighetene er å forstå hvor verktøyene kommer fra, både konseptuelt og praktisk. I tillegg vil det være viktig å få klarhet i hvordan en beslutningsprosess fører frem mot et instrumentvalg. Valg av policyinstrument kan være gjort på bakgrunn av hva man har kjennskap til, politiske tradisjoner eller profesjonelt bias, og det er viktig å vite hva beslutningstakere tror de får ved å velge et instrument foran et annet. Selv om policyinstrument ofte er i bruk, så er de gjerne ikke så godt forstått (Linder og Peters, 1989, s. 35).

En teoretisk modell for å beskrive og forklare en lovendringsprosess er policysirkelen. Denne modellen viser hvordan politiske prosesser kan organiseres i faser for å konkretisere hvordan slike prosesser går for seg. Ved å basere seg en sekvensiell modell som policysirkelen vil det bli sett på om den politiske prosessen har søkt å samle eller spre makt, og om den har vært preget av konsensus eller om uenighet og polarisering har vært toneangivende.

## **2.1. Analytisk rammeverk**

Et analytisk rammeverk skal hjelpe til med å binde sammen fenomen som eksisterer i kontekster og rammer med forklaringsfaktorer og teorier. På denne måten vil det være nyttig å definere noen begreper og relasjoner mellom begreper som står i gjensidig forhold til hverandre for å kunne kategorisere forutsetninger, antakelser og kunnskap om samfunnet (Grønmo, 2004, s. 35). I forhold til innføring av bemanningsnorm vil et hovedspørsmål være hvilke interesser og verdier som har formet en fremvoksende barnehagesektor. Hvilke aktører har makt og hvem styrer og forvalter makten? Policysirkelen vil fungere som en ramme som vil samle og strukturere begreper som beskriver og forklarer hvordan den politiske prosessen kom på dagsorden, hvilke mulige løsninger som har blitt utforsket, hvordan beslutninger blir tatt og deretter hvordan de politiske instrumentene blir implementert og senere evaluert. Selv om man ofte vil tolke et fenomen ut fra en teoretisk førforståelse og på bakgrunn av et analytisk rammeverk vil man likevel ikke være helt bundet av slike førforståelser (Bukve,

2016, s. 32). Ved å spesifisere rammer for empiriske implikasjoner av ulike forventninger vil oppgaven kunne identifisere når empirien samsvarer med forventningene, men det vil også være observasjoner man ikke kan forklare med det analytiske rammeverket man har lagt til grunn. Ved slike tilfeller vil det gjerne være fordi teorivalg eller metodikk ikke var god nok og at man må modifisere forventninger og metoder, men det kan også være at man har funnet ny kunnskap som kan generaliseres til ny teori.

## **2.2 Tesen om kontraksjon og detraksjon**

Ved å bruke kontraksjon og detraksjon som innfallsvinkel har denne oppgaven ambisjon om å belyse hvordan forholdet mellom grad av styringsvilje og konfliktnivå kan påvirke hvordan en politisk prosess formes og tar retning. Tesen om kontraksjon og detraksjon kan relateres til mengden av kontroversielle politiske saker i et samfunn (Gran, 2005 s. 1). I samfunn og tidsperioder med mye konflikt vil det antas at politisk kontraksjon finner sted, mens det kan antas at politisk detraksjon vil ta form i samfunn og tidsperioder med sterke verdifelleskap.

Kjernen i Knut Dahl Jacobsen sin tese om kontraksjon og detraksjon sier at det er en sannsynlighet for at myndighet samles i et politisk sentrum i saker med høyt konfliktnivå, mens det er en sannsynlighet for at ansvar og myndighet blir spredt ut fra det politiske sentrum i sakfelt med lavt konfliktnivå (Jacobsen, 1964 s. 199). En kontraksjon vil være en bevegelse mot samling av politisk myndighet i sentrale og demokratiske organ som eksempelvis parlamentet, og en tilsvarende svekkelse av kyndighetslegitimiteten nedover i forvaltningssystemet. En kontraksjon vil kunne komme som følge av verdi- eller interessekonflikter. I motsatt fall vil en detraksjon kunne føre til spredning av initiativ og ansvar til et autonomt byråkrati. En slik bevegelse vil gjerne være tuftet på et verdi- og interessefelleskap. En detraksjonsfase kan også henge sammen med at sentrale og demokratiske organ oppfatter et felt som mindre viktig enn andre felt og derfor overlater feltet til forvaltningen eller private aktører som blir regulerte i liten grad (Børhaug & Moen, 2014, s. 24).



En stats tilnærming til styring kan ta ulike former. Fra former der øverste nivå tar alle beslutninger, via ulike mellomvarianter, til spredt makt uten sentral koordinering. I en hierarkisk modell vil de sentrale politiske myndighetene ha ansvaret for å ta de sentrale avgjørelsene basert analytisk-rasjonell kalkulasjon på bakgrunn utredninger fra lavere forvaltning (Christensen et al, 2015, s. 14). En slik modell vil kunne samle makt i de øverste og demokratisk valgte politiske organene. Resten av forvaltningssystemet vil frembringe informasjon som det øverste nivået kan bruke til å fatte vedtak, og lojalt følge opp avgjørelsene fra det sentrale nivået. En annen tilnærming vil være å spre initiativ og ansvar til flere nivå, både regionalt og lokalt. Dette kan bli gjort ved at det øverste demokratiske nivået overlater initiativ og ansvar til andre eller at politikken blir utformet på bakgrunn av interessehevding, kompromisser og forhandlinger (Christensen et al, 2015, s. 14). På denne måten blir antall aktører som er med på legge premisser for politiske avgjørelser økt. Ved å gi flere aktører i forvaltningssystemet større kontroll over et saksområde der de kan virke relativt selvstendig vil en følge kunne være sterkere målorientering hos disse aktørene, men sentrale organ vil samtidig risikere å miste herredømme over hvilke verdier som blir realiserte (Jacobsen, 1964, s. 199). I motsatt fall vil streng kontroll av forvaltningssystemet kunne gi større sjanser for at bestemte mål blir realiserte, men en risiko er at forvaltningen blir formalistisk (Jacobsen, 1964, s. 199). Et spørsmål som har blitt trukket frem som viktig er om barnehagepolitikken er i kontraksjon eller detraksjon (Børhaug & Moen, 2014, s. 24). Dette vil samsvare med spørsmålet i problemstillingen om prosessen frem mot lov om bemanningsnorm i barnehagen viser en økende politisk styringsvilje.

Tesen om kontraksjon og detraksjon er basert på tre premisser som må være til stede i et samfunn:

- Det må eksistere demokratisk valgte institusjoner og byråkratiske forvaltningsorgan.
- Det vil være jevnlig uenigheter og stridigheter i forholdet mellom de demokratisk valgte institusjonene og de byråkratiske organene.
- Det siste premisset er at de demokratisk valgte institusjonene baserer sin autoritet på bakgrunn av å representere den nasjonale viljen, mens de byråkratiske organene baserer sin autoritet på ekspertkunnskap og kjennskap til forvaltning og lovverk (Gran, 2005, s. 2).

Tesen om kontraksjon og detraksjon vil på denne måten peke i retning av at i perioder med generell enighet om verdi- og interessed spørsmål vil myndighet spres ut fra det politiske sentrum, og byråkratiske organ kunne øke sin innflytelse i en detraksjonsprosess. Jo mer makten spres ut i byråkratiet, jo flere aktører vil potensielt få innflytelse på utforming og utøvelse av arbeid mot politiske mål. I perioder med uenighet og konflikt vil demokratisk valgte organ søke å samle og sentralisere myndighet til et politisk sentrum i en kontraksjonsprosess. Makt vil samles i hendene på færre aktører.

### **2.2.1 Konsensus og konflikt**

Konsensus og konflikt er to motstående begreper. Konsensus fordrer en viss enighet mellom medlemmer, grupper eller organisasjoner, der enigheten fører til gjennomslag for et felles syn i beslutningsprosesser. Konflikt vil kunne oppstå når det er vanskelig å forene ulike interesser (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 167). I tillegg til interessemotsetninger i relasjonen vil en konflikt også ofte ha en komponent av avhengighet mellom partene der en part sine mål kan hindre den andre oppnåelsen av den andre partens mål.

Det vil kunne være gagnlig å skille mellom verdi- og interessekonflikter (Børhaug og Moen, 2014, s. 17). Interessekonflikter vil kunne omhandle situasjoner der aktører ikke er enige om fordelingen av ressurser, mens verdikonflikter vil kunne være grunnet ulike syn på spørsmål som eksempelvis grad av voksenstyrte læringsaktiviteter eller barnestyrt lek.

I forhold til tesen om kontraksjon og detraksjon vil det kunne være ulike syn på hvem som skal forvalte den politiske makten og viljen i barnehagesektoren. Stortinget vil ut fra sentraliserende styringsperspektiv kunne hevde å forvalte folkeviljen. Regjering, departementet og forvaltning vil kunne hevde å ha overgripende ekspertkunnskap, mens barnehageutdannere, forskningsinstitusjoner, barnehageeiere og profesjoner vil kunne hevde å få innflytelse gjennom å inneha ekspertise og praktisk og funksjonsbasert kunnskap.

I perioder med konsensus vil det politiske sentrum kunne fordele makt nedover i forvaltningen og utover i private institusjoner. Organisasjonsmedlemmer i forvaltningen vil i slike perioder kunne bli trent opp til og vant med å ta autonome valg og måtte stå til ansvar for de (Jacobsen, 1964, s. 200). I perioder med kontraksjon vil forvaltningen kunne bli preget av å følge en bestemt regelfortolking. Medlemmer som har blitt lært opp i en slik periode vil kunne ha institusjonaliserte aversjoner mot å handle autonomt. Ved at kontraksjon ofte vil være koblet opp mot konflikt mens detraksjon vil være koblet opp mot konsensus, vil organisasjonsmedlemmer kunne være preget av dette. Er det enighet om mål og midler vil det kunne være lettere å ta valg uten å frykte kritikk, mens et organisasjonsmedlem som frykter at beslutninger vil bli kritisert gjerne vil støtte seg på et regelverk. Barnehagesektoren har i tidligere perioder vært preget av en utstrakt grasrotautonomi kombinert med konsensus om mål. Det kan hevdes at sektoren lenge var preget av detraksjon.

I en sektor der det har vært stor spredning av makt kan det likevel være perioder med konsensus der det sentrale nivået likevel samler makt i en kontraksjon. Dette kan komme som en korreksjon av utstrakt maktdeling i tidligere perioder. I andre situasjoner vil polarisering og konflikt føre til at det sentrale nivået ønsker å samle makt i en kontraksjonsprosess. Dette kan være en krevende oppgave for det sentrale politiske nivået i barnehagesektoren, der private aktører står for en stor del av den praktiske driften. Private maktposisjoner vil kunne være en motvekt mot forsøk på kontraksjon fra det sentrale nivået, og i noen tilfeller kunne trekke pendelen i retning av mer detraksjon. På denne måten vil det være relevant å speile empiriske observasjoner opp mot en modell der kontraksjon og detraksjon blir knyttet opp mot konflikt og konsensus.

### **2.2.2 Forholdet mellom lovgivende forsamling og regjeringen**

Stortinget er den lovgivende forsamlingen, mens regjeringen er den utøvende statsmakten. En regjering må ikke formelt godkjennes i Stortinget, men det vil være forventet at en regjering som ikke har Stortingets støtte går av. Regjeringen skal sette i verk politiske vedtak og håndheve lover, men har også fullmakt til å utføre gjøremål som ikke hører til Stortinget og domstolene. Stortinget kan likevel instruere regjeringen til å sette Stortingets vilje ut i live. Denne instruksjonen vil oftest komme i et anmodningsvedtak, og gjerne være formulert som

noe Stortinget ønsker at regjeringen skal jobbe videre med. Anmodningsvedtak kan bli gitt i forbindelse med innstillinger knyttet til stortingsmeldinger eller representantforslag, og vil være gyldige utover den stortingsperioden de er vedtatte (Thorsen, 2018, s. 36). På denne måten vil Stortinget kunne utøve sin makt over forvaltningen gjennom å ha en demokratisk legitimitet.

I perioden fra 2003 til 2013 var anmodningsvedtak langt lavere enn i årene før og i årene etter (Thorsen, 2018, s. 36). Dette kan blant annet henge sammen med at regjeringen Stoltenberg II som satt fra 2005 til 2013 var en flertallsregjering, og ville kunne mobilisere et flertall på Stortinget for sine prioriteringer. I perioden fra 2013 til 2018 var Solberg-regjeringen en mindretallsregjering. I stortings sesjonen 2015-2016 ble det fremmet rekordhøye 477 anmodningsvedtak, i motsetning til i årene fra 2005 til 2013 da tall på anmodningsvedtak varierte fra 9 til 58 pr. sesjon (Thorsen, 2018, s. 36). Det kan på denne måten se ut som at det er en sammenheng mellom antall anmodningsvedtak og om den sittende regjeringen har et flertall bak seg på Stortinget. Fra januar 2019 ble Kristelig Folkeparti med i flertallsregjering sammen med Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre. Om dette samarbeidet vil senke antall anmodningsvedtak vil det kunne tyde på at en slik sammenheng mellom regjeringens støtte i Stortinget og hvordan Stortinget behandler regjeringen.

Representantene på Stortinget har sin legitimitet koblet opp mot å være demokratisk valgte, mens ansatte i den øverste forvaltningen har sin legitimitet fra ekspertkunnskap og erfaring. Mens ansatte i forvaltningen gjerne har jobbet med et sakfelt over lang tid, vil stortingsrepresentanter kunne komme inn som nyvalgte og det er heller ikke uvanlig at de skifter komite fra periode til periode. På denne måten vil det kunne være en ujevnhet i kyndighetslegitimitet mellom de 169 stortingsrepresentantene og de 21 700 byråkratene i departement og direktorat (2016). Det har blitt hevdet at dersom Stortinget i økende grad instruerer regjeringen i saker vil sannsynligheten øke for at det vil kunne føre til utilsiktede, negative konsekvenser for implementeringen (Thorsen, 2018, s. 38). Om denne påstanden har relevans for virkeligheten vil det vil være viktig å berøre hvordan forholdet er mellom det sentrale demokratiske nivået og den øverste forvaltningen. Tesen om kontraksjon og detraksjon kobler samling av makt til sentrale demokratiske nivå med et konflikt, og

spredning av makt til forvaltning og lavere nivå av offentlige og private aktører med konsensus. På denne måten vil en kobling mellom kontraksjon og detraksjon opp mot konsensus eller konflikt kunne si noe om maktforhold i barnehagesektoren i en autentisk politisk prosess. Bemanningsnorm for barnehagen tok mange år fra det kom på agendaen til endelig vedtak. For å kunne si noe om maktforholdet ut fra den aktuelle prosessen vil det være relevant å studere de ulike stegene i prosessen og vurdere sammenheng mellom styringsvilje og grad av enighet. Polycysirkelen vil være en modell som kan strukturere en politisk prosess i ulike faser.

### **2.3 Polycysirkelen**

Polycysirkelen er en modell som abstraherer politisk aktivitet til sekvensielle steg. Det første leddet i navnet, policy, kan defineres som det det offentlige velger å gjøre eller ikke gjøre (Howlett et al, 2009. s. 5). Slike valg kommer gjerne som følge av at man søker å koble mål med midler. Denne prosessen har to dimensjoner. En teknisk dimensjon som søker å identifisere forholdet mellom målsetninger og instrumenter, og en politisk dimensjon for hva som kan regnes som akseptabelt. Den tekniske dimensjonen vil kunne være begrenset av det offentliges kapasitet til å identifisere og gjennomføre tiltak, mens den politiske dimensjonen vil kunne være preget av hva som anses som legitime diskusjoner og instrumenter. At man i et land anser et instrument som naturlig for å behandle et policyproblem betyr ikke at man har samme oppfatning i et annet land (Linder & Peters, 1989, s. 49). I enkelte tilfeller vil det kunne være enighet om de tekniske instrumentene i en policy, men uenighet om politiske og ideologiske verdier bak. I andre tilfeller vil partene kunne være enige om ideologiske mål, men uenig i hvordan man skal kunne arbeide for å nå frem til dem.

Det andre leddet i navnet polycysirkel viser til en sirkelmodell for å forklare hvordan en prosess kan forløpe. Ved å bryte politiske prosesser ned til sekvensielle steg i en rekke vil sirkelmodellen kunne brukes til å forklare hvordan policyer oppstår, utvikler seg og evalueres. Evalueringen og synet på det utfordrende politiske området vil avgjøre om man fortsetter nåværende politikk eller begynner på en ny sirkel. Å studere en polycysirkel gir ikke bare et statisk øyeblikksbilde av en situasjon.

Sirkelmodellen kan også vise dynamikken i politiske prosesser, enten dette handler om bekreftelse av en gjennomført policy eller endring. Polycysirkelen baserer seg som modell på at politisk aktivitet fordrer dynamiske prosesser. Politiske mål kan komme til overflaten og sette i gang et hendelsesforløp som fører frem til et vedtak, og analyser av policyimplementeringen vil kunne gi retning for nye policyprosesser. En prosess kan også ta nye retninger og prosesser kan starte på nye sirkler uten å ha gått hele runden. Polycysirkelen er en mangesidig modell. Denne studien vil ikke innbefatte seg med alle sidene av polycysirkelen, men fokusere på de tre første nivåene. Avgrensingen om å fokusere på de tre første fasene i polycysirkelen, blant annet på bakgrunn av at policyen på nåværende tidspunkt, våren 2019, befinner seg i implementeringsfasen. De to siste nivåene i polycysirkelen vil bli presentert overfladisk, blant annet fordi analysen vil åpne opp for å se på mulige utfall av polycysirkelen.

Innføring av bemanningsnorm i barnehagen kunne på denne måten tatt en annen retning i årene mellom prosessen kom på den politiske agendaen til lovendringen ble vedtatt. En analyse av hvordan prosessen har tatt veien gjennom polycysirkelen vil bli vurdert opp mot hva som kunne hendt om andre politiske stemmer hadde fått gjennomslag.

### **2.3.1 Nivå 1 - Agendasetting**

Agendasetting er det første og kanskje det mest kritiske steget i sirkelen (Howlett et al, 2009, s. 92). Det som skjer tidlig i prosessen kan ha stor innvirkning på den neste trinnene og det eventuelle utfallet. Et instrumentelt syn med vekt på rasjonelle- og i noe grad begrenset rasjonelle valg vil vektlegge hvordan saker eller problemer blir identifiserte og adresserte som følge av objektive analyser. I en slik rasjonell modell vil saker oppstå og bli behandlet som følge av vurderinger for hva som er relevant på et gitt tidspunkt. Et annet syn er at saker kommer til overflaten som følge av at aktører forstår, definerer og filtrerer drivkrefter i omgivelsene. På denne måten blir vurderinger for hvilke utfordringer og problemer som fortjener å være på agendaen tatt i forhold til hva som regnes som akseptabelt i den politiske konteksten. Saker kan også oppstå som følge av at de sammenfaller med andre hendelser. At en sak kommer på agendaen vil ut fra dette synet i stor grad være preget av faktorer som står utenfor kontroll for aktørene. Aktører kan ha ulike og uklare mål, utilstrekkelig innsikt for

hvordan målene skal nås og foreskriver gjerne løsninger som skal løse disse upresise målene. I denne typen modeller vises det til hvordan løsninger kan søke problemer i stedet for det den overnevnte mer rasjonelle modellen vil hevde.

Enten en sak blir initiert som følge av en rasjonell analyse eller kommer på dagsorden av mer tilfeldige grunner vil dette ofte sammenfalle med en tidsbestemt mulighet for å iverksette nettopp en policyprosess. En slik mulighet blir beskrevet som en åpning eller mulighet for å bringe en sak på banen. Kingdom (1984) hevdet at policyvinduer åpnes og lukkes på bakgrunn av et dynamisk samspill mellom aktører, politiske institusjoner og formulerte politiske forslag. Denne typen samspill kan åpne eller lukke policyvinduer, og på denne måten kunne påvirke en dagsorden. Kingdom (1984) viste til at det var tre typer strømmer som kunne opptre som åpnere eller lukkere av policyvinduer. En strøm av problemer vil ofte føre til at et eller flere problem må adresseres. Dette vil kunne være som følge av en eller flere kriser der opinionen gjerne forventer resolutt politisk handling fra myndighetene. Slike strømmer kan åpne flere policyvinduer på et tidspunkt. En annen type er policystrømmer, som kan åpne eller lukke muligheter for dagsordensetting som følge av at eksperter eller andre fagfolk analyserer saksforhold og foreslår løsninger. Den siste strømmen, en politisk strøm, kan komme som følge av en endring i politisk oppfatning i befolkningen eller at pressgrupper legger press for å få en endring innen sine interesseområder. Slike pressgrupper har gjerne kunnskap og informasjon som ikke er tilgjengelig for andre og kan ha økonomiske ressurser til å skape støtte for sitt syn. På denne måten kan pressgrupper klare å skape omtale og oppmerksomhet for sine interesser (Howlett et al, 2009, s. 69). Påvirkning av den politiske opinionen for å sette søkelyset på en sak kan komme som følge av fremføring av hverdagslige historier omkring problemfelt og fremlegging av løsninger på disse.

Den første steget i policysirkelen er essensielt for å få oppmerksomhet og interesse for en sak. Ikke alle problemer fører til politisk handling, mens mer trivielle saker kan føre til store prosesser. Å ha en forståelse for hvordan og hvorfor noen saker blir plukket opp og tatt videre til det neste steget i policysirkelen vil på denne måten være viktig for å kunne beskrive og forklare en politisk prosess.

### 2.3.2. Nivå 2 – Policyformulering

Det andre steget i policysirkelen omhandler mulige løsninger på saker og utforsker hvor realiserbare ulike løsningsalternativer vil være. Policyformulering involverer, identifiserer og adresserer mulige løsninger på et politisk problem og utforsker ulike alternativer og mulige retninger som er valgbare og mulige i forhold til en politisk sak (Howlett et al, 2009, s. 110). Policyformulering handler i stor grad om å koble potensielle politiske verktøy med politiske problemer. Dette kan bli gjort analytisk, eller med mer prøv-og-feil-metoder. Hvilke instrumenter som blir valgt vil være avhengig av formen til problemet, konteksten, hvem som analyserer, hvordan analysen blir gjort og hvilke akseptable og mulige handlinger som blir tatt inn i analysen. Hvilket regime som eksisterer i en gitt sektor eller saksfelt vil kunne være av stor betydning for dynamikken i policyformuleringen innen området.

Policyformulering kan deles inn i fire ulike faser. I vurderingsfasen blir data og fakta identifiserte og vurderte. I dialogfasen er det kontakt mellom aktører med ulike perspektiver og som gjerne ser ulike løsninger. Slik kontakt kan være både formell og uformell. I formuleringsfasen blir ulike alternativer veide og vurderte, og et forslag vil kunne materialisere seg. I konsolideringsfasen vil ulike aktører kunne gi støtte eller en betinget støtte til forslaget, noen kan skifte syn til det foreslåtte alternativet mens andre kan holde fast på sine syn som avviker fra forslaget. Om viktige aktører i et subsystem fremholder at et forslag er umulig kan dette føre til at det blir vanskelig å drive en politisk prosess videre. På denne måten kan saker stoppe opp i formuleringsfasen. Dette vil kunne ha sin bakgrunn i at enkelte aktører kan ha interesse av at det ikke blir gjort noe med saken (Børhaug & Moen, 2014, s. 152).

Tre kompromisser som ofte vises i valg av policyinstrumenter er:

- Jo høyere presisjon et instrument har jo mindre påtrengende er det.
- Lite påtrengende instrumenter har mindre sannsynlighet for å skape folkelig motstand.
- Jo mer presist og komplekst et instrument er jo dyrere er det å administrere.



Valg av instrument vil ut fra dette kunne være preget av den relative verdien av hver av de fire generelle attributtene: *grad av ressurskrav*, både administrative kostnader og operasjonell enkelhet, *treffsikkerhet*, både presisjon og utvalg, *politisk risiko* for hvordan man vurderer potensiell motstand og *andre begrensinger*, som blant annet politisk kultur og ideologiske prinsipper (Linder & Peters, 1989, s. 46). Kombinasjoner av disse attributtene kan skape flere underkategorier. Frykt for motstand mot instrumenter preget av tvang vil på denne måten kunne føre til at beslutningstakere velger mindre tvungne instrumenter når alt annet er likt. Dette vil også kunne føre til at politiske instrumenter blir mindre tvungne over tid.

En policyformulering vil ofte foreslå instrumenter som blir fremhevet som verktøy som skal føre til den ønskede politikken. Taksonomi er læren og anvendelse og klassifisering, og en taksonomi for policyinstrumenter vil kunne kategorisere politiske verktøy ut fra kjennetegn og for hvilke situasjoner instrumentene kan være aktuelle. En kjent taksonomi av policyinstrumenter er NATO-modellen med fire kategorier av Christopher Hood (1984). Taksonomien benytter seg av svært brede kategorier, og det er nødvendigvis ikke klart hvor grensene mellom kategoriene går (Linder & Peters, 1989, s. 40). Likevel vil NATO-modellen kunne være relevant i et forsøk på å skille mellom ulike typer instrumenter.

NATO-modellen (Nodality, Authority, Treasure og Organization) viser til fire typer politiske verktøy som har ulike egenskaper. *Nodality* omhandler verktøy som skal føre til endring gjennom informasjon og opplysning. *Authority* handler om verktøy som bruker legale maktmidler og regulering for å oppnå ønskede resultater. Slik regulering kan være fordelaktig fordi man trenger ofte mindre informasjon for å kunne iverksette regulative tiltak. En annen fordel er at regulering kan være mer forutsigbar for myndighetene, og derfor lettere å iverksette og administrere. Regulative tiltak vil ofte også koste mindre enn andre typer instrumenter som eksempelvis subsidier eller skattekutt. På den andre siden kan reguleringer kunne ende opp med å belønne aktivitet som er ineffektiv og lite økonomisk gunstig. Reguleringer kan også hindre innovasjon, utvikling og tekniske fremskritt ved å legge begrensinger aktiviteten. Reguleringer kan være lite fleksible, være lite treffsikre i forhold til enkeltsaker og være utsatte for feil (Linder & Peters, 1989, s. 46). Sistnevnte typer saker kan også irritere opinionen, være lette mål for kritikk av myndighetene og være utsatt for politisk

motstand. *Treasure* viser til verktøy som søker å skape et skifte som følge av økonomiske insentiver, som for eksempel lånemuligheter, skatter eller subsidier. Økonomiske tiltak kan belønne eller straffe handlinger i forhold til hvordan aktører berørt av en policy handler. Aktørene har valget om å følge policyen eller ikke, og vil kunne få belønning eller straff ut fra sine handlinger. *Organization* handler om hvordan man kan legge til rette for eller skape handling i egne organisasjoner eller gjennom aktivitet i eksterne organisasjoner. Dette kan eksempelvis være å starte offentlig drift for å treffe en policy eller legge til rette for aktivitet i frivillige organisasjoner som fører til ønsket politikk. I stedet for å vente på at ikke-offentlige aktører tar på seg en oppgave kan myndighetene selv sett i gang aktivitet. Fordeler når det offentlige setter i gang prosjekter er at størrelsen på et prosjekt kan gi økonomiske og kompetansemessige stordriftsfordeler. Direkte aktivitet vil også kunne minimere kostnader forbundet med forhandlinger om avtaler, og oppfølging og kontroll av policyimplementeringen. På den andre siden kan ulemper med offentlig drift være at større byråkrati ofte blir lite fleksible, og at demokratisk åpenhet kan føre til at nødvendige beslutninger blir utsatte. Politiske dragkamper for å posisjonere seg til neste valg kan være lite fruktbare når handling er nødvendig. En annen ulempe er at offentlig drift gjerne vil være mer kostbar enn privat, og derfor dyrere for skattebetalerne. Interne konflikter mellom ulike offentlige aktører kan også hindre effektivitet. Myndighetene kan velge å beslutte å ikke gjøre noe med et politisk problem fordi myndighetene tror at en løsning allerede er tilstede eller på vei gjennom frivillige organisasjoner. Et aktuelt eksempel på denne typen manglende handling kan være hvordan norske myndigheter behandlet barnehagene frem til slutten av 1960-tallet. Ved å ikke handle etter forslag om å behandle barnehagefeltet som et første ledd i utdanningsløpet førte dette til at driftige aktører, stort sett kvinner, skapte en fremvoksende bransje for å dekke et behov i samfunnet.

Den institusjonelle konteksten kan skape en predisposisjon til å velge noen instrumenter foran andre (Linder & Peters, 1989, s. 51). Valg og beslutninger i tidligere prosesser vil kunne påvirke prosesser som kommer etter. På samme måte som en organisasjon kan være preget av tiden den ble skapt vil individer også kunne være preget av tiden de ble sosialisert inn i utdanning, arbeidsløp eller politikk. På denne måten kan organisasjoner ha ansatte i enkelte aldersgrupper som foretrekker instrumenter som var i vinden da de kom inn i arbeidslivet. Ved å føre dette videre kan man observere at enkelte yrkesgrupper har preferanser for hvilke

instrumenter de ser til og vurderer først. Advokater ser gjerne etter legale instrumenter, mens økonomer etter økonomiske, som for eksempel skatt eller subsidier. Denne tendensen kan bli forsterket av organisatorisk medlemskap ved at enkelte organisasjoner kan bli dominert av enkelte yrkesgrupper/profesjoner. Dette vises også i forskning ved at jurister gjerne har blitt rekruttert til ulike offentlige stillinger i Nord-Europa, og at disse har ført til en forsterket preferanse av enkelte instrumenter og hva som blir regnet som standart prosedyre i møte med oppgaver (Linder & Peters, 1989, s. 53). Tilsvarende tendenser kan observeres der økonomer dominerer. På denne måten vil et departement og et direktorat som er dominerte av enkelte yrkesgrupper kunne ha preferanser som blir en del av den rådende kulturen.

I og med at noen funksjoner er mer politisk sensitive enn andre vil det kunne være av betydning å ikke vekke motstand mot policyprosesser. Som tidligere nevnt vil instrumenter preget av tvang kunne skape motstand, og dette kan føre til at mindre tvungne instrumenter blir valgt når alt annet er likt. Andre faktorer som kan prege hvilke instrumenter en organisasjon ser som naturlige er hvilke type eksterne kontakter den betjener. Organisasjoner som betjener mange typer interessenter og/eller som har mange formål vil ofte velge regelstyrte instrumenter (Linder og Peters, 1989, s. 51). Barnehagefeltet arbeider med flere typer mål, blant annet både pedagogiske, likestillings- og sysselsettingspolitiske mål og har i tillegg til de direkte berørte barna og foreldrene også politiske og økonomiske interessenter. På denne måten vil det kunne være forventet at regelstyrte instrumenter vil kunne være ansett som korrekte av omgivelsene. Samtidig vil tvungne instrumenter kunne føre til motstand, og at dette kan sette et preg på en eventuell tvungenhet. Om et felt er i en kontraksjonsfase eller detraksjonsfase vil også kunne ha betydning for hvordan organisasjonsmedlemmer handler. Om en funksjoner har blitt opplært i en kontraksjonsfase vil det kunne være vanskelig å følge med inn i en detraksjonsfase der initiativ og ansvarlighet blir viktigere i forhold til korrekt fortolkning av regelverket (Jacobsen, 1964, s. 200). På denne måten kan det hevdes at hvilket styringsperspektiv som dominerer i en opplæringsfase vil prege rollefortolkningen til organisasjonsmedlemmet. Systemet vil på denne måten kunne legge premisser for rolleoppfatning.

### 2.3.3 Nivå 3 – Policybeslutning

I beslutningsfasen blir en, flere eller ingen av alternativene som har blitt debattert og vurdert vedtatt som en offisiell handling. Tre retninger for hvordan beslutninger blir tatt er en rasjonell modell, en inkrementell modell og en irrasjonelle modell der resultatet i stor grad er påvirket av å sammenfalle i tid med andre saker (Howlett et al, 2009, s. 143).

Den rasjonelle modellen kan deles videre inn i fullstendig rasjonalitet og betinget rasjonalitet. Om beslutningstakere har full oversikt over målsettinger, alternativer, løsningsforslag og konsekvenser kan de fatte en beslutning som er fullstendig rasjonell. På denne måten vil det korrekte policyinstrumentet kunne bli valgt i den aktuelle situasjonen og beslutningen vil kunne maksimere måloppnåelsen. Herbert Simon (1955, 1957) utfordret denne rasjonaliteten ved å hevde at beslutningstakere ofte har begrensinger som fører til beslutninger blir tatt på bakgrunn av en betinget rasjonalitet. I stedet for å søke mot å maksimere resultatet til det optimale vil beslutningstakere heller fokusere for å oppnå et tilfredsstillende resultat.

Den inkrementelle modellen beskriver lagvise endringer som bygger på det bestående. Nye vedtak endrer i liten grad allerede eksisterende policyer. På denne måten vil ikke beslutningsprosesser skape store endringer. Dette kan føre til at hver beslutning har lavere transaksjonskostnad enn om beslutningen gikk i en ny og potensielt kritisert retning. Ved å bygge på rasjonalitet vil inkrementelle endringer også kunne korrigeres om de viser seg å være lite hensiktsmessige.

En modell som kom som en mellomposisjon av den rasjonelle og den inkrementelle modellen er mixed-scanning modellen (Etzioni, 1967) som prøvde å forene rasjonelle søk av gode alternativer i det eksisterende uten å basere seg på strenge krav om å finne optimale løsninger. Der mixed-scanning kanskje ikke klarte å definere seg tydelig i fra det bestående klarte irrasjonelle modeller som garbage-can-modellen å vise noe som de andre modellene ikke viste (Howlett et al, 2009, s. 151). Ved å se på vedtaksprosesser i som et resultat av sammenfall i tid med andre saker og hendelser vil utfallet av en prosess være knyttet sammen med og avhengig av slike andre saker og hendelser (Rones, 1997, s. 85). Ut fra irrasjonelle modeller

vil beslutninger bli tatt ut fra årsaker som i større og mindre grad kan være tilfeldige. Løsninger vil ofte søke problemer i stedet for en mer rasjonell prosess (Christensen et al, 2015, s. 74). Forskning har blant annet produsert analyser om instrumenter, men det er lite bevis for at denne kunnskapen har blitt brukt i autentiske beslutningsprosesser. På samme måte har det i saker blitt vist at beslutningstakere ikke har kunnet gi detaljerte rettferdiggjøringer for sine preferanser for enkelte instrumenter (Linder & Peters, 1989, s. 52). Å repetere en prosess med et lignende instrument vil eksempelvis kunne benevnes med et annet navn for å unngå forbindelse med tidligere fiaskoer.

Få instrumenter er begrenset til en enkelt funksjon eller til bare å passe til et objekt på et tidspunkt. Ut fra denne variasjonen av modeller for hvordan beslutninger blir tatt har beslutningstaking blitt forsøkt kategorisert. Forrester (1984) grupperte beslutningstaking i fem kategorier: *Optimalisering* er en strategi der krav fra den rasjonelle modellen blir møtt. Hvis organisasjonsmedlemmer med beslutningsmyndighet har fullstendig oversikt over valg, konsekvenser og velger det alternativet som gir størst måloppnåelse er det snakk om en rasjonell modell med fullstendig rasjonalitet (Christensen et al, 2015, s. 37). I stedet for å maksimere måloppnåelse i alle situasjoner vil organisasjoner gjerne handle ut fra en konsekvenslogikk som gir akseptabel måloppnåelse. Forrester kategoriserte denne typen beslutningstaking som *satisfying*, og vil kunne være til stede når begrensningene for kvaliteten på de politiske beslutningene er kognitive. Rasjonaliteten kan sees på som betinget. Manglende informasjon eller kompetanse til å analysere informasjonen vil kunne gi tilfredsstillende, men nødvendigvis ikke optimale beslutninger. En *letestrategi* er i bruk når problemene er vage. Aktører kan ha ulike mål og innsikt for hvordan man kan gå frem for å nå disse. En *forhandlingsvariant* er i aktivitet når flere aktører skal behandle et problemområde, men mangler informasjon og tid. Aktørene vil på denne måten forlike et vedtak uten å ha hverken overblikk eller tid til å finne de rette løsningene. *Organisasjonsstrategien* er når flere aktører har tids- og informasjonsressurser, men må også løse flere og krevende problemer. Dette vil kunne føre til at aktørens prioriteringer mellom ulike problemer kan få betydning for beslutningene.

#### **2.3.4 Nivå 4 – Policyimplementering**

Etter at en sak eller et problem har kompt på den politiske agendaen, ulike alternativer har blitt diskutert og drøftet, myndighetene har satt politiske målsetninger og bestemt hvordan man skal nå dem, så må man sette denne eller disse beslutningene ut i livet. Policyimplementering er det fjerde trinnet i policysirkelen. Uansett om man velger å iverksette en implementering fra toppen eller fra grasrota så vil en beslutning og implementering alltid involvere valg av ulike implementeringsstrategier som er mulige å velge. Ved implementering av policyer iverksatt fra toppen og ned vil hierarkiske strukturer for ledelse og styring ha betydning for hvordan beslutninger fordeler seg nedover i systemet og ut i organisasjonene.

Implementering vil være avhengig av kapasiteten til en stat, og hvilket eller hvilke subsystem som er involverte. Dette kan forklare instrumentvalg over tid og i ulike sektorer viser en likhet og kontinuitet (Howlett et al, 2009, s. 175). Utdanningsdirektoratet har oftest valgt en hierarkidoktrine ved endringsprosesser der ledelsen søker å styre hvordan reformer og prosesser forløper (Røvik et al, 2014, s. 21). Policyimplementering vil ofte støtte seg på offentlige ansatte og strukturer, men kan også være støttet av ikke-statlige aktører. Innen barnehagefeltet vil aktører på de lokale nivåene, som private og kommunale barnehageeiere og kommunene som tilsynsmyndighet, kunne opparbeide seg ekspertkunnskap på den praktiske innføringen av policyer. Denne typen ekspertkunnskap kan overgå den ofte mer generelle kunnskapen på de nasjonale nivåene (Howlett et al, 2009, s. 167). Ved å se dette gjennom et prinsipal-agentforhold, der beslutningstakerne på det nasjonale nivået fungerer som prinsipaler og de utøvende aktørene på lokalt nivå fungerer som agenter, vil implementeringsprosesser ofte være avhengige av at partene anerkjenner hverandres posisjoner. Innen barnehagefeltet vil det nasjonale nivået kunne vedta instrumenter for å nå mål som det lokale nivået ikke vil jobbe for fullt ut. Dette kan forklare at mange edle forsøk på å skape bedre samfunn har grunnstøtt etter at agenter har handlet mot prinsipalenes intensjoner (Howlett et al, 2009, s. 168). Prinsipal-agent-teori viser til hvordan insentiver kan skape overenstemmelse mellom parter på ulikt nivå ved implementeringer. Økonomiske insentiv, enten gulrot eller pisk, vil kunne føre til at vedtatte policybeslutninger blir gjennomført.

### **2.3.5. Nivå 5 – Policyevaluering**

Det femte steget i policysirkelen er policyevaluering. Policyevaluering refererer til fasen da resultater og konsekvenser av en politisk prosess blir vurderte. En måte å se på policyevaluering er at det er en måte å lære. Dette kan aktualiseres i Stortingets anmodning om at regjeringen skal komme tilbake til Stortinget våren 2019 og 2020 for å gjøre greie for om lov om bemanningsnorm fungerer etter intensjonene.

Hvor dypt og nøye en vurdering blir gjort vil være litt avhengig av hvilke funn de som setter i gang evalueringen ønsker å få kjennskap om og innsikt i. En evaluering vil ofte ta en av tre former ut fra hvordan resultatet blir vurdert. Viser evalueringen en suksess vil det gjerne være naturlig å fortsette med policyen. Viser evalueringen at det er noen gode sider vil man gjerne fortsette med noen modifikasjoner. En fiasko vil oftest føre til avslutning av policyen eller total omforming. En suksess kan være vanskelig å måle, og vil gjerne være avhengig av hvilke problem man har adressert. En fiasko er gjerne lettere å identifisere, og et svakt resultat kan ha utgangspunkt i et eller flere av stegene i policysirkelen. Hva som har ført til problemene vil være nødvendig å analysere fra sak til sak. Noen policyer kan bli vurderte som så vidt akseptable. Å videreføre slike policyer kan føre til stivhengighet, der man fortsetter noe man kunne omformet. Evalueringer kan skape læring på for ulike aktører, systemer eller subsystemer. Dette kan gi konstruktiv tilbakemeldingene for etterfølgende faser i en syklus, eller en ny runde i policysirkelen.

### **2.3.6 Avgrensing av policysirkelen**

Denne studien vil fokusere på de tre første stegene i policysirkelen. Blant annet grunnet at policyprosessen pr. i dag er i implementeringsfasen. Alle sider av de ulike stegene i policysirkelen vil ikke bli tatt opp. Teorier som vil være aktuelle å koble opp mot empirien er policyvinduer, hvordan utvelgelse av instrumentvalg kan forklares og videre hvordan beslutningsprosessen har ført frem til et vedtak. Implementeringsteori og prinsippal-agent-teori, vil være aktuelle for et felt der aktører på ulike nivåer er avhengige av hverandre og må samhandle i et flernivåperspektiv. Likevel har prosessen kommt litt for kort til å kunne gi de store svarene på implementerings- og evalueringstegene.

### **2.3.7 Oppsummering policysirkelen**

Policysirkelen åpner opp for å modellere og strukturere en politisk prosess i faser, og vil kunne fungere som en prosessmodell for å fange opp kjennetegn og forklarende trekk i en prosess. Denne studien har som nevnt valgt å studere en politisk prosess som endte med et politisk vedtak om bemanningsnorm i barnehagen i 2018. Dette var et vedtak som det sentrale demokratiske nivået tok for å sikre god kvalitet i alle barnehager. Vedtaket var en kvantifisering av et regelverk som frem til da hadde vært basert på vurderinger om hva som var forsvarlig. Det kan hevdes at vedtaket bandt opp lokale valgmuligheter ved å tallfeste et sentralt regelverk. Det sentrale nivået satt på denne måten føringer for regelverk den enkelte barnehage må følge. En viktig utdyping av problemstillingen vil være hvilke maktfaktorer som stod bak prosessen frem mot og vurderinger ved vedtaket av bemanningsnormen. Var det demokratiske organ, offentlig forvaltning, interesseorganisasjoner, private aktører eller andre som la føringer for prosessen og vedtaket? I neste omgang vil det være relevant å vurdere om denne prosessen var preget av konsensus eller konflikt. Tesen om kontraksjon og detraksjon viser en sammenheng mellom styringsvilje og konfliktnivå. På denne måten vil denne tesen kunne fange opp styrkeforhold i prosessen og vise hvordan aktørene handlet ut fra sine posisjoner. Var det det sentrale eller lokale nivået som var toneangivende, og var det demokratisk valgte aktører, forvaltning eller annen ekspertise som styrte prosessen?

### **2.4 Prosessmodell**

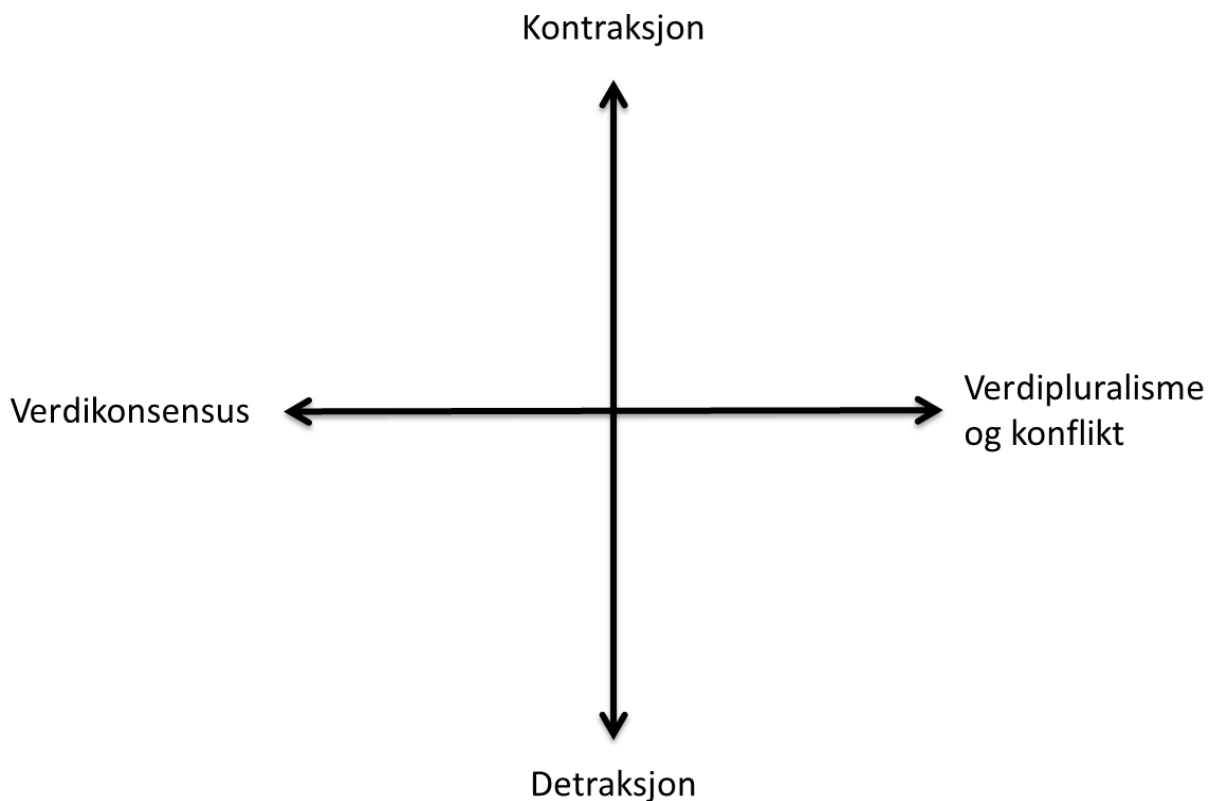
Relasjonene mellom det politiske og det byråkratiske nivået vil kunne gå gjennom endringer, og i perioder med samfunnsmessige og politiske omveltninger vil tendensen svinge i retning av mer kontraksjon eller av mer detraksjon. Grad av verdikonsensus eller verdipluralisme og vil ut fra tesen om kontraksjon og detraksjon ha størst innvirkning på hvordan pendelen svinger mot den ene eller andre styringsretningen. Styringsperspektiv kan i perioder være preget av konservative strømninger, mens andre perioder kan være preget av innovasjon, klassekamp eller byråkratienes og profesjonenes ekspertkunnskap. Detraksjonsprosesser kan overfører makt til offentlige organer, men slike prosesser kan også føre til økt makt i private organisasjoner. Slik privatisering av makt kan i enkelte tilfeller være vanskelig å reversere, og kan på denne måten rokke ved dynamikken mellom kontraksjon og detraksjon (Gran, 2005, s. 13). Barnehagesektoren har i motsetning av skoleverket vært preget av et stort innslag av



private initiativ. Et forsøk på kontraksjon av makten innen barnehagesektoren vil på denne måten kunne bli påvirket av det store private innslaget. Tesen om kontraksjon og detraksjon får frem fleksibiliteten, og på denne måten varigheten av demokratiske stater (Gran, 2005, s. 6).

Modellen under (Modell 1) viser gjennom en kobling av to dimensjoner hvordan kontraksjon og detraksjon kan være preget av grad av verdikonsensus og grad av verdipluralisme. Tesen om kontraksjon og detraksjon vil foreskrive en sammenheng mellom kontraksjon og verdipluralisme i øvre høyre hjørne, og detraksjon og verdikonsensus i nedre venstre hjørne. De to siste kategoriene viser situasjoner som likevel kan oppstå i overganger mellom perioder eller som følge av maktkamp. Vansker ved reversering fra detraksjon til kontraksjon i sektorer med et stort privat innslag kan blant annet plasseres i nedre høyre hjørne.

Modell 1. Etter inspirasjon fra Thorvald Gran (2003):



Forholdet mellom kontraksjon og detraksjon vil kunne prege relasjoner i de ulike stegene i policyprosessen. Aktører vil kunne være enige gjennom de ulike fasene i prosessen, eller de kan uttale uenighet og handle for at egne ønsker blir prioriterte og andres syn blir lagt til side. En konsensus omkring et saksfelt i en sak som kommer på agendaen kan ende med konflikt når policyen skal formuleres og besluttes. På denne måten vil modellen for sammenhenger mellom kontraksjon og detraksjon, og konsensus og konflikt kunne anvendes til å analysere de aktuelle stegene i policyprosessen. At det er konsensus på et tidspunkt i en prosess trenger ikke være forklarende for andre tidspunkt i prosessen. Modellen vil bli utdypet i kapittel 3.4 og bli operasjonalisert som et analytisk verktøy.

## **2.5. Oppsummering teori**

Det teoretiske rammeverket for denne studien støtter seg på et mangesidig syn på hva policyprosesser er og hvilke faktorer som bestemmer hvordan en policyprosess tar veien. Polycysirkelen blir på denne måten et teoretisk bakteppe for å identifisere konfliktnivå og trekk av kontraksjon og detraksjon i prosessen som førte frem til vedtaket om bemanningsnorm i barnehagen. I det neste kapitlet vil de praktiske metodene som trengs for å gjennomføre studien bli gjort greie for og drøftet.

## **Kapittel 3 – Metode**

Dette kapitlet skal gjøre greie for hvilke metodiske valg som har blitt valgt for å belyse og besvare problemstillingen. De metodiske grepene vil bli presenterte, og styrker og svakheter vil bli drøftet. Problemstillingen søker å koble en aktuell politisk sak med teori for sammenhenger mellom verdi- og interessekonflikter og politisk styringsvilje. Fenomeners egenskaper og egenart vil i stor grad bestemme fremgangsmåten i hvordan de kan studeres (Grønmo, 2004, s. 27). I og med at en spesiell lovendringsprosess er i fokus gir problemstillingen en retning mot at en casestudie vil være den mest aktuelle strategien. Casestudier kan defineres og brukes på ulike måter, og denne oppgaven vil søke å belyse casen gjennom en kvalitativ innholdsanalyse av offentlige dokumenter. Ved å fokusere på de tre første nivåene i policysirkelen vil sammenhenger mellom grad av styringsvilje og grad verdi- og interessekonflikter bli analysert. Aktuelle begreper for å operasjonalisere slike koblinger vil være policyvinduer, instrumenttaksonomi og beslutningsteori. I tillegg til å argumentere for metodevalg vil det være viktig å drøfte faktorer som kan ha betydning for kvaliteten på datamaterialet. Forankring i vitenskapelige prinsipper, systematisk utvalg av enheter og informasjonstyper og datainnsamling vil være faktorer som vil påvirke kvaliteten på datamaterialet (Grønmo, 2004, s. 218).

### **3.1. Casestudie**

Begrepet casestudie kan bli brukt i ulike sammenhenger og på ulike måter. Likevel er det enkelte trekk som skiller casestudier fra andre forskningsmetoder. Yin (2015) har gitt en praktisk definisjon av casestudie for å identifisere noen trekk slik at en forsker kan vurdere om casestudier er den mest hensiktsmessige metoden. Yin definerer casestudie som en empirisk undersøkelsesmetode som undersøker et nåtidig fenomen på en tett måte i en reell kontekst (Yin, 2015, s. 194). Å undersøke noe tett utelukker ikke ulike innsamlingsmetoder av en eller flere case. At et fenomen blir undersøkt i en virkelighetsnær kontekst kan bety en studie av en person, en organisasjon eller en beslutning. En annen måte å se på casestudier er at det er en forskningsmetode for belyse et eller flere forskningsobjekt med ambisjon om at slutningene fra casen kan kaste lys på en større gruppe caser (Gerring, 2004, s. 20). I tilfellet med lovendringen om bemanningsnorm i barnehagen vil sammenhenger mellom en

dimensjon av grad av styringsvilje opp mot en dimensjon av verdi- og interessemotsetninger kunne belyse om tesen om kontraksjon og detraksjon har relevans for andre dagsaktuelle politiske prosesser.

George og Bennett (2005) viste til fem oppgaver i forbindelse med designet av en casestudie. Første oppgave er å beskrive fenomenet eller problemet man ønsker å studere. I forhold til denne oppgaven var det en undring om hvorfor en lovendringsprosess som hadde vart over mange år ble møtt med store motsigelser og opprør i vedtaksprosessen. Den andre oppgaven i designet av en casestudiet er å formulere variabler som kan ha forklaringskraft på det man søker å studere. Tesen om kontraksjon og detraksjon i forhold til stegene i policysirkelen vil være teori som denne oppgaven vil bruke for å forklare den aktuelle lovendringsprosessen. Den tredje oppgaven i designfasen er å velge ut casen. I og med at casen henger sammen med prosessen en ønsker å beskrive vil avslutningen av prosessen være gitt, men hvor langt i tid en velger å innlemme i casen vil måtte bestemmes og begrunnes. Den fjerde oppgaven er å beskrive de ulike variasjonene av forklaringsvariablene. I en kvalitativ innholdsanalyse vil ordbruk og tydelighet i argumentasjon kunne vise varianter av interessemotsetninger. Ulike politiske forslag i de aktuelle offentlige dokumentene vil kunne beskrive et spekter av politiske tiltak som ble utledet og foreslått. Den siste oppgaven er å formulere konkrete krav for datamaterialet for å bringe lys over det teoretiske rammeverket. En utfordring ved casestudier kan være at kravene for datamaterialet mangler eller er mangelfullt utredet (George og Bennett, 2005, s. 86). I forhold til denne oppgaven vil forhold som berører krav til datamaterialet være utsagn for enighet eller konflikt og utsagn for mer sentral styring eller mer fordeling av makt. Ved å koble prosessen som førte frem til lovendringen med tesen om kontraksjon og detraksjon vil oppgaven søke å beskrive om grad av styringsvilje og konfliktnivå kan ha forklaringspotensial på hvorfor prosessen ble som den ble.

En utfordring ved casestudier er at de kan ha begrensinger med å generalisere ut over den enkelte sak. En casestudie vil gjerne ikke kunne sammenligne fenomen på en systematisk måte, og vil rangeres lavest i hierarkiet blant metoder ut fra en naturalist sitt perspektiv (Moses og Knutsen, 2007, s. 50). Likevel vil en casestudie kunne gi innsikt i en konkret sak,

og belyse teorier i forhold til den aktuelle saken. Om analysen av casen viser at det kan antas at det er en kobling mellom tesen om kontraksjon og detraksjon og prosessen som førte frem til lov om bemanningsnorm i barnehagen vil ikke dette formulere en lov for hvordan politiske prosesser tar form. På en annen side vil det kunne gi innsikt i utfordringer som ulike aktører i det politiske landskapet kanskje bør ta hensyn til, og på denne måten kunne være relevant i møte med nye politiske prosesser.

### **3.2. Datamateriale**

En kvalitativ innholdsanalyse vil handle om en systematisk gjennomgang av dokumenter (Grønmo, 2004, s. 187). Formålet med en slik gjennomgang vil være å kategorisere innholdet og registrere relevante data. I forbindelse med en kvalitativ innholdsanalyse vil det være behov for fortolkning, ikke nødvendigvis tallfeste og sammenligne variabler. Ut fra de fem oppgaven som George og Bennett (2005) foreskrev i forbindelse med en casestudie starter forberedelsen av et studium med å avklare fokus. Etter å ha spesifisert variabler som kan ha forklaringskraft på fenomenet man søker å beskrive vil det være viktig å velge ut datamateriale som kan kaste lys over de aktuelle variablene. I denne oppgaven vil offentlige dokumenter som belyser politiske vurderinger og initiativ fra regjering og departement og fra Stortinget romme aktuelle innholdselementer. Begrepene regjering og departement vil ofte omhandle den samme organisasjonen, men i denne teksten vil begrepene bli brukt i forhold til ulike aspekt av den øverste forvaltningen. Begrepet regjering bli brukt når det handler om den politiske siden forvaltningen, mens begrepet departement vil bli brukt når det handler om faglige oppgaver. Et departement vil bli ledet av en statsråd som er utpekt gjennom en politisk prosess, mens faglig ansatte vil være politisk uavhengige og ha sin rolle gjennom skifter av statsråder. Stortingsmeldinger vil være tekster der både politiske og faglige organisasjonsmedlemmer i regjeringen og departementet har deltatt i skriveprosessen. På denne måten vil det kunne være tilfeller der skillet mellom det politiske og faglige ikke blir så klart. I tillegg vil andre offentlige dokumenter i nær tilknytning til regjering, departement og Stortinget som rapporter etter offentlige utvalg ha forklaringskraft.

### **3.2.1. Datautvalg**

Denne studien har ambisjon om å beskrive en aktuell lovendringsprosess. En case kan ha uklare grenser, og hva som regnes som del av casen og hva som regnes som konteksten rundt vil kunne bli sett på med ulike syn (Yin, 2015, s. 195). Ved å bruke offentlige dokumenter for dokumentanalyse vil oppgaven ta utgangspunkt i den offisielle prosessen. Prosessen vil i denne studien bli forstått som den offisielle politikken ført i pennen av departementet, regjeringen og et offentlig utvalg og den uttrykte og offentlige politiske debatten på Stortinget. Det kan ha foregått ulik kontakt mellom aktørene på ulike nivåer, men denne oppgaven vil fokusere på den formulerte politikken som kommer frem i stortingsmeldinger, representantforslag, lovproposisjoner og innstillinger etter komitebehandling i Stortinget i tidsperioden fra kvalitet ble trukket frem som et hovedmål til loven ble vedtatt. I tillegg vil rapporter fra offentlige utvalg være nært knyttet til den formulerte politikken. Denne typen tekster vil ha høy reliabilitet og vil kunne ved rett utvalg kunne gi god validitet, noe som oppgaven vil komme tilbake til i et senere delkapittel.

### **3.2.2. Stortingsmeldinger**

En stortingsmelding er dokument der regjeringen og departementet presenterer en sak for Stortinget uten å fremlegge et forslag til vedtak (Regjeringen, 2019). Stortingsmeldinger er gjerne forfattet i samarbeid mellom ansatte i departementet og politisk ledelse, og har ikke en personlig forfatter. Stortingsmeldinger gir på denne måten uttrykk for regjeringens og departementets offisielle syn og ikke personlige meninger til statsråd eller andre tilknyttet til departementet. Stortingsmelding 41 – Kvalitet i barnehagen fra 2009 kan sees på som en inngang for et politisk fokus der kvalitet fikk høy prioritet (Kunnskapsdepartementet, 2009). Tidligere hadde det blitt fokusert på kvantitet og ressurser, som ved stortingsmelding 28 – Om evaluering av maksimalpris i barnehager (2004-2005) eller som et førstadium til skolegang, som ved stortingsmelding 16 - ... og ingen sto igjen (2006-2007). Senere stortingsmeldinger fra 2013 og 2016 gir oversikt over regjeringens politikk og prioriteringer på disse tidspunktene.

### **3.2.3. Lovproposisjoner**

En lovproposisjon er et forslag fra regjeringen om at Stortinget skal fatte et vedtak om lovendring. Dette kan gjelde nye lover, endring av lover eller bortfall av lover. Før en lovproposisjon blir lagt frem vil regjeringen oftest presentere en høringstekst der forslaget blir skissert, etterfulgt av en høringsrunde der interessenter får komme med innspill på forslaget. Statsbudsjettet er også en proposisjon, men skiller seg fra en lovproposisjon ved at det ikke inneholder lovforslag.

### **3.2.4. Representantforslag**

Stortingsrepresentanter kan også formulere forslag på eget initiativ. Dette kan gjelde alminnelige saker, lovsaker eller budsjettsaker. Om et forslag blir tatt til følge vil det gjerne bli sendt til departementet for videre utredning. I en vanlig stortingssesjon blir det behandlet godt over hundre representantforslag (Stortinget, 2018).

### **3.2.5. Høringsuttalelser**

Når regjeringen legger frem forslag vil det bli åpnet opp for at interessenter kan komme med innspill. Disse innspillene vil oftest komme i form av tekst der høringsinstansene gir sine vurderinger på regjeringens forslag. I videre behandling vil regjeringen gå gjennom innspillene og sammenfatte og summere opp argumentasjonen. Høringsrunder er viktig kontaktpunkt der aktører utenfor den formelle prosessen får komme til orde. Vedtak blir sjelden satt i verk uten samarbeid med andre aktører, og dette blir fanget opp i uttrykket «den konsulterende stat» (Børhaug og Moen, 2014, s. 156). I forhold til lovproposisjonen i 2018 analyserte departementet høringsuttalelsene og vurderte blant annet hvor mange innspill som støttet forslaget og hvor mange som gikk i mot.

### **3.2.6. Komiteinnstillinger**

Stortingskomiteer behandler initiativ fra regjeringen og forslag fra representanter. En stortingsmelding vil som nevnt ikke inneholde forslag til lovendringer, men peke på hva regjeringen ønsker å prioritere eller gjøre. Stortingskomiteen vil kunne gi tilslutning til regjeringens politiske retninger eller komme med innsigelser. En måte dette kan gå for seg er at stortingsrepresentanter kommer med egne forslag og det blir votert over disse. En komiteinnstilling vil kunne formulere anmodningsvedtak som instruerer regjeringen om å jobbe med saker som Stortinget ønsker. På denne måten vil Stortinget kunne gi innspill på hvilke prioriteringer regjeringen skal ta og hva regjeringen skal arbeide mot.

### **3.2.7 Offentlige utvalg og utvalgsrapporter**

Når offentlige myndigheter trenger å vurdere et spørsmål kan det bli opprettet et offentlig utvalg sammensatt av personer med kjennskap til saksområdet. Når regjeringen setter ned et utvalg vil det gi utvalget et mandat for å arbeide med en sak og formulere en rapport der utvalget presenterer sine vurderinger og forslag. Stortingsmelding 41 i 2009 og den etterfølgende komitebehandlingen i Stortinget signaliserte et ønske om mer kunnskap om kvalitetsforbedrende tiltak i lovverket til barnehagesektoren. Et utvalg ble nedsatt i 2010 og rapporten fra dette utvalget som ble presentert i 2012. I stortingsmeldinger og komiteinnstillinger vil det være regjeringens og Stortingets stemme som kommer frem, mens en utvalgsrapport samler vurderingene til utvalgte fagpersoner og andre med innsikt i et saksfelt. Denne typen vurderinger vil kunne ha stor innvirkning på de politiske aktørene, og NOU 2012:1 satte tydelige rammer for hvilke politiske forslag som ble sett på som aktuelle i årene som kom etter. NOU 2012:1 vil på denne måten være relevant i tillegg til andre dokument i datamaterialet til denne oppgaven, der det er regjeringen og Stortinget som kommer til orde.



### **3.3. Datakvalitet**

Forskning handler om riktig og formålstjenlig bruk av metodene, ikke temaet for forskningen (King et al, 1994, s. 9) Metodevalg for innsamling og behandling av et datamateriale vil derfor ha stor innvirkningskraft på om et prosjekt kan gi resultater som kan brukes til å trekke slutninger. To viktige faktorer som har betydning for datakvaliteten er reliabilitet og validitet, altså om målingene er pålitelige og om datamaterialet kan brukes til å trekke slutninger om problemstillingen til prosjektet. En siste faktor som også har stor betydning er hvor stor troverdighet studien har (Yin, 2015, s. 197). Denne faktoren vil gjerne ha ekstra stor betydning i en casestudie, i og med at tillitten til studien vil måtte støtte seg på om mottakere av den fester lit til datainnsamlingen. Hvilke utsagn eller observasjoner blir inkludert og hvilke blir utelatt? Et tiltak for å styrke troverdigheten til en studie kan være å lage noen rammer eller regler for hva som blir inkludert i empirien og hva som blir utelatt. Dette vil bli drøftet videre under begrepsvaliditet og forsøkt operasjonalisert i de påfølgende kapitlene etter det.

#### **3.3.1. Reliabilitet**

Reliabilitet sier noe om påliteligheten til målingene. Om et datamateriale har høy reliabilitet vil like prosedyrer ved senere forskningsprosjekter gi de samme resultatene (King et al, 1994, s. 25). Offentlige dokumenter er endelige og kan ikke endres. En annen studie vil ha tilgang og kunne bruke de samme dokumentene. På bakgrunn av at en annen forsker vil kunne bruke de samme dokumentene vil et kvalitativt forskningsprosjekt som baserer seg på åpne offentlige dokumenter i stor grad måtte støtte sin reliabilitet på troverdigheten til forskeren, utvalget og analysen. Ved å være mest mulig tydelig på metodiske valg vil det kunne hevdes at reliabiliteten vil være høy. Eventuelle metodiske svakheter i prosjektet vil kunne identifiseres og nye prosjekt vil kunne avdekke om slike metodiske svakheter kan ha hatt betydning for resultatene.

#### **3.3.2. Validitet**

Kvaliteten på validiteten vil være avhengig om datamaterialet er relevant for det studien har satt seg fore å forklare og om tolkningene er holdbare i forhold til formålet ved prosjektet

(Andersen, 2006, s. 291). Ved å ha en ambisjon om å beskrive og forklare en lovendringsprosess vil dokumentene i forbindelse med lovproposisjonen og vedtaksprosessen kunne sies å være valide. Både selve saksgangen fra regjering til Stortinget, men også høringsteksten og høringssvarene. Ved å plassere lovendringen som et siste steg i en prosess der kvalitetsregulerende virkemidler har blitt en del av barnehagepolitikken blir andre dokumenter også vurderte som viktige for å besvare problemstillingen. Om andre aktuelle dokumentene er mindre relevante vil de eventuelt kunne svekke validiteten. Det vil derfor være viktig å vurdere nøye hvilke av de andre dokumentene som blir lagt til studien. Stortingsmeldinger fra 2009 og komitebehandlingene av disse blir vurderte som svært relevante, i og med at disse dokumentene gir signaler på regjeringens og Stortingets vurderinger av hvilke virkemidler og hvordan det sentrale nivået skal regulere barnehagesektoren. NOU 2012:1 kan sees på som en katalysator for vurdering av hvilke lovreguleringer som har betydning for kvaliteten i barnehagesektoren. Å utelate NOU 2012:1 ville derfor kunne svekke validiteten fordi utgangspunktet for mange av forslagene til kvalitetsforbedrende reguleringer ble formulert og formidlet ved denne utvalgsrapporten. Studien kunne utvidet antall dokumenter ved å innbefatte seg med partiprogram, uttalelser i politiske debatter og politiske kommentarer i media. Denne studien har likevel valgt å fokusere på offisielle dokumenter, blant annet på bakgrunn av at relevansen til saksfeltet er stor og det på denne måten ikke vil kunne svekke validiteten.

### **3.3.3. Begrepsvaliditet**

En fare med kvalitative forskningsprosjekt er at operasjonalisering av begreper og datainnsamling kan bli preget av forskerens forkunnskaper og subjektive vurderinger. Dette vil kunne svekke troverdigheten til studien. To viktige grep for å styrke troverdigheten vil være å påse at begrepene i størst mulig grad kan anses som gyldige og sikre at det er kontinuitet i bruken av begrepene. Ved å operasjonalisere begrepene til kjennetegn vil det empiriske materialet fremstå som mer entydig enn om det er mer subjektive vurderinger som avgjør hva som blir trukket frem og hvordan det blir vektlagt. Begreper kan fungere som linser som fokuserer på enkelte observasjoner og som gir observasjonene mening (Andersen, 1997, s. 79). På denne måten må det være en rød tråd fra det teoretiske rammeverket, via de

antatte empiriske implikasjonene til det empiriske utvalget og forståelsen av dette. Denne studien vil se på en policyprosess gjennom et styringsperspektiv. At det blir vist en logisk sammenheng mellom teori for agendasetting og instrumenttaksonomi, beslutningsteori og styringsvilje og utfordringer gjennom et styringsperspektiv styrke studiens begrepsvaliditet.

Stortingsmeldinger er skrevet av departementet og vil kunne variere i begrepsbruk og fokus i forhold hvem som ser statsråd og hvilke ansatte som har vært involvert. Hvem som er avsender er tydeligere i forhold til debatter i Stortinget, men når datamaterialet spenner over flere stortingsperioder vil hvem som er deltakere i debatten kunne endre seg. Dette spennet over tid vil kunne ha betydning for begrepsbruken, men samtidig er en utvikling over tid også noe studien søker å beskrive. På denne måten vil det være viktig å reflektere over hvilken forståelse som ligger til grunn for begrepene når de blir brukt i ulike dokumenter. Å være tydelig i forhold til begrepsbruken vil derfor kunne styrke begrepsvaliditeten. Et verktøy som danner en ramme for datainnsamlingen vil bli presentert i neste delkapittel. Dette verktøyet spenner over to dimensjoner, og vil bli brukt som retningslinje for hvilke typer innhold fra datamaterialet som vil bli del av analysen.

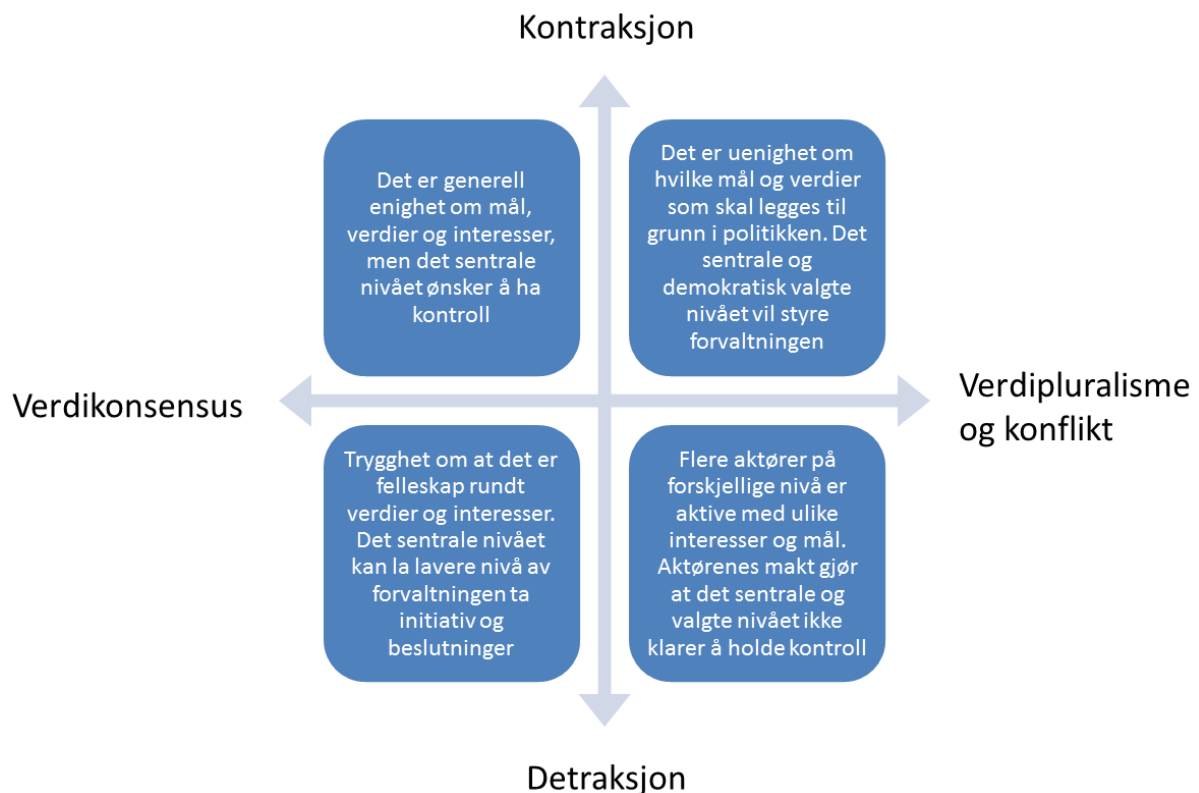
### **3.4. Analytisk verktøy**

Denne studien baserer seg som nevnt på kvalitativ analyse av offentlige dokumenter. For å gjøre begrepsvaliditeten mest mulig robust vil det derfor være viktig å ha noen metodiske retningslinjer når en skal trekke et kvalitativt innhold ut av omfangsrike dokumenter (Bratberg, 2014, s. 12). I og med at det ikke vil være mulig å vurdere alle sider ved de aktuelle dokumentene vil det være behov for at studien operasjonaliserer noen indikatorer for begrepsbruk og argumentasjon som vil få plass i empirien. Et analytisk verktøy som vil kunne gi rammer for datamaterialet er to kryssende dimensjoner. I den ene dimensjonen vil utsagn bli plassert i forhold til hvordan de står i forhold til om de viser til et verdikonsensus eller om de viser til verdidualisme og konflikt. Denne dimensjonen kan krysses med en dimensjon

som kan plassere utsagn etter om de taler for sentralisering av makt eller om de taler for spredning av makt.

Modell 1 viser på denne måten hvordan kontraksjon og detraksjon kan være preget av grad av verdikonsensus og grad av verdipluralisme og konflikt. Tesen om kontraksjon og detraksjon vil foreskrive en sammenheng mellom kontraksjon og verdipluralisme i øvre høyre hjørne, og detraksjon og verdikonsensus i nedre venstre hjørne. De to siste kategoriene viser situasjoner som likevel kan oppstå i overganger mellom perioder eller som følge av maktkamp. Vansker ved reversering fra detraksjon til kontraksjon i sektorer med et stort privat innslag kan blant annet plasseres i nedre høyre hjørne.

Modell 1. Etter inspirasjon fra Thorvald Gran (2003):



Modellen viser sammenhengen mellom kontraksjon og detraksjon, og verdikonsensus og verdipluralisme og konflikt. På denne måten vil begrepene verdikonsensus og verdipluralisme

og konflikt være relevante å belyse. Kvalitative data kjennetegnes ofte ved at de ikke er målbare, noe som heller ikke er en ambisjon her. Likevel vil dimensjonene forhåpentligvis kunne bidra til å posisjonere respondentenes holdninger og oppfatninger i forhold til spørsmål som blir reist i oppgavens problemstilling. Modell 1 vil bli brukt som analytisk verktøy og som retningslinje for hvilke utsagnsinnhold som vil få plass i analysen. På denne måten vil modellen bli brukt som en linse for å kategorisere empiriske observasjoner.

### **3.5. Generalisering**

Generalisering av case-studier har blitt problematisert og drøftet ved mange tilfeller og kan ikke oppfattes som avdekking av universelle lover. Likevel har case-studier gitt innblikk i bakgrunnen for mange fenomen i samfunnet, blant annet Max Webers byråkratimodell (Andersen, 1997, s. 10). Generalisering vil avhenge av at et empirisk datamateriale blir systematisert og tolket. En slik systematisering og tolking vil trekke ut abstrakte betraktninger av empiriske funn av et fenomen (Yin, 2015, s. 199). For å oppnå dette vil studien klare å sammenfatte en kompleks case på en enkel måte uten å miste vesentlige sider av casen. Generaliseringer bør være forenlig med eksisterende kunnskap og teoretiske påstander bør være så konkret som mulig (Andersen, 1997, s. 135 – 136). På denne måten bør analytiske funn kunne begrunnes, og studien må problematisere funn som ville kunne gitt andre slutninger.

I neste kapittel vil forhold og omstendigheter fra barnehagefeltet som har hatt betydning for prosessen frem mot vedtaket av bemanningsnorm bli gjort greie for. Denne typen kontekstuelle forhold vil ha betydning for prosessen mot bemanningsnorm uten å ha vært en direkte del av prosessen.

## **Kapittel 4 – Kontekst**

I dette kapitlet vil det bli gjort rede for kontekstuelle forhold som har betydning for casen. Disse forholdene vil bli drøftet opp i mot hvor relevante de er i forhold til å kunne beskrive og forklare prosessen som førte frem mot innføringen av bemanningsnorm i barnehagene i 2018. Aktuelle kontekstuelle områder som vil kunne ha betydning for prosessen vil være hvordan sektoren har fungert tidligere, styringssystem i sektoren, aktørene i sektoren og maktforholdet mellom dem. Barnehagesektoren har hatt en stor økning og blitt mer kompleks. Dette har påvirket hvordan sektoren har blitt organisert. Fra at kvaliteten var avhengig av kompetansen og initiativet til den enkelte pedagog har det blitt utviklet et kvalitetssikrende system. Hvordan denne organiseringen har tatt retning har vært formet av verdiene og interessene til ulike aktører. Maktforholdet mellom disse aktørene vil på denne måten ha hatt betydning for hvilke verdier og interesser som har blitt lagt til grunn for formgivningen av sektoren.

Begrepet kontekst rommer i samfunnsfaglig sammenheng faktorer og forhold som ligger utenfor en case, men som likevel har betydning for hvordan man vil kunne tolke casen. Slike faktorer kan være aktører, strukturelle forhold som styrer aktørene, verdier og andre samfunnsforhold som kan ha betydning for hvordan noe blir vurdert. For å knytte forventinger og forutsetninger for valg vil det være viktig å se på konteksten, og en måte å kategorisere dette på er å vise til tre aspekt for hva konteksten kan vise (Linder & Peters, 1989, s. 37). I det første aspektet av kontekst kan man anta at organisatoriske-, institusjonelle- og systemtrekk vil kunne ha subtile grep over oppfattelser av policyinstrumenter og verktøy, og at disse oppfatningene vil kunne prege instrumentvalg og maktforhold. I det andre aspektet blir ulike synsvinkler for hvordan problemer blir møtt og behandlet diskutert. Er prosesser preget av rasjonelle valg der aktørene vurderer saken og instrumentene analytisk eller er det mer tilfeldige eller irrasjonelle prosesser der det er instrumentene som søker saker og mulige krav i problemsituasjoner? Spørsmålet blir da om beslutningstakere har en tendens til å velge forskjellige instrumenter for å treffe en bestemt problemsituasjon eller om de samme policyinstrumentene blir valgt uavhengig av situasjonen. Det tredje aspekt for kontekst problematiserer om hver sak og problem er unikt og i liten grad kan generaliseres. Rammene for organisasjoner, hvordan de er dannet og utviklet kan bli sett på som viktigere for prosessen enn den enkelte situasjon eller fenomen. Ut fra disse tre aspektene for konteksten blir det viktig å danne en ramme for hvordan problemstillingen kan behandles og analyseres.

Er det til dels tilslørte faktorer som bestemmer instrumentvalg? Hvordan blir saker og instrumentvalg analysert, og finnes det organisasjonelle rammer og strukturer som har betydning for maktforhold, instrumentvalg og konfliktnivå i den enkelte sak?

#### **4.1 En oversikt over norsk barnehagehistorie**

Barnehagesektoren er i dag en del av ansvarsområdet til Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet, og på denne måten en del av utdanningspolitikken (Regjeringen, 2017). Tidligere har sektoren vært underlagt andre departement. Dette kan sees i sammenheng med at barnehagens hovedoppgave har blitt vurdert ved flere anledninger. I de første tiårene etter 2. verdenskrig ble barnehagen sett i sammenheng med familiepolitikk og sosialpolitikk, og da den første forskriften om barnehager kom i 1953 hadde den hjemmel i lov om barnevern (Kvello et al., 2010, s. 81). Mens det var politisk enighet om å satse på barn og ungdom etter 2. verdenskrig var det skolen som ble det politiske satsingsområdet. Barnehagene har sortert under Sosialdepartementet, Forbruker og administrasjonsdepartementet og Barne- og familiedepartementet i tiårene etter, og ble lenge sett på som mer knyttet opp mot familiepolitikken enn utdanningspolitikken. Så sent som i 1960 hadde bare 10 prosent gifte kvinner inntektsgivende arbeid utenfor hjemmet, og barnets plass var hjemme hos familien. Da heldagsbarnehager ble innført var det ikke først og fremst av hensyn til barna, men for å imøtekomme ugifte mødres behov (Kvello et al, 2010, s. 41).

Gjennom 1970-årene økte antall barnehager fra 400 i 1970 til 2000 ti år etter. Dette kan sees i sammenheng med en økt etterspørsel for plass av barn under skolepliktig alder som følge av kvinnenes inntog i arbeidslivet. Fra å være dominert av private initiativ ble det en økning av tilskudd og drift av nye barnehager på 70-tallet. Det offentliges støtte kan i tillegg til de overnevnte sysselsettings- og familiepolitiske grunnene settes i sammenheng med en nyvunnet oljerikdom og mulighet til å støtte flere velferdstjenester. Daginstitusjonsutvalget la frem sin innstilling i 1972 og argumenterte for en stor utbygging av barnehagene som førskoler, som et slags første ledd i et stadig mer obligatorisk, integrert og langvarig utdanningsløp. men disse planene ble ikke forfulgt på dette tidspunktet. (Helsvig, 2017, s 69 og s. 121).

I 1975 kom den første loven om barnehager. Loven ble blant annet begrunnet med foreldrenes behov for tilsyn av barn under skolepliktig alder som en konsekvens av kvinners inntog i arbeidslivet (Børhaug og Moen, 2014, s. 131). Den samme loven vektla også viktigheten av barns utbytte av pedagogiske opplegg. Barnehagene beholdt navnet «barnehage» i stedet for mer skolepregede navn som «førskole». Det var derfor Forbruker- og administrasjonsdepartementet som fikk det forvaltningsmessige ansvaret for den fremvoksende barnehagesektoren. Barnehageloven fra 1975 svekket også forbindelsen til barnevernet, og fremhevet barnehagen som et eget virkemiddel for likestillingspolitikken. Loven regulerte forholdet til ytre rammer som økonomi, organisering og kompetansekrav til lederne av den pedagogiske driften, men styrte i mindre grad mål, innhold og arbeidsformer. I 1973 hadde barnehagelærerutdanningen blitt en del av den felles strukturen for lærerutdanning i Norge for å fylle behovet for kvalifisert personale. Likevel la statlig styring av barnehager i stor grad opp til frihet, noe som førte til utstrakt grasrotautonomi der barns læring i barnehagene var noe som den enkelte barnehage definerte selv (Moen, Gotvassli, Granrusten (red.), 2016, s. 49). Det var vide grenser for hva som kunne regnes som en barnehage, og Thuen hevder blant annet at garantisten for innhold og kvalitet var og ble den enkelte pedagog (Thuen, 2008, s. 234).

Fra 80-tallet ble utdanningspolitikken i større grad sett på som en del av et kunnskapskappløp der globalisering og økonomisk konkurranse var noen av de politiske temaene. Samfunnsøkonomi ble i større grad lagt til grunn ved reformtiltak i ulike sektorer. Sosiologen Gudmund Hernes (Arbeiderpartiet, statsråd i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) fra 1990 til 1996) hadde i 1988 ledet en utredning med kraftig kritikk mot skole-, utdannings- og forskningssystemet, der barnehagen ble trukket inn i utdanningsdebatten (Helsvig, 2017, s. 181). Det faglige og pedagogiske innholdet i barnehagene hadde etter utvalgets mening stor betydning for oppvoksende generasjoners kreative evner og kunnskapsnivå. I debatten om barnehager skygget likevel kvantitet og antall plasser for kvaliteten på tilbudet (Kvelling et al, 2010, s. 17). Verdiskapning gjennom yrkesaktivitet, likestilling og selvrealisering til yrkesaktive foreldre ble prioritert i forhold til å styre innholdet i barnehagen. Antall barnehager og barnehageplasser økte frem mot tusenårsskiftet, og i 2003 ble full barnehagedekning formulert som et av hovedmålene i barnehageforliket i Stortinget. Hva som definerer full barnehagedekning ble ikke konkretisert klart, men en



forklaring var at alle som søker barnehageplass skal få det innen en kort tidshorisont. Dette var ikke virkeligheten på 1980-tallet da rundt 20 prosent hadde barnehageplass (SSB, 2017). For å sikre nok utbygging ble sentrale myndigheter avhengige av samarbeid med lokale aktører, både kommuner og private (Børhaug og Moen, 2014, s 134). I 1963, da Statistisk sentralbyrå begynte å lage statistikk for barnehagebarn, var det bare 2% av barna under skolepliktig alder som hadde barnehageplass, mens i 2016 hadde 91% av barna barnehageplass (SSB, 2017). Sektoren hadde ikke bare økt i absolutte tall, men også fått ett større nedslagsfelt aldersmessig. Tidligere var det få barnehagebarn i alderen 1 til 2 år, mens i dag er det vanlig å gå i barnehagen fra 1- til 2-årsalderen.

Barnehagesektoren ble overført til Kunnskapsdepartementet i 2006 (Helsvig, 2017, s. 251). Overføringen signaliserte at barnehagene fra nå av skulle inngå som et første trinn i det totale utdanningsløpet, som en viktig forberedelsesfase før barna begynte på skolen som 6-åringer. Departementet hadde i lang tid hatt oppmerksomheten rettet mot barnehagen som en viktig forberedelsesfase til skolegangen, men endringene skjedde først i kjølvannet av det første PISA-sjokket i 2001 da OECD offentliggjorde en rankingliste for hvilke land sine 15-åringer som hadde gjort det best i lesing, matematikk og naturfag. Den politiske debatten i kjølvannet av offentliggjøringen av de middelmådige norske resultatene ga en åpning for å initiere en ny retning i politikken der kunnskap ble et viktig begrep. Departementet byttet blant annet først navn til Utdannings- og forskningsdepartementet i 2002 og endret ansvarsområde. I 2006 endret departementet navn til Kunnskapsdepartementet, og fikk som nevnt ansvar for barnehagefeltet. Som følge av storstilt utviding av antall barnehageplasser og kvalitative ambisjoner kom Kunnskapsdepartementets nyopprettede barnehageavdeling til å få store og voksende oppgaver fra første stund. Som følge av overføringen fulgte en del ansatte fra Barne- og familiedepartementet over til Kunnskapsdepartementet. I barnehageavdelingen møttes ulike faggrupper med til dels ulike perspektiv, og dette førte til stridigheter. Det har vært en sterk tradisjon i Norge om å se barnehager som organisasjoner skapt for å dekke barns behov for lek, og for å se på barnehagen som en institusjon med helt egen identitet. Ansatte med bakgrunn fra barnehagepedagogikk fokuserte på barnas erfaring innenfra og ut og så barnehagen som en arena for lek, mens andre grupper, særlig økonomer, så barnehagen heller som et første ledd av utdanningsløpet (Helsvig, 2017, s. 252). Denne konfliktlinjen mellom pedagoger og andre yrkesgrupper hadde vært tilstede tidligere i departementet, og kulminerte

med at pedagogene så godt som forsvant fra departementet fra 90-årene. Ved overføringen av barnehagefeltet til Kunnskapsdepartementet i 2006 og innføringen av barnehageavdelingen ble konfliktlinjen mellom pedagoger og andre ansatte vekket til live.

I perioden fra etterkrigstiden frem til i dag har barnehagesektoren gått fra å være et marginalt fenomen til å bli en stor og viktig sektor. Hvordan sektoren styres vil henge sammen med politiske valg. Hvilke politiske valg som er blitt tatt vil på denne måten kunne ha påvirket konfliktnivået og formen på den politiske debatten. Har det vært en enighet om mål og virkemidler eller har ulike aktører stått i motsetningsforhold? I neste kapittel vil noen av linjene i den politiske debatten om barnehagesektoren de siste tiår bli trukket frem og drøftet i forhold til hva de kan si om sentral styringsvilje og konfliktnivået i sektoren.

#### **4.2 Politiske linjer i barnehagehistorien**

Private initiativ hadde etablert de første barnehagene, og dette var dominerende fram til 1970-årene (Kvelling et al, 2010, s. 39). Fra 1970 og frem til 1990 økte andelen offentlige barnehager, og i 1990 var nesten 60% av barnehagene offentlige (Gulbrandsen, 2007). I tiårene etter har den offentlige andelen sunket litt, og var i 2016 på 46%. Den private delen av barnehagesektoren var tidligere preget av små foretak, gjerne drevet av ideelle organisasjoner. Denne gruppen er i dag fortsatt en viktig del av sektoren, men i tillegg har store kommersielle aktører slått seg opp de senere årene. Norge er det eneste skandinaviske landet med en høy privat barnehageandel (Kvelling et al, 2010, s. 177). Utviklingen fra 2000 til 2016 viser at mens det i 2000 var flest barn i offentlige barnehager, så var det i 2016 omtrent like mange i private som i offentlige (SSB, 2017). I tallverdier viser det seg at mens offentlige barnehageplasser økte fra omtrent 110 000 i 2000 til i overkant av 140 000 plasser i 2016, så har private barnehageplasser nesten doblet seg fra omtrent 75 000 til 140 000 i samme tidsperiode (SSB, 2017). Ut fra denne historiske bakgrunnen kan de se ut som at de sentrale myndighetene oppga en mulighet til å samle barnehagene under et hovedsakelig offentlig og hierarkisk regime, som skoleverket kan være et eksempel på. På denne måten kan det hevdes at myndighetene nådde målet om full barnehagedekning, men klarte ikke, eventuelt ønsket ikke, å tilkjempe seg en hierarkisk styring over sektoren.

Barnehagen har historisk sett vært et område som de sentrale myndighetene ikke har vært så opptatt av å kontrollere og regulere, og staten var lenge passiv innen barnehagefeltet (Moen, Gotvassli, Granrusten (red.), 2016, s.102). De siste tiår har økt vektlegging av to faktorer ført til at de sentrale myndighetene har fått større interesse for barnehagefeltet. En faktor har vært å tilfredsstille økte behov for og etterspørsel etter barnehageplasser. Den andre faktoren har vært å legge til rette for et pedagogisk tilbud tuftet på kvalitet i hele landet. Den manglende politiske interessen for barnehagefeltet i tidligere tiår hadde blant annet gitt som utslag i et mangelfullt lovverk og mangelfull pedagogisk styring av barnehagene fra de sentrale myndighetene. I løpet av de siste tiårene har norske styresmakter blitt mer og mer opptatt av hva barn skal lære i barnehagen, og dette har blitt tydeliggjort gjennom rammeplaner, revidering av formålsparagraf, stortingsmeldinger og andre nasjonale styringsdokumenter. I 1996 kom den første rammeplanen som sa noe om hvilket samfunnsmandat barnehagen skulle ha og konkretiserte hvilke oppgaver barnehagen skulle ha i forhold til barn og foreldre. Rammeplanen ble revidert i 2006 og i 2017.

At barnehagefeltet sees på som en del av et langt utdanningsløp er også en internasjonal trend, der aktører som OECD er med og måler utvalgte læringsmål (Børhaug og Moen, 2014, s. 154). I for eksempel «Norway Country Background Report - On transitions from ECEC to Primary Education» og «Starting Strong V» blir det blant annet lagt vekt på den pedagogiske forbindelsen mellom barnehage og skole og viktigheten av at barn blir klar for skolen, med interesse og tiltro til seg selv og egne ferdigheter (Kunnskapsdepartementet, 2017) (OECD, 2017, s. 44). Ved å arbeide mot mål for kvantitet og kvalitet kan de sentrale myndighetene komme i en skvis der man på den ene siden må legge til rette for et tilstrekkelig barnehagetilbud over hele landet, mens man samtidig ønsker å opprettholde visse pedagogiske standarder.

Barnehagesektoren er en av velferdstjenestene i samfunnet. Som andre velferdstjenester kan det oppstå uenighet om hva som skal prioriteres og hvordan man skal organisere seg. Det kan være fruktbart å skille mellom verdikonflikter og interessekonflikter (Børhaug og Moen, 2014, s. 17). En interessekonflikt kan handle om fordeling av ressurser, mens en verdikonflikt

kan være grunnet i uenighet om prinsipielle spørsmål som eksempelvis selvråderett. Av og til kan uenighet også komme både av verdi- og interessekonflikter. Aktørene i barnehagesektoren vil på denne måten kunne komme opp i situasjoner der man må prioritere mellom ulike målsettinger og argumentere for sine syn. To av hovedmålsettingene i sektoren kan sees på gjennom å ha sine utspring i fra verdier og samfunnsinteresser. På den ene siden er det en målsetting om at barn skal lære noe i barnehagen (Moen, Gotvassli, Granrusten (red.), 2016, s. 85). Dette er en verdi som viser til at barns hverdag skal handle om mer enn bare oppbevaring. Samtidig var full barnehagedekning et av hovedmålene i barnehageforliket i 2003. Denne målsettingen viser til verdien av at barn skal få gå i barnehage, men også samfunnsinteressen i at foreldre skal få mulighet til å utøve økonomisk verdiskapende arbeid. Gitt en tradisjon for å se barnehagene som en arena for lek på barnas premisser er det kanskje ikke så rart at departementets arbeid på området har skapt reaksjoner og motforestillinger i offentligheten. Talspersonene for barnehageopprøret i 2016 krevde blant annet at profesjonene måtte få tilbake makten over den daglige driften i barnehagene, og at profesjonenes faglige og etiske ansvar for barnehagefeltet måtte konkretiseres og tydeliggjøres (Helsvig, 2017, s 254).

Samtidig som de pedagogiske målene har blitt mer spesifisert og gjort mer bindende for barnehagene, så har utviklingen av lovverket fra 1950-årene vist at kravene til fysisk utforming og til gruppestørrelse har blitt svekket. På 50-tallet var blant annet normen for barn i gruppene 8 barn under 3 år, 15 barn i alderen 3 – 5 år og 18 barn i alderen 5 – 7 år (Kvelling et al, 2010, s. 82). I 2009 var normen for antall barn i gruppen borte og antall voksne pr. barn var ikke tallfestet, men kravet var at bemanningen skulle være forsvarlig (Kvelling et al, 2010, s. 82). 2009-kravet til pedagogisk bemanning var en pedagogisk leder pr. 7 – 9 barn når barna var under 3 år, og en pr. 14 – 18 barn når barna var over 3 år. På denne måten hadde en økende statlig involvering i barnehagefeltet ikke satt spor etter seg på en strukturfaktor som bemanning.

Den politiske motivasjonen for å tallfeste antall ansatte i forhold til barn kan finnes hos Richie og Howes (2003) som har vist at barnehagens ansatte trenger å ha godt med tid for å kunne bistå barna til god utvikling, og studier fra Nederland og Israel som har påvist at det er

sammenhenger mellom antallet barn per voksne og barns utvikling (Kvelling et al, 2010, s. 28). Fra august 2019 skal barnehager minst ha en ansatt pr. tre barn når barna er under tre år og en ansatt pr. seks barn fra og med august det året de fyller tre år. Det skal være minst en pedagogisk leder pr. sju barn under tre år og en pedagogisk leder pr. 14 barn over tre år. Spesielt endringen av barnehageloven førte til stor debatt, og aktører kom med ulike syn og argumenter i forhold til lovendringene. Ved å forfølge dette sporet har denne oppgaven ambisjon om å sette lys på om det er en sammenheng mellom styringsvilje og konfliktnivået i barnehagesektoren. Forløpet til og endringene i barnehageloven i 2018 viste at ulike aktører gjerne har fokus på forskjellige områder, utfordringer og konfliktlinjer innen barnehagefeltet. På denne måten vil det være relevant å gjøre greie for politiske debatter og hvilke styringssystemer som finnes på sentralt nivå i barnehagesektoren, og videre presentere noen av aktørene og drøfte deres rolle.

### **4.3 Styringssystem og aktører i barnehagesektoren**

Barnehagesektoren er en sektor der man har hatt tradisjon for å ha flat struktur, lav grad av formalisering, stort skjønn, handlefrihet i arbeidet med barn og liten grad av innblanding utenfra. (Børhaug et al, 2011, s. 35). . Gjerne på bakgrunn av at overordnet nivå ikke syntes at den lokale virksomheten var viktig nok til å styre (Moen, Gotvassli, Granrusten (red.), 2016, s. 49). Man kan fortsatt finne trekk av grasrotautonomi i sektoren i dag, men det ser ut som at det også er et større press om mer styring gjennom hierarkiske strukturer og kontroll av måloppnåelse. Styringsstrukturen i barnehagesektoren har blitt stadig mer kompleks. Barnehagen er del av et styringssystem der ulike styringsnivå er bundet sammen og gjensidig avhengig av hverandre (Børhaug et al, 2011, s. 137). Sentralpolitikere på Stortinget og i regjeringen, via ulike politiske og faglige ansatte i departement og direktorat vil kunne ha ønsker og gjøre vedtak for hvordan barnehagesektoren skal drives og hva som skal være målene bak aktiviteten. Nasjonale interesse-, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, høyskolesektoren og forskningsinstitutt vil kunne gi innspill på hvilke saksfelt som bør prioriteres og hvilke valg som vil kunne gi ønsket virkning. På regionalt nivå har fylkesmennene både en veileder- og en kontrollfunksjon. Den enkelte kommune har ansvar for at det er barnehagedekning innen sitt område og holde tilsyn for denne barnehagedriften. På barnehagenivå vil eiere og styrere være ansvarlig for den operative driften i hver enkelt barnehage. På denne måten vil det kunne være mange aktører som påvirker de politiske

prosessene innen barnehagesektoren. Hvordan det øverste nivået i regulerer barnehagesektoren, og hvilke maktmidler de bruker i forbindelse med i policyprosesser vil kunne ha betydning for konfliktnivået. På denne måten vil det være viktig å si noe om hvordan styringssystemet i barnehagesektoren er lagt opp og hvilket handlingsrom aktører opererer i. Dette delkapitlet ønsker å få frem trekk av makt- og påvirkningsforhold i barnehagesektoren og peke videre i retning av hvilke sider som bør utforskes videre. Ved å være en sektor som har gått gjennom store endringer har gjerne maktforhold ikke vært statisk, men utviklet seg gjennom ulike perioder. Ved å belyse styringssystem og forholdet mellom aktører tidligere perioder vil denne studien søke å finne bakgrunn og forklaringer på maktforhold i dagens sektor.

Statens styringsstrukturer i barnehagesektoren er stadig endring, og politikk kommer gjerne ikke ferdig koordinert fra staten. Styringsstrukturen åpner for mange ulike varianter, og gir et stort handlingsrom for kommuner og barnehager i arbeidet med organisering og drift av barnehager (Moen, Gotvassli, Granrusten (red.), 2016, s. 104). Hvordan denne politikken blir iverksatt kan ta form av ulike strategier for iverksetting. Grasrotautonomi har blitt brukt som en beskrivelse for styringen under tiden da statlig styring var ganske fraværende. Dette begrepet kan fortsatt fungere som en beskrivelse for en del av den statlige innblanding, blant annet når det gjelder læringsform og læringsinnhold, men ved innføring av nasjonale rammeplaner, som fastsetter barnehagers innhold og oppgaver, og andre styringssystemer har autonomien blitt klart begrenset (Moen, Gotvassli, Granrusten (red.), 2016, s.50). I dag ser man bruk av ulike styringsverktøy innen barnehagesektoren i tillegg til grasrotautonomi. Hierarkisk standardisering kan operasjonaliseres gjennom autorative regler som lover og forskrifter, mens rammestyring kan operasjonaliseres ved å definere mål og knytte resultatoppnåelse med tilskudd og andre goder (Moen, Gotvassli, Granrusten (red.), 2016, s.89). Initiativ for å innarbeide standarder uten at de er formelt bindende er kapasitetsbyggende tiltak, som er et tredje og mindre autorativt styringssystem. Trekk fra de tre overnevnte styringssystemene vil bli presentert i dette kapitlet.

Politikk nedfelt som målsettinger i styringsdokumenter og statlige styringstiltak, der den lokale autonomien blir snevret inn av presise og detaljerte styringsstrukturer, kan man betegne

som hierarkiske styringsstrukturer. Et hierarkisk system skal sikre at sentralt vedtatt politikk blir gjennomført lokalt (Bukve, 2009, s. 63). Dette kan være begrunnet av at det sentrale nivået må ivareta nasjonale hensyn. (Moen, Gotvassli, Granrusten (red.), 2016, s.87). Rammestyring er en annen iverksettingsstruktur, som svekker den hierarkiske standardiseringen ved at lokale aktører får delegert myndighet innenfor definerte mål. Fokus på rapportering av oppnådd måloppnåelse kan føre til at man fokuserer på målbare og enkle kriterier, og dette kan føre til at rammestyring kan bli mer styrende enn styringssystemet er tenkt som (Moen, Gotvassli, Granrusten (red.), 2016, s.52). Den offentlige styringslinjen som går fra departement og direktorat, via fylkesmenn og ut i kommuner og de enkelte barnehagene er også formet rundt kapasitetsbygging. Man rigger seg for at enkeltaktører blir agenter for barnehagepolitikken ved å drive med systematisk arbeid og utvikling på lokalt grunnlag (Moen, Gotvassli, Granrusten (red.), 2016, s. 87).

Ingen av de overnevnte iverksettingsstrukturene kan forklare styringen for hele barnehagefeltet. Rammeplanen for barnehagen fra 2006 var en forskrift, men var samtidig en utypisk forskrift ved å være skrevet som en rettleidende læreplan og ikke ha regler slik som er vanlig for forskrifter (Moen, Gotvassli, Granrusten (red.), 2016, s.93). Krav om likebehandling i tildeling av tilskudd fører til at godkjente barnehager får rammefinansiering av kjernevirksomheten. Rammefinansiering ble innført i 2011 og førte til at kommunene ikke lenger fikk øremerkede tilskudd til barnehagedrift, men må selv bestemme hvordan de skal bruke penger på barnehager (Regjeringen, 2010). De øverste nivåene i sektoren kan på denne måten ha ambisjoner for bygging av faglige standarder og gir blant annet ut temahefter og setter i gang andre kapasitetsbyggende tiltak innen ulike områder. Likevel går man gjerne ikke direkte inn i faglige og administrative løsninger og tiltak (Moen, Gotvassli, Granrusten (red.), 2016, s.103). En viktig kategori for styring har derfor vært kapasitetsbygging (Moen, Gotvassli, Granrusten (red.), 2016, s.103). På denne måten blir det lagt press på sektoren om å være i konstant oppdatering og utvikling. Denne styringen gir mange løsninger og utfall, og har gitt et stort handlingsrom for kommuner, barnehageeiere og barnehager i arbeidet med læring (Moen, Gotvassli, Granrusten (red.), 2016, s.104).

Ulike aktører/agenter i styringskjeden har varierende makt. Det er mange agenter mellom den enkelte barnehage og det overordnede samfunnsmandatet, blant annet barnehagelærerutdanningsinstitusjoner, fylkesmenn og kommunen som tilsynsfører (Moen, Gotvassli, Granrusten (red.), 2016, s. 108). Organiseringen av departementene for kunnskap og utdanning har gått gjennom mange endringer opp gjennom årene. Etter andre verdenskrig videreførte departementet en tradisjon om bruk av faglige råd, og rådene fikk stor innflytelse innen sine områder. I etterkrigstiden økte også saksmengden i departementet slik at departementet ble som et stort og overarbeidet sekretariat for de faglige rådene (Helsvig, 2017, s. 81). På denne måten fikk profesjonene makt og posisjon til å initiere saker. Departementsråd Hove sa blant annet: «vi flyter på initiativ utenfra» i 1972. Rådets lojalitet var i liten grad oppover mot departementet, den politiske ledelsen og deres mål, men utover mot sektoren, organisasjonene og profesjonene (Helsvig, 2017, s. 173). I dag er departementet delt mellom to statsråder (Regjeringen, 2018). Jan Tore Sanner (Høyre) er kunnskaps- og integreringsminister med blant annet ansvar for barnehager. Iselin Nybø (Venstre) er forsknings- og høyereutdanningsminister. Fra tidligere være preget av å ha ansatte med ulike bakgrunner hadde pedagogene forsvunnet ut av departementet i stor stil i årene etter tusenårsskiftet (Helsvig, 2017, s. 260). Det nye faglige tyngdepunktet i Kunnskapsdepartementet har etter dette vært dannet av samfunnsvitere og økonomer. Utdanningsdirektoratet er et nasjonalt organ som utvikler, forvalter og formidler kompetanse innen barnehagefeltet, grunnskole og videregående skole. Utdanningsdirektoratet ble opprettet i 2004 uten store protester, og Kjell Inge Røvik har omtalt Utdanningsdirektoratet som det det absolutte autoritative sentrum på det norske skolefeltet (Helsvig, 2017, s. 241). Fra start av har Utdanningsdirektoratet vært dominert av jurister. Dette kan være med å forklare at Utdanningsdirektoratet i stor grad har initiert policyimplementeringer gjennom hierarkidoktrinen, der politikken blir initiert og bestemt fra toppen og implementeres autorativt ned gjennom hierarkiet (Røvik et al, 2014, s. 21). Dette kom som en kontrast til de faglige rådene, dominert av pedagoger, som hadde hatt stor innvirkning i tiårene før. Samtidig som departement og direktorat har konsolidert sine posisjoner i toppen av et utdanningshierarki så har instrumentene departementet har tatt i bruk siden årtusenskiftet funnet begrenset gjenklang i hverdagen i norske barnehager, skoler og høyere utdannings- og forskningsinstitusjoner (Helsvig, 2017, s. 256). På denne måten kan det se ut som at de store reformene og policyene som har blitt iverksatt fra årtusenskiftet både hatt og ikke hatt ønskede effekter (Helsvig, 2017, s 264).



På regionalt nivå har fylkesmennene ansvar for at statlige tilskudd blir forvaltet etter regelverket, veiledning av kommuner og initiering av utviklingsarbeid. Kommunene har ansvar for godkjenning, tilsyn og veiledning av både kommunale og private barnehager og skal sørge for at alle godkjente barnehager får tildelt tilskudd på en likeverdig måte. Kommunale og private barnehageeiere har ansvar for tilbudet i den enkelte barnehage. Både når det gjelder å ha ansatte med rett formell kompetanse og at man driver etter en årsplan der foreldre, barn og ansatte er sikret medvirkning. Det har også blitt større konkurranse mellom barnehagene, og man kan anta at mer aktive eiere tar tydeligere grep for å ivareta konkurransehensyn. To parallelle utviklingstrekk har ført til at eierne har blitt viktigere enn før. Private eiere har bygd opp sin styringskapasitet gjennom å organisere seg gjennom større og profesjonelle kjeder. I tillegg har en del kommuner også utviklet større organisatorisk og kompetansemessig kapasitet. Det største skillet for eierstyringstiltak går ikke mellom kommunale og private eiere, men mellom små og større eiere. Ca. 70 % av de private eierne i Norge eier bare en barnehage og vil i liten grad ha mulighet til å ha ansatte som arbeider med eierskapet (Moen, Gotvassli, Granrusten (red.), 2016, s. 143).

#### **4.4. Oppsummering kontekst**

Ved å ta utgangspunkt i og gjennomgå utvalgte stortingsmeldinger, representantforslag, komitebehandlinger, NOU 2012:1 og høringen og vedtaket av bemanningsnorm i revideringen av barnehageloven har masteroppgaven en ambisjon om å kunne analysere hvordan maktforholdet er på det nasjonale nivået i norsk barnehagesektor. Den nye loven har et absolutt preg, og selv om det er lagt opp til at barnehager kan få dispensasjon fra kravene så skal ikke dette være normen.

Lovvedtaket og innføringen av bemanningsnorm kan ved første øyekast se ut som å ha vært en prosess som kan analyseres som en hierarkisk prosess. Hvordan de sentrale myndighetene brukte makten sin gjennom en vertikal styringsstruktur vil kunne forklare hvordan vedtaket ble gjennomført. Kvello hevder at det er et stort gap mellom politikk og fag (Kvello et al, 2010, s. 36). Om dette stemmer kan det sentralpolitiske nivået ha utarbeidet et regelverk for å

tilnærme seg en myte om hva som kvalifiserer til god barnehagedrift. Kvello trekker også frem viktigheten av å få frem forskning slik at ikke aktørers behov og politisk ideologi tar over styringen for utviklingen (Kvello et al, 2010, s. 18). Pressgrupper kan ønske at fagmiljø skal «fore» dem med referanser for å underbygge og berettige behov. Å ta utgangspunkt i et teoretisk rammeverk som kan fungere som et objektiv vil kunne identifisere og samle relevante observasjoner som vil kunne ha forklaringskraft på den aktuelle policyprosessen. Har prosessen vært preget av at det sentrale demokratiske nivået samler makt eller har forvaltning og andre aktører tatt del i styringen, og har disse faktorene sammenheng med konfliktnivået i sektoren?

Denne studien har hatt som ambisjon om å beskrive prosessen frem mot innføring av bemanningsnorm i barnehagen og analysere hvorfor prosessen endte med protester og uttrykt opprør. Beskrivelsen av prosessen baserer seg på et rammeverk der policysirkelen blir brukt som en modell for å dele hendelsesforløpet opp i faser. Analysen på hvordan prosessen gikk for seg og hvordan og hvorfor konfliktnivået endret seg vil basere seg på tesen om kontraksjon og detraksjon. Studien vil på denne måten benytte Knut Dahl Jacobsens tese om forholdet mellom grad av verdikonflikter og grad av maktkonsentrasjon i et politisk område. Analysen har som mål å gi innsikt i forholdet mellom kontraksjon og detraksjon og konfliktnivå på et nåtidig politisk segment.

I de fire neste kapitlene vil empiri og analyse bli presentert periodevis, før det blir gjort en samlende tolking. Det første kapitlet vil omhandle hvordan kvalitet i barnehagesektoren kom i fokus. I det neste kapitlet vil formuleringer og debatter om kvalitetssikrende tiltak bli presentert og drøftet. Det neste kapitlet vil omfatte utvikling av policyer og debattene rundt dette i perioden etter regjeringsskiftet i 2013. Til slutt vil prosessen som ført frem til et vedtak om lovendring gjort greie for og analysert. Utvalgte sitater fra de aktuelle dokumentene er samlet i vedlegg (Vedlegg 1 – 10).

## **Kapittel 5 – Agendasetting - Kvalitet på dagsorden, 2009 - 2011**

Etter barnehageforliket i 2003 hadde full barnehagedekning vært sentralt. Som følge av at denne politikken var i ferd med å bli fullgjort, så ble fokuset utvidet til også å gjelde kvalitet i tilbudet. Hvilke faktorer som måtte være til stede for et godt og likeverdig tilbud over hele landet ble etterspurt. På denne måten kom kvalitet i barnehagetilbudet og hvordan legge til rette for et system med kvalitetssikrende styringsstrukturer på banen som viktige områder. Var det en økende politisk styringsvilje i barnehagesektoren og hadde det sentrale styringsnivået intensjoner om å samle makt gjennom vedtak av policyinstrumenter? I denne fasen tok det sentrale nivået en toneangivende rolle. Regjeringen la frem en stortingsmelding som presenterte regjeringens politikk (stortingsmelding 41) og Stortinget fremførte sine vurderinger i forbindelse med komitebehandlingen av stortingsmeldingen. Dette kapitlet vil presentere utsagn og debatter i forbindelse med åpningen av policyvinduet og vurdere om konfliktnivået var høyt eller lavt. Først vil regjeringens formuleringer i stortingsmeldingen bli presentert og drøftet. Deretter vil Stortingets behandling av stortingsmeldingen bli tatt opp. Var det regjeringen eller Stortinget som fikk saken på agendaen og hvilke krefter drev prosessen fremover?

### **5.1 Stortingsmelding 41**

Stortingsmelding 41 – Kvalitet i barnehagen (Kunnskapsdepartementet, 2009) ble presentert 29. mai 2009 og kom etter en tidsperiode der utbygging av nok barnehageplasser hadde vært i fokus. Etter barnehageforliket i 2003 var det nødvendig med en storstilt økning i barnehageplasser for å oppnå full barnehagedekning. Med stortingsmelding 41 ble hovedfokuset utvidet til også å gjelde kvalitet og innhold i barnehagene. Stortingsmeldingen presenterte regjeringens tre hovedmål for barnehagepolitikken:

- Sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager
- Styrke barnehagen som læringsarena
- Alle barn skal få delta aktivt i et inkluderende fellesskap

En konsekvens av formuleringen av disse hovedmålene ble at regjeringen fremhevet viktigheten av å legge til rette for en hensiktsmessig regulering av sektoren. Kraftig volumøkning på barnehageplasser og kompleksitet i sektoren ble fremhevet som faktorer som

skaper utfordringer for det statlige apparatet for styring og kvalitetsutvikling. Departementet ville derfor gjennomgå barnehageloven med forskrifter og forskrifter og vurdere behov for endringer i lovverket for å legge til rette for et styringsverktøy som er tilpasset framtidens barnehagesektor

Stortingsmelding 41 fremhevet at kvalitet hadde vært et sentralt tema i internasjonal barnehageforskning siden 1980-tallet, og at det hadde blitt lagt vekt på å utvikle kriterier for god kvalitet og på sammenhenger mellom innsatsfaktorer og resultater. Det ble henvist til OECD sin rapport *Starting Strong II* som anbefalte at det skapes nødvendige styringsstrukturer som sikrer et ansvarlig system og kvalitetssikring. Rapporten hadde fremhevet spesielt tre forhold: Et aktivt sentralt styringsapparat som til enhver tid er tilpasset sektorens behov og utfordringer, at sentrale føringer kommuniseres effektivt til alle forvaltningsnivåer og at alle forvaltningsnivåene har tilstrekkelig kompetanse. Stortingsmeldingen viste til departementets intensjoner om å iverksette tiltak for å styrke kunnskapsgrunnlaget i og om barnehager og å utvikle et nasjonalt system for å følge utviklingen i sektoren.

Stortingsmeldingen viste til at barnehagesektoren først og fremst reguleres gjennom barnehageloven med forskrifter. Viktigheten av legale styringsverktøy ble videre fremhevet av henvisning til planene om at sektoren skulle rammefinansieres. Som følge av den planlagte rammefinansieringen ville utredninger av virkemidler som skulle tas i bruk for å sikre god styring av fremtidens barnehagesektor bli viktige. Stortingsmeldingen slo fast at departementets mulighet til å sikre at mål og ambisjoner vedtatt av Stortinget ville bli mer krevende når det økonomiske styringsvirkemidlet ville få redusert betydning. Stortingsmeldingen viste blant annet til at de daværende bestemmelsene om innsatsfaktorer som personalets utdanning, barnegruppenes størrelse, barnehagens arealer, fysiske miljø, kosthold og helse, var i stor grad bygget på regelverket som ble fastsatt i de første forskriftene fra 1954.

Etter departementets syn ville god styring kunne bidra til å redusere kvalitetsforskjellene mellom barnehagene i Norge. Et sektorspesifikk bransjekjennetegn som stortingsmeldingen viste til var at omtrent halvparten av barna gikk i private barnehager. Dette var til forskjell fra andre offentlige tjenestetilbud. Departementet påpekte at det var av stor betydning at kommunene har god kompetanse som barnehagemyndighet for å kunne sikre et barnehagetilbud med høy kvalitet, men en fare er at det ville være lite kompetanse og ressurser til utvikling og oppfølging av barnehagesektoren. Departementet viste derfor til risikoen for at kommuner ikke ville klare å oppfylle sine krav som barnehagemyndighet.

Av indikatorer som ble trukket frem for oppnåelse av de tre overnevnte hovedmålene slo stortingsmeldingen fast at tilstrekkelig personale med relevant kompetanse er den viktigste innsatsfaktoren i barnehagen. Det ble lagt til grunn at de ansattes kompetanse er avgjørende for kvaliteten i barnehagen. Det ble videre argumentert for at en styrking av barnehagen som læringsarena og oppfyllelse av barnehagens samfunnsmandat ikke kan realiseres uten et kompetent personale. Stortingsmelding 41 fokuserte på pedagoger og regelverk for pedagognorm. Det stod ikke noe direkte om bemanningsnorm. Bemanning ble nevnt som en del av andre indikatorer. Disse indikatorene er andel menn i barnehagen, antall barn per årsverk, rutiner for samarbeid mellom barnehager og skoler, tilsynsføring, universell utforming av barnehagene, leke- og oppholdsareal, ressurser for barn med nedsatt funksjonsevne, språkstimulering, rutiner for samarbeid med eksterne aktører som helsestasjonen, barnevern og PPT og foreldrenes tilfredshet med barnehagetilbudet. Departementet så for seg en videreutvikling av de overnevnte indikatorene, og departementet ville vurdere om det kunne utvikles nye indikatorer, og særlig innen områdene for personalets kompetanse, kvaliteten på læringsmiljøet i barnehagen og tilbud til barn med behov for særskilt oppfølging.

## **5.2. Innstilling 162S**

Stortingskomiteens behandling av stortingsmelding 41 kom som innstilling 162S 18. februar 2010 (Stortinget, 2010). Her ble det understreket at regjeringen hadde lagt vekt på å fullføre barnehageutbyggingen uten å senke kravet til kvalitet i tilbudet. Stortingsmeldingen viste til regjeringens ambisjoner om å sikre et barnehagetilbud av høy kvalitet til alle der kvalitet blir

sett på som avgjørende for barnas trivsel og utvikling. Dette omfattet både kvaliteten på relasjonene mellom ansatte og barn, relasjoner mellom barna, de ansattes kompetanse, fysiske omgivelser, antall barn per ansatt, kontroll og barnehagens innhold og aktiviteter. Stortingskomiteen fulgte på mange måter opp regjeringens prioriteringer fra stortingsmelding 41, og søkte å identifisere og formulere policyinstrument som ville kunne fungere som kvalitetssikrende gjennom regulative tiltak. Stortinget viste på denne måten en intensjon om å samle makt i barnehagesektoren i en kontraksjon. Dette delkapitlet vil vise til utsagn fra stortingsbehandlingen som viser hvordan Stortinget argumenterer for en kontraksjon i barnehagefeltet. Debatten i Stortinget vil også vise om de ulike partigruppene uttrykte verdifelleskap eller om det var uenighet om mål og midler.

Komiteen viste til at full barnehagedekning hadde vært et sentralt politisk mål de siste årene. Komiteen registrerte at dette målet syntes å være nådd og at retten til barnehageplass trådte i kraft 1. januar 2009. Komiteen var videre opptatt av å sikre at kvaliteten på det tilbudet man gir er best mulig. Det ble slått fast at alle barn fortjener et godt barnehagetilbud uavhengig av om de går i en privat eller offentlig barnehage, om det er store eller små barnehager, gamle eller nye.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, registrerte at det økonomiske styringsvirkemiddelet ville få redusert betydning når sektoren skulle rammefinansieres, og at staten fra dette tidspunktet hovedsakelig ville måtte styre via lov og myke virkemidler, for eksempel veiledere. Flertallet mente derfor det kunne være fornuftig med en gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å vurdere eventuelle behov for endringer i lovverket for å se om styringsverktøyet er godt nok tilpasset framtidens barnehagesektor. Komiteens flertall, medlemmene Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viste også til at rammefinansiering er hovedprinsippet for velferdstjenester i kommuner og fylker i Norge, og at det hadde vært tverrpolitisk enighet om at også barnehagesektoren burde finansieres over kommunenes rammer. Flertallet viste til at følgende ble sagt i om ny barnehagelov Ot.prp. nr. 72 (2004–2005): «Det finansielle ansvarsprinsipp tilsier at myndighetsansvaret bør følges av et fullstendig økonomisk ansvar for sektoren. Dette er ikke situasjonen i barnehagesektoren i dag. Kommunene har en plikt til

å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall plasser i kommunen, men hovedtyngden av finansieringen gis via et øremerket tilskudd fra staten..." Det var planlagt å starte opp med rammefinansiering fra 2007, men dette ble utsatt til 2011 for å gi mulighet for en stabilisering av barnehagesektoren og forutsetninger for at rammefinansiering kunne gjennomføres.

Det samme flertallet, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viste til at regjeringen ville sette i gang arbeidet med å utvikle et bedre system for å følge med på kvalitetsutviklingen i barnehagesektoren, inkludert de samiske barnehagene, for å skaffe oppdatert, vesentlig og tilstrekkelig informasjon om tilstanden i sektoren. Flertallet mente at behovet for systematisk datainnsamling som gjør at det nasjonale systemet kan kontrollere at nasjonale mål og kvalitetskrav blir innfridd og at behovet for løpende oppdatering av kunnskap om ressursinnsats og barnehagenes, kommunenes og fylkesmennes arbeid blir ivaretatt, ville bli ytterligere forsterket da finansieringssystemet ble lagt om i 2011.

Komiteen delte regjeringens syn om at barnehager fortsatt var et underutforsket område, sett forhold til sektorens størrelse og betydning for barn, foreldre og samfunnet. God og pålitelig statistikk og oppdatert forskning ble trukket frem som viktig for politikkutforming. Flertallet mente det er viktig at grunnlaget for nasjonal barnehagestatistikk ble opprettholdt også etter innføringen av rammefinansiering, og var tilfreds med at regjeringen ville vurdere om det var behov for å utvikle nye indikatorer som kunne gi departementet grunnlag for å vurdere hvor langt barnehagene og kommunene hadde kommet i arbeidet med å nå regjeringens tre hovedmål for barnehagesektoren.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, mente at flere ansatte og mindre barnegrupper ville kunne bidra til større trygghet og mer ro i barnehagen, at barna blir sett, til at det raskere og i større utstrekning kan iverksettes tiltak overfor barn som trenger ekstra oppfølging, samt at de ansatte kan få mer tid til å jobbe med nettverksarbeid og kompetanseheving. Dette flertallet mente videre at en eventuell økning i antall ansatte måtte bidra til at grunnbemanningen økte i hele åpningstiden, slik at man unngikk at én ansatt er

alene med alle barna i en barnehage. Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mente ansatte og deres kompetanse er en viktig ressurs i barnehagen. Disse medlemmer ville påpeke at over halvparten av de ansatte i barnehagene er assistenter som bidrar med viktig kompetanse, og som det er viktig å anerkjenne. Disse medlemmer ville påpeke at en ikke måler kvalitet med å fastsette en norm for bemanning, men at det er viktig å ha mangfold og bredde i kompetansen i barnehagene, tett voksenkontakt og at barna blir sett i sin daglige lek.

Komiteens behandling tok på denne måten to retninger. Den ene retningen er en bekreftelse av stortingsmelding 41 der det ble lagt vekt på utvikling av kvalitetsindikatorer. Samtidig slo komiteen fast gjennom ulike flertalls- og mindretallskonstellasjoner at tilstrekkelige ansatte og voksenkontakt i mindre grupper vil gi kvalitet og trygghet. Dette følger også linjene fra stortingsmeldingen, men der ble tilstrekkelig personale med relevant kompetanse enda tydeligere vektlagt. På denne måten pekte komiteehandlingen i retning av en gjennomgang og utredning av hvilke innsatsfaktorer som skaper kvalitet i barnehagesektoren. En naturlig følge var derfor en oppnevning av et offentlig utvalg som skulle foreta en gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å se om styringsverktøyet er godt nok tilpasset dagens og fremtidens barnehagesektor. Dette ble gjort ved kongelig resolusjon 25. juni 2010.

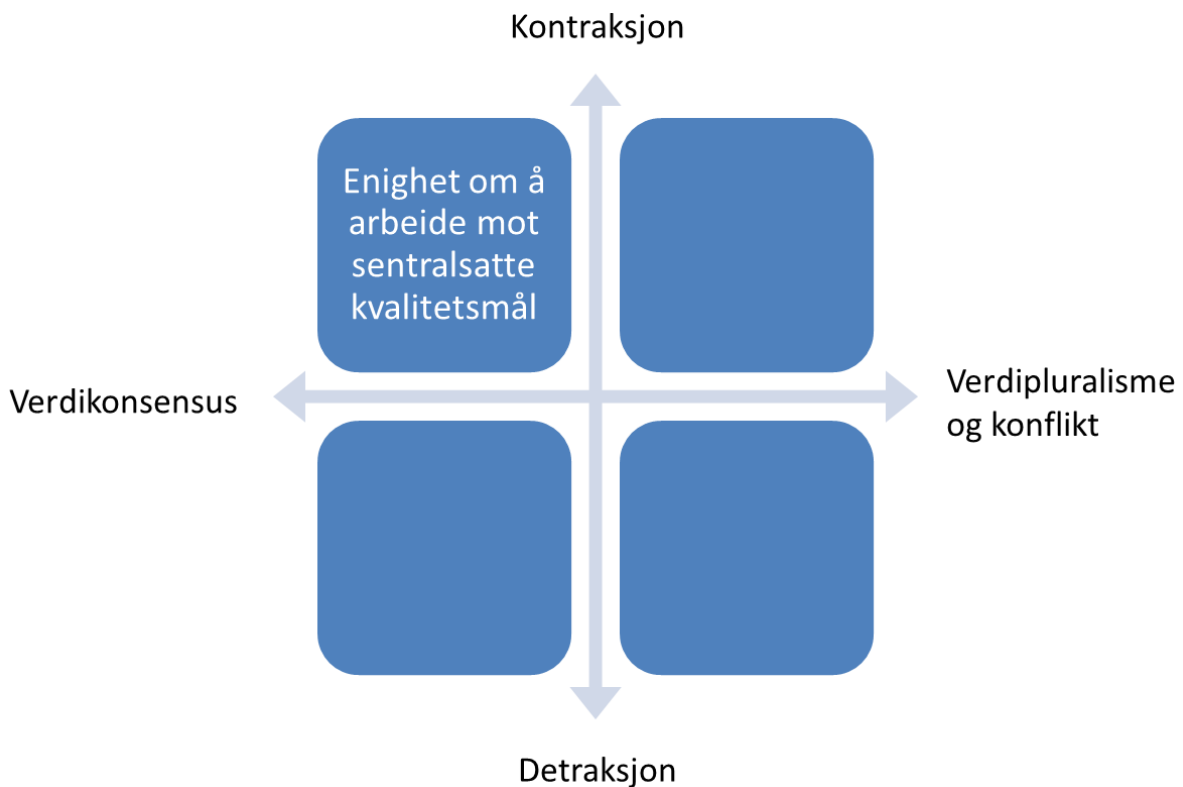
### **5.3 Agendasetting og policyvinduer**

Som følge av at den nødvendige barnehageutbyggingen for å nå mål om full barnehagedekning var på god vei kunne et policyvindu for kvalitet i barnehage tilbudet åpne seg. Dette ble blant annet fremhevet av komiteen i arbeidet med stortingsmelding 41. Den store volumøkningen av barnehageplasser var også en faktor som førte til et større behov for kvalitetssikrende mekanismer. Da den store utbyggingen i barnehagesektoren hadde avtatt kom kvalitetsutfordringer og ulikt tilbud på tvers av barnehager til syne. Rasjonelle vurderinger i departementet og på Stortinget fokuserte på kvalitetssikrende instrumenter, og et ekspertutvalg ble nedsatt for å skissere og vurdere ulike løsninger. Det var ikke en krise som åpnet policyvinduet, og selv om det kan være litt tilfeldig at prosessen for alvor kom i gang i 2009, var det flere tendenser som dro i retning av at kvalitet skulle bli en viktig faktor i barnehagepolitikken. På denne måten kan en hevde at policyer for å øke kvaliteten i



barnehagesektoren kom på agendaen som en følge av rasjonelle vurderinger på bakgrunn av identifiserbare utfordringer innen et politisk område.

**Agendasetting - Hovedtendens ved Stortingsmelding 41 (2008/2009)  
og innstilling 162S (2009/2010)**



Hovedtendensen i agendasettingsprosessen av bemanningsnormen var en litt atypisk posisjon i forhold til tesen om kontraksjon og detraksjon. Både de folkevalgte aktørene og departementet fremviste en enighet om hvilke mål og verdier man ønsket å jobbe mot. Samtidig viste aktørene intensjoner om å lovfeste disse målene som sentralsatte kvalitetsmål. Denne litt atypiske posisjonen kan ha sin bakgrunn i at barnehagesektoren tidligere hadde vært preget av stor makspredning og få sentralsatte standarder. En retning av mer kontraksjon kom fra en posisjon der det hadde vært stor detraksjon. Samtidig kan det hevdes at uttalelser også viser syn som kan ha dratt i retning av mer konflikt. Stortingsrepresentantene fra Høyre og Fremskrittspartiet uttrykte blant annet reservasjoner mot å kvantifisere sentralgitte kvalitetsmål. Representantene fra disse partiene uttrykte at man ikke måler kvalitet ved å fastsette en norm. På denne måten vil det kunne argumenteres for at agendasettingssteget i policysirkelen ved Stortingsmelding 41 og innstilling 162S kan plasseres i øvre venstre hjørne

av modellen, men at plasseringen blir trukket nærmere midten i forholdet mellom konsensus og konflikt.

Stortingsmelding 41 og den påfølgende komitebehandlingen hadde vist en økende styringsvilje. Det sentrale nivået ville ta ansvar for å styre sektoren i en retning der kvantitet skulle suppleres med kvalitet. I agendasettingsfasen var prosessen preget av enighet om mål og troen på at rasjonelle vurderinger vil kunne frembringe instrumenter som kunne forme sektoren i ønsket retning. Representanter fra de daværende opposisjonspartiene Høyre og Fremskrittspartiet uttrykte noen vurderinger som avvek fra den vedtatte linjen, men det var likevel ikke klare konfliktlinjer omkring det politiske feltet.

## **Kapittel 6 – Policyformulering - Ekspertutvalg og flertallsregjering, 2012 - 2013**

Behandlingen av stortingsmelding 41 (2008/2009) pekte som nevnt i retning av en gjennomgang av barnehageloven og regelverket i en sektor som i løpet av kort tid hadde gjennomgått omfattende endringer. Agendasettingsfasen hadde vist tegn på at barnehagesektoren var i en kontraksjon, men at konfliktnivået var utypisk lavt i forhold til den sentrale styringsviljen. Viste formuleringsfasen av policyprosessen en fortsatt litt utypisk posisjon der kontraksjon ble kombinert med konsensus, eller hadde forholdet mellom regjeringen og Stortinget tatt en ny retning? Dette kapitlet vil på se på konfliktnivået i den første delen av policyformuleringsfasen. Hvilke typer policyinstrumenter ble vurderte, og utsatte regjeringen eller Stortinget seg for politisk risiko ved å vurdere instrumenter som ville kunne oppleves som påtrengende og skape folkelig motstand?

### **6.1 NOU 2012:1**

Som følge av et ønske om å utvikle indikatorer for hvilke instrumenter som har effekt på kvaliteten ble et utvalg som skulle gå gjennom legale virkemidler i barnehagesektoren nedsatt. Et utvalg ble oppnevnt 25. juni 2010, og la frem utredningen NOU 2012:1 – Til barnas beste 16. januar 2012 (Regjeringen, 2012). Denne prioriteringen kan tyde på at det sentrale styringsnivået vurderte at en utredning fra et sentralt utvalg ville kunne forvalte kunnskap for hele sektoren. Denne tendensen vil peke videre i en retning av kontraksjon. I forhold til tesen om kontraksjon og detraksjon vil sentraliseringen kunne føre til en oppblomstring av ulke syn og tydeligere konfliktlinjer. Forslagene fra NOU 2012:1 kom til å ha stor innvirkning på policyformuleringsfasen de neste årene. På denne måten hadde det sentrale nivået stor definisjonsmakt på hvilke saker og problemområder som ble adressert innen barnehagefeltet. Dette delkapitlet vil vise noen utsagn fra NOU 2012:1 som viser hvordan denne rapporten befestet det sentrale nivåets definisjonsmakt på mål og løsninger innen barnehagefeltet.

Barnehageutvalget som utarbeidet NOU 2012:1 var sammensatt av medlemmer med variert bakgrunn fra forskning innen flere felt og med representanter fra statlig og kommunal sektor.

Oppnevningen av utvalget kom på bakgrunn av regjeringens uttalte høye ambisjoner og politiske mål for å sikre et tjenestetilbud med likeverdig kvalitet i alle barnehager. Undersøkelser, blant annet av Riksrevisjonen i 2009, hadde avdekket store variasjoner i barnehagetilbudet, og utvalget uttalte at utviklingen i barnehagesektoren hadde gått raskere enn utviklingen i styrings- og forvaltningsapparatet på de ulike styringsnivåene. Usikkerhet forbundet med lovens krav talte for en mer presis utforming av regelverket, noe også Riksrevisjonen hadde etterspurt i sin undersøkelse.

Et formål med utvalgets arbeide var å sikre at regjeringens politikk ble gjennomført på barnehagenivået. Utvalget viste til at et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet vil kunne ha positive langtidseffekter på barnas utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknytning i voksen alder. En satsing på barnehager vil kunne sees som en investering for fremtiden, og utvalget viste til at det for hver krone investert ville være brutto gevinster på 1,4 – 4,5 kroner. Disse anslagene var usikre, og utvalget valgte å ikke kvantifisere nytteeffektene av sine forslag. Utvalget valgte også å se regelverket i lys av en historisk utvikling og søkte å identifisere styringsvirkemidler som ville gi tydeligere kvalitetskrav. Utvalget vurderte strukturen og innholdet av regelverket og kom frem til at barnehageloven hadde for mange skjønsmessige bestemmelser, få rettigheter og med viktige virkemidler satt som forskrifter. Et lett tilgjengelig regelverk ble vurdert som avgjørende for å oppnå likeverdighet, høy kvalitet og lettere å håndtere for de ulike styringsnivåene. Rammefinansiering av barnehagesektoren var innført i 2011, og utvalget vurderte at økonomiske styringsvirkemidler ville gi mindre gjennomslag. «Myke» virkemidler som veiledere og temahefter ble også vurderte, men utvalget valgte å ikke fokusere på disse som følge av ordlyden av mandatet til utvalget. På bakgrunn av dette valgte utvalget å konsentrere seg om lovbaserte styringsvirkemidler. Regulative instrument vil kunne være kostnadseffektive for myndighetene i forhold til iverksetting og administrering. Samtidig vil en begrensning til bare regulative instrumenter kunne hindre fremveksten av gode løsninger som er utenfor rammene for regelverket. Om et instrument ikke er helt treffsikkert for å skape likeverdig kvalitet over hele landet vil barnehager kunne ende opp med å binde opp ressurser i personalkostnader der de kunne vært brukt på andre tiltak.

Utvalget gjorde greie for hvordan barnehageloven er en særlov som gir bestemmelser for oppgaveløsning og organisering i barnehagesektoren i tillegg til kommuneloven. Kommuneloven gir kommuner frihet til å løse sine oppgaver og at statlig styring bør skje gjennom rammevedtak og ikke detaljstyring. Retningslinjer i særlovene forutsetter spesiell vurdering og begrunnelser, og utvalget drøftet hvordan velferdsstatens idealer og sosial trygghet og likebehandling kan komme i konflikt med idealet om lokalt folkestyre, effektiv forvaltning og selvråderett. Utvalget viste til ulike faglige bidrag som hadde tatt opp kommunenes relasjon til staten i velferdspolitikken. Velferdsstaten er preget av en gjensidig avhengighet mellom stat og kommuner. Kommunene er avhengig av statens ressurser og legitimitet, mens staten er avhengig av kommunenes tjenesteproduksjon for at velferdspolitiske ambisjoner skal kunne nås.

Som følge av gjennomgang av regelverket i barnehageloven måtte utvalget vurdere hvor stor kommunal handlefrihet eller sentral statlig inngripen man skulle gå inn for. Et moment i denne vurderingen var hvor stor del av felleskapets ressurser som blir benyttet til barnehagetilbud. Utvalget uttalte at regelverket var utformet for en annen tid da sektoren hadde betydelig mindre volum. Som konsekvens av en stor vekst i sektoren så hadde dette medført at store offentlige ressurser brukes på barnehager. Utvalget mente derfor at det ville være rimelig at sentrale og lokale myndigheter hadde tilgjengelige styringsverktøy til å bidra til at barnehager drives etter overordnede mål og kvalitet og likeverdig tilbud. I samme vurdering var utvalget opptatt av å sikre kommuner og private eiere et handlingsrom. Utvalget vurderte derfor at nasjonale standarder burde være få og direkte knyttet til forhold som vesentlig sikrer god kvalitet i tilbudet. Krav som er klare og direkte knyttet til driften ville også etter utvalget være lettere å vurdere tilstanden ved internkontroll, tilsynsmyndigheter eller av brukerne/foreldrene selv.

Utvalget uttalte at barnehageloven var en relativt liten lov, men at det var gitt så mange som 13 forskrifter til den. Utvalget oppfattet at regelverket var vanskelig tilgjengelig for brukerne, og at det var lite hensiktsmessig å ha så mange forskrifter og skjønnsmessige krav knyttet til loven. Utvalget merket seg også at tydeligere regulering av barnehagens virksomhet hadde vært etterlyst tidligere. Etter utvalgets vurdering var ikke hensynet til barnets beste

tilstrekkelig ivaretatt i regelverket, og at bruker- og tilsynsinteresser hadde få juridiske virkemidler for å ivareta sine interesser. Utvalget merket seg også at Kunnskapsdepartementet, basert på tilsyn, vurderte sannsynligheten for stor at kommuner ikke oppfylte sine lovpålagte plikter etter barnehageloven. Som følge av at barnehageloven i stor grad var basert på skjønn ville en samlet vurdering fra utvalget kunne tale for en innstramming av lovkravene for å sikre likeverdig høy kvalitet og rettighetene til brukerne. På bakgrunn av utvalgets mandat og oppdrag ble det vurdert at en ny lov ville være mest fornuftig fremfor en endringslov.

Ut fra de overnevnte vurderingene presenterte og drøftet utvalget faktorer som ville kunne ha betydning for et mål om å oppnå høy og likeverdig kvalitet i barnehagesektoren. Utvalget gjorde greie for og drøftet muligheten for å kunne gi en entydig definisjon av kvalitet, og eventuelt hvilke faktorer som sentrale for å sikre kvalitet i barnehagene. Utvalget valgte å lande på en inndeling som Barne- og familiedepartementet hadde gitt i 2005, der kvalitet for analytiske formål ble delt inn i strukturfaktorer, prosessfaktorer og resultatfaktorer. Utvalget la til grunn at en stabil og hensiktsmessig regulering av strukturelle faktorer ville gi et godt grunnlag for god og likeverdig kvalitet både når det gjaldt prosesser og resultater. Utvalget søkte derfor å identifisere og konkretisere de viktigste strukturelle faktorene som ville kunne gi et tilbud til barnas beste, og foreslå dette til en ny barnehagelov.

Strukturfaktorer er faktorer som skaper rammene for de prosesser barna opplever i barnehagen. Dette vil oftest være regulerbare faktorer. Utvalget baserte seg på forskning om kvalitet for å identifisere at antall barn per voksne, pedagogtethet, personalets kompetanse, barnegruppens størrelse og sammensetning, fysiske rammer som barnehagens lokaler og uteareal, utstyr og materiell syntes å være allment aksepterte som sentrale faktorer som påvirker kvaliteten i barnehagen. Selv om forskning på barnehageområdet ble oppfattet som styrket, ønsket utvalget større satsing på forskningsbasert kunnskapsproduksjon. Samtidig tilkjennega utvalget at det ikke finnes enkle sammenhenger mellom innsats, prosesser og resultater. Utvalget påpekte at enkeltfaktorene hver for seg gjerne ikke har avgjørende betydning, men at de vil samspille innbyrdes i et komplekst mønster.

Utvalget presenterte og drøftet fordeler og ulemper med flere strukturfaktorer og varianter av disse. En faktor som utvalget slo fast er at det er av vesentlig betydning at det er nok personale i barnehagen. Regelverket anga gjennom forskrift maksimalt antall barn hver pedagogisk leder kunne ha ansvar for, mens bemanning for øvrig skulle være tilstrekkelig. Hva som er tilstrekkelig var opp til eier å vurdere. Store variasjoner i grunnbemanning syntes etter utvalgets vurdering å være lite forenlig med målet om et likeverdig tilbud av god kvalitet. Utvalget drøftet forskjellige varianter for hvordan gruppere barn i ulike aldersgrupper, men landet på å dele barna i aldergruppene i alderen under tre år og over tre år. Dette for å ikke komplisere regelverket unødige. Utvalget foreslo derfor en ny bestemmelse som lovfestet minimumsbestemmelser for bemanningstettheten. En ansatt skulle kunne ha ansvaret for inntil tre barn under tre år, eller seks barn over tre år. Et mindretall i utvalget foreslo en strengere bemanningsbestemmelse. Utvalget vurderte også at det bør være «full» bemanning i tiden hvor barnegruppen forventes å være fulltallig og normalt alltid to ansatte til stede i barnehagen hele barnehagedagen. Utvalget slo også fast at det er ganske stor enighet og at personalets kompetanse er det enkeltfaktoren som har størst betydning for kvalitet i barnehagen. Utvalget valgte derfor å foreslå å heve forskrift om pedagogtetthet til å være del av lovteksten til barnehageloven. Et pedagogkrav der en førskolelærer kan ha ansvaret for inntil seks barn under tre år eller inntil tolv barn over tre år ble derfor foreslått lovfestet. Dette ville ført til at minst halvparten av de ansatte i barnehagene ville være pedagoger, og ville ikke være realistisk på bakgrunn av tilgjengelige førskolelærere i 2012. Utvalget foreslo derfor at denne lovteksten skulle tre i kraft i 2020.

Alle forslagene som omhandlet bemanning berørte den største kostnaden for barnehager, nemlig personalkostander. I en sektor med arbeidskraftmangel vil personalnormer kunne være kostnadsdrivende eller medføre bruk av dårlig kvalifisert personale. Utvalget vurderte at forslagene om bemannings- og pedagognorm ville ha en samfunnsøkonomisk kostnad på 1,68 milliarder kroner. Dette ville være ressurser som kan brukes til andre tiltak for å heve kvaliteten. Om et regulativt instrument ikke er helt feilfritt vil et slikt instrument kunne irritere opinionen og skape folkelig motstand. Et annet forslag spesifiserte at det bør legges avgjørende vekt på barnas beste ved anvendelse av bestemmelsene i barnehageloven. Likevel var det innføring av en bemanningsnorm og lovfesting av en pedagognorm som er det de mest kostnadskrevende forslagene, og blant de mest tydeligste og lettest kvantifiserbare kravene.

På denne måten ble bemannings- og pedagognormene konkrete forslag til endringer som svarer til utvalgets ambisjoner om å formulere endringsforslag som skulle være konkrete, målbare, relevante og knyttet til driften.

## **6.2 Stortingsmelding 24**

I etterkant av NOU 2012:1 presenterte regjeringen sin barnehagepolitikk gjennom stortingsmelding 24 – Framtidens barnehage 22. mars 2013 i 2013 (Kunnskapsdepartementet, 2013). Ville departementets formuleringer i stortingsmeldingen peke i retning av en fortsatt kontraksjon? Regjeringen hadde et flertall bak seg i Stortinget, men måtte også forholde seg til en opposisjon med andre prioriteringer innen barnehagepolitikken. På denne måten ble sammenhengen mellom kontraksjon og verdipluralisme tydeligere i denne fasen. Dette delkapitlet vil vise hvordan stortingsmelding 24 videreførte departementets linje om kontraksjon av makt til det sentrale nivået. Kapitlet vil også drøfte i hvilken grad regjeringen tok en politisk risiko ved å gå inn for regulative tiltak. Den etterfølgende stortingsbehandlingen ville gi tegn på om dette ville få betydning for konfliktnivået.

I stortingsmeldingen uttalte regjeringen et mål om å sikre barn en god barndom og å bidra til sosial utjevning gjennom et godt barnehage tilbud. Med den foregående stortingsmeldingen og det påfølgende barnehageutvalget hadde kvalitet i barnehage tilbudet og faktorer for å oppnå dette blitt nøkkelementer i den nasjonale barnehagepolitikken. Barnehageutvalget hadde fått i oppdrag å foreta en gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å se om styringsverktøy var godt nok tilpasset datidens og fremtidens barnehagesektor. I løpet av disse årene hadde de tre hovedmålene fra 2008/2009 blitt supplert med to ekstra mål slik at de for 2013 fremstod slik:

- Retten til plass blir innfridd.
- Det skal være likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager.
- Alle barnehager skal være en god arena for omsorg, lek, læring og danning.
- Alle barn skal få delta aktivt i et inkluderende fellesskap.



– Prisen skal være så lav at alle som ønsker det, skal ha råd til å ha barn i barnehage.

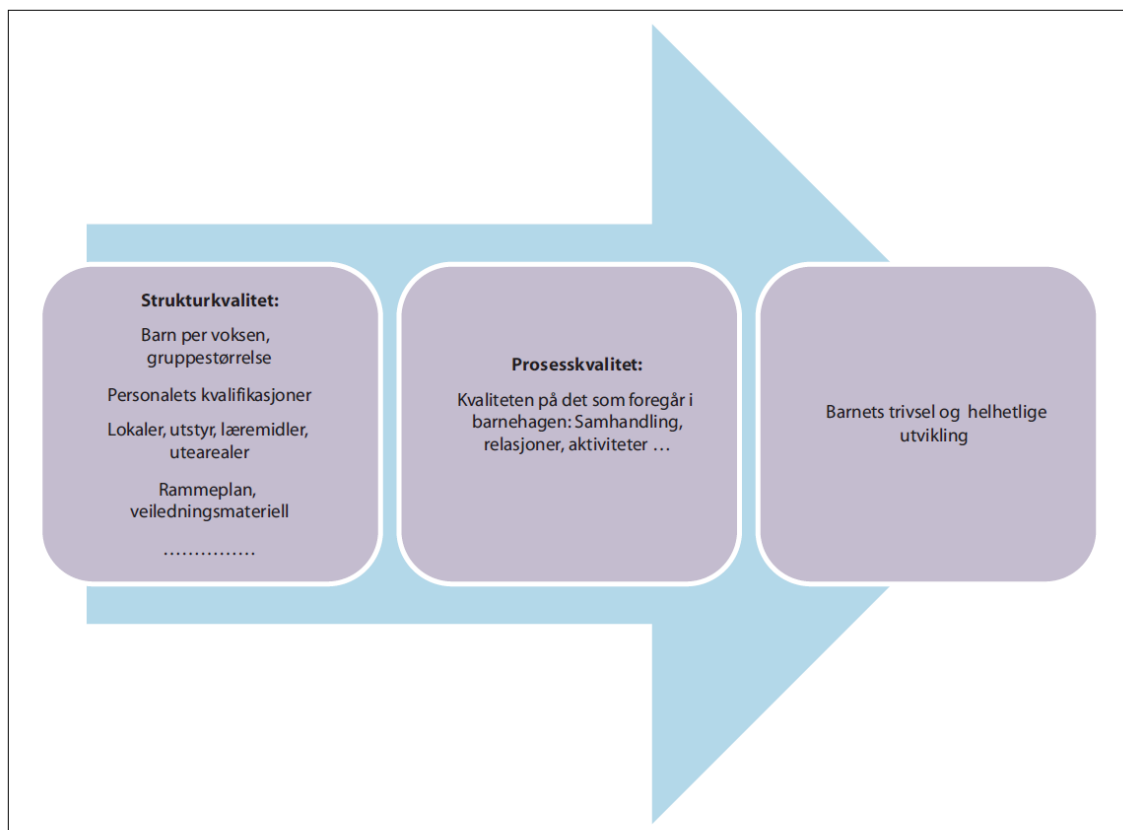
Med en tredobling av de offentlige bevilgningene i perioden fra 2003 til 2013 for å sikre alle barn en lovfestet rett til en rimelig barnehageplass, fremhevet departementet at 77 000 flere barn hadde barnehageplass i 2013 i forhold til 10 år før og at kvaliteten var opprettholdt. At tilbudet i norske barnehager er godt ble også trukket frem ved å vise til en rangering av barnehage tilbud på tvers av landegrenser. I en aktuell undersøkelse kom Norge ut på tredje plass, bak Finland og Sverige, og fikk høy score på dekningsgrad og lav brukerbetaling, men lavere på barnehagelærerdekning og foreldreveiledning. På denne måten ville departementets påstand om en sektor med både godt kvalitativt og kvantitativt tilbud holde stand. Samtidig fremkom det flere steder i stortingsmeldingen av det ikke fantes nasjonale oversikter over nivået på prosesskvaliteten, altså hvordan formål og innhold i barnehagelov og rammeplan blir fulgt.

Fra å være preget av små og kvalitative studier innen barnehagefeltet var dette blitt mer balansert med flere kvantitative og longitudinelle undersøkelser, og regjeringen uttalte at de ville styrke barnehageforskningen ytterligere. Det ble blant annet gjentatt to ganger i stortingsmeldingen at man ikke kunne trekke generelle konklusjoner med datidens empiriske grunnlag om prosesskvaliteten i sektoren. Likevel kunne det tyde på at kvaliteten var varierende. Det ble vist til at tidligere stortingsmeldinger hadde slått fast at kunnskapsgrunnlaget for barnehagefeltet ikke var godt nok. Det ble også vist til at kvaliteten på det som foregår i barnehagene, prosesskvaliteten, er i følge forskning avgjørende for barnehagebarns trivsel og utvikling.

I tillegg til prosesskvaliteten ble strukturkvaliteten diskutert. Rammene rundt, strukturkvaliteten, bidrar å legge til rette for eller begrense prosesskvaliteten. Departementet slo fast at det er viktig at de styringsvirkemidlene som benyttes i barnehagesektoren har effekt og fremhevet viktigheten av god styring av barnehagesektoren. Det ble vist til hvordan strukturtiltak vil kunne påvirke prosesskvaliteten. Det gjeldende regelverket var preget av

skjønn, og selv om dette kunne være en styrke i noen tilfeller, ble det også vist til at det kunne være krevende når loven skulle praktiseres.

Departementet presenterte sammenhenger mellom barns trivsel og utvikling, prosesskvalitet og strukturkvalitet ved å vise til en modell (modell 2) (Kunnskapsdepartementet, 2013, s. 19). Modellen viser at rammer og ressurser for å skape god strukturkvalitet vil kunne påvirke prosesskvaliteten og det som foregår i barnehagen gir et godt tilbud for barn i barnehagen, og det vil ha konsekvenser for barns trivsel og helhetlige utvikling.



Modell 2. Sammenhengen mellom struktur- og prosesskvalitet og barnas trivsel og utvikling (Kilde: Stortingsmelding 24, 2012 – 2013)

Departementet konkluderte med at statlige myndigheter først og fremst kan påvirke strukturkvaliteten, og da primært gjennom styringsverktøy som finansiering og regelverk. Stortingsmeldingen viste til at det har vært bred politisk enighet om at barnehagesektoren burde være rammefinansiert, og at i høringen til barnehageutvalget fremhevet flere

høringsinstanser at overgangen til rammefinansiering hadde skapt et behov for flere kvalitetssikrende bestemmelser i barnehageloven. Som følge av dette og barnehageutvalgets anbefaling om å vedta en ny barnehagelov med kvalitetssikrende bestemmelser ble en naturlig konsekvens å identifisere og formulere tiltak og regelverk for å heve strukturkvaliteten.

Departementet gjentok flere ganger gjennom stortingsmeldingen at strukturkvaliteten i norske barnehager i gjennomsnitt var god, men at det forelå forskning som kunne indikere at det var kvalitetsforskjeller mellom barnehager. Tiltak knyttet til strukturelle forhold ble fremhevet som viktige for å sikre et likeverdig og godt kvalitetsnivå i barnehagene, og for å gi forutsigbarhet til eiere og forenkle saksbehandling til barnehagemyndighetene. Ut fra dette tydeliggjorde departementet at regjeringen ville innføre krav i grunnbemanningen på en voksen per tre småbarnsplasser og en voksen per seks storbarnsplasser innen 2020. Betydningen av god bemanning hadde blitt fremhevet av OECD, og tiltaket svarer til et av forslagene fra barnehageutvalget. De fleste høringsinstanser hadde vært positive til forslaget til barnehageutvalget, men en stor aktør som kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon KS var i mot. Barnehageutvalget hadde også forslag om å lovfeste en pedagognorm for hvor mange barn hver pedagog kunne ha ansvar for. Dette ble ikke fulgt opp av departementet i denne stortingsmeldingen, men det ble vist til at regjeringen ville arbeide for å oppfylle den allerede forskriftsfestede pedagognormen. Regjeringen ville vurdere rett til å tilhøre en barnegruppe og eventuell størrelse på denne. Det var også forslag om å nedsette en rammeplangruppe for å komme med forslag til revidering av rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver.

Stortingsmelding 24 fulgte på mange måter opp forslagene fra barnehageutvalget i NOU 2012:1. Tiltak for å styrke lovverket ved å formulere minimumsbestemmelser for bemanning i forhold til de ulike aldersgruppene svarte til en bred ambisjon om god bemanning i alle barnehager. I forhold til pedagognorm ble det foreslått en videreføring av eksisterende forskrifter, mens rett til å tilhøre forsvarlige barnegrupper ble vagere formulert. På denne måten kom vektlegging av strukturfaktorer som en følge av foregående stortingsmelding, komiteinnstilling og utredning. Denne typen prioriteringer viste at departementet så for seg at det sentrale nivået skulle styre utviklingen av kvalitetsstyrkende policyinstrumenter.

I forbindelse med den første PISA-undersøkelsen i 2001 var mange innen det politiske landskapet ganske trygge på at norsk skole ga noen av de beste læringsresultatene (Helsvig, 2017, s. 232). Daværende statsråd Bjartmar Gjerde hadde blant annet uttalt i 1975 at Norge hadde verdens beste skole. Dette viste seg å ikke stemme helt i sammenligning mellom land på bakgrunn av de standardiserte PISA-testene noen tiår etter. At skolemyndighetene hadde manglet et kvalitetssystem, både lokalt, regionalt og nasjonalt var en av faktorene som hadde blitt trukket frem for å forklare PISA-resultatene (Helsvig, 2017, s. 236). Kvaliteten på barnehage tilbud ble fremholdt som godt i stortingsmelding 24. I en sammenligning med andre land hadde Norge komt høyt opp på en rangering, men departementet viste også til at det var en viss usikkerhet knyttet til hvilket empirisk grunnlag kvalitetsvurderinger var gjort på. Kvaliteten var god på overflaten, men det var nok mer usikkerhet på hva som var under. Departementet tilkjennegjorde at kvaliteten var varierende i landets barnehager. Ville departementets påstand om en sektor med både godt kvalitativt og kvantitativt tilbud holde stand i en grundig evaluering? Som en følge av barnehageutvalgets anbefaling om å vedta en ny barnehagelov ble en naturlig konsekvens å identifisere utfordringer og formulere tiltak og regelverk for å heve strukturkvaliteten. Å skape strukturer som stemmer overens med oppfatninger av hva som er rasjonelt vil kunne gi legitimitet for valg (Christensen et al, 2015, s. 169). At det i tillegg var en viss usikkerhet på hvor god kvaliteten egentlig var kan ha ført til et økt fokus på kvalitetssikrende strukturtiltak.

Hvilken politisk risiko regjeringen tok ved å formulere et policyforslag om å tallfeste bemanning vil kunne kobles sammen med attributter for ressurskrav, treffsikkerhet, motstand og andre begrensinger. Forslaget viste at det sentrale nivået i sektoren søkte å befeste makten over policyinstrumentene i en kontraksjon. Å binde opp ressurser i bemanningskrav ville også være ganske kostnadskrevenende. NOU 2012:1 hadde skissert en samfunnsmessig kostnad på 1,68 milliarder. En lovfesting av antall ansatte per barn ville også kunne oppleves som tvungenhet. Tvungenhet og opplevd påtrengenheter i instrumentvalg har ofte en større sannsynlighet for motstand enn mindre påtrengende instrumenter. På en annen side kan fokus på regulative instrumenter ha hatt en bakgrunn i sammensettingen av de ansatte i departementet og Utdanningsdirektoratet. Økonomer, samfunnsvitere og jurister hadde overtatt hegemoniet i den øverste offentlige forvaltningen og kanskje påvirket den institusjonelle konteksten i retning av en predisposisjon for regulative instrumenter (Linder og Peters, 1989, s. 50). På denne måten kan utdanning og den institusjonelle opplæringen i

forvaltningen ha hatt en innvirkning på rollefortolkning og utvelgelse av politiske instrumenter (Jacobsen, 1964, s. 200). Av store aktører var KS imot en lovfesting av bemanning, men dette innspillet ble ikke tatt til følge. Den institusjonelle konteksten var kanskje preget av en kultur der det var preferanse for regulative forslag. Det kan derfor hevdes at regjeringen i liten grad tok en politisk risiko ved å legge policyformuleringer knyttet til bemanningsnorm tett opp til forslag fra NOU 2012:1. Regjeringen hadde ekspertutvalg bak seg, og dette var gjerne med på å begrense motstand i formuleringsfasen..

### **6.3. Innstilling 380S**

Komitebehandlingen av Stortingsmelding 24 endte i innstilling 380S 28. mai 2013, og viste til regjeringens overordnede mål om å sikre høy og likeverdig kvalitet i alle barnehager (Stortinget, 2013). For å oppnå dette ville regjeringen sette i gang en helhetlig gjennomgang av barnehageloven med forskrifter for å sikre best mulig styringsverktøy for fremtidens barnehagesektor. Stortinget fulgte opp regjeringens linje om mer kontraksjon av makt til sentrale regulative tiltak. Selv om komitebehandlingen ga støtte til regjeringens politikk viste også utsagn i debatten at det var ulike syn på hvordan det sentrale nivået skulle forvalte makten sin. Opposisjonen uttrykte andre løsninger for å oppnå et felles mål om høy og likeverdig kvalitet. På denne måten slo den konsensusen som hadde vært mest tydelig ved agendasettingen noe sprekker da policyprosessen gikk over til formuleringsfasen. Dette delkapitlet vil trekke ut utsagn fra komitebehandlingen som viser hvordan Stortinget søkte å samle makt. Selv om det var konsensus om mål og om mange av tiltakene, viste også debatten i Stortinget et høyere konfliktnivå. Starten av formuleringsfasen demonstrerte på denne måten hvordan kontraksjon ofte henger sammen med en økning av konfliktnivå.

Komiteens flertall, utenom medlemmet fra Kristelig Folkeparti, sluttet seg til regjeringens mål for å sikre høy og likeverdig kvalitet i alle barnehager til en lav brukerpris og der hensynet til barnets beste skal tillegges vekt. Et flertall av komiteens medlemmer fra regjeringspartiene Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viste til at regjeringen ga en tydelig retning på fremtidens barnehagepolitikk gjennom stortingsmeldingen og var fornøyd med at regjeringen hadde fulgt opp mange av forslagene fra barnehageutvalget. Flertallet fra regjeringspartiene viste også til at regjeringen varslet en revidering av rammeplanen.

Barnehageforliket var et løfte om full barnehagedekning, høy kvalitet og lav pris, og komiteen registrerte at 90 prosent av alle barn gikk i barnehage. Tilnærmet full dekning kunne tyde på at den kvantitative delen av barnehageforliket var i mål. Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet savnet likevel at kvalitetsheving var blitt prioritert i en tid med rask utbygging. Selv om disse medlemmene viste til at dagens tilbud holdt god kvalitet og ulike brukerundersøkelser støttet dette, registrerte medlemmene at Finland og Sverige lå foran Norge i en kvalitetsrangering. De samme komitemedlemmene ville også rette søkelyset på at det fantes for lite kunnskap på de statlige og kommunale virkemidlene for styring av sektoren. Medlemmene ønsket seg forskningsbasert kunnskap om hvordan det offentlige arbeider for å gi et likeverdig tilbud og effekten av dette arbeidet, og utrykte skuffelse for den langsomme fremdriften i arbeidet med et nasjonalt system for å følge kvaliteten i barnehagesektoren. Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viste til at regjeringen hadde prioritert å øke forskningsinnsatsen og mente at den nye kunnskapen var et viktig bidrag i å styrke og videreutvikle barnehagetilbudet. Komiteen uttalte samtidig at det på daværende tidspunkt foreløpig fantes lite empirisk og systematisk forskning på kvaliteten i norske barnehager. Likevel viste komiteen til at regjeringens prioriteringer om heving av personalets kompetanse, høy grunnbemanning og ikke for store barnegrupper har støtte i kjent kunnskap. Flertallet, medlemmene fra regjeringspartiene, merket seg at selv om opposisjonspartiene utrykte støtte til flere av regjeringens tiltak så kom ikke dette til syne i de alternative budsjettene til opposisjonspartiene.

Komiteen viste til at det finnes en rekke forhold ved den enkelte barnehagen som påvirker tilbudet. Prosesskvalitet kan være vanskelig å måle, mens strukturkvalitet kan i stor grad tallfestes og etterprøves. Et flertall av komiteens medlemmer fra regjeringspartiene Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet støttet en revidering av rammeplanen. Komiteen mente også at det var mye som talte for å utarbeide nasjonale retningslinjer for enkelte indikatorer for strukturkvalitet. Komitemedlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre ønsket at slike kvalitetsindikatorer skulle gjøres åpent tilgjengelig i en kvalitetsportal. Disse medlemmene var samtidig usikker på om det var nødvendig å gjennomføre en helhetlig gjennomgang av regelverket så lenge store deler av barnehage-loven fungerte bra, og medlemmene var skeptiske til å lovfeste for mange detaljerte krav som kan undergrave mangfoldet i barnehagetilbudet. Medlemmene var bekymret over

stortingsmeldingens mangel på klare mål og innfasingsplaner. De samme medlemmene var opptatt av å prioritere allerede kjente utfordringer ved regelverket, og da spesielt å få på plass en forutsigbar finansiering og hvordan innføring rammefinansiering hadde ført til ulike praksiser rundt om i kommune-Norge. Komiteedlemmene fra regjeringspartiene mente at rammefinansiering hadde fungert i kort tid og det ville ta litt tid før kommunene ville tilpasse seg.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Kristelig Folkeparti, var opptatt av at barnehager gir en samfunnsøkonomisk gevinst. Investeringer i barnehager med høy kvalitet vil kunne gi fremtidig avkastning for barn og samfunnet. Komiteen mente at nok voksne per barn er den mest grunnleggende forutsetningen for at barn skal ha det bra i barnehagen. Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet viste til at regjeringen ville innføre krav om grunnbemanning på en voksen per tre småbarnsplasser og en voksen per seks storbarnsplasser innen 2020. Dette komiteflertallet registrerte at Norge hadde god bemanning i barnehagene, og fremhevet videre viktigheten av å sikre en god grunnbemanning. Medlemmet fra Kristelig Folkeparti viste til at mindretallet i barnehageutvalget ønsket en strengere bemanningsnorm, og dette medlemmet ønsket å fremskynde bemanningsnormen. Et flertall, medlemmene fra regjeringspartiene Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet var enige om at barnehagen tilstrebet å ha tilstrekkelig bemanning hele dagen og ved sykdom. Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viste til at sentrale høringsinstanser som KS og Private barnehagers landsforbund (PBL) ikke støttet regjeringens forslag om bemanningsnorm. Disse medlemmene var opptatt av at det var feil å innføre en ny norm da den allerede gjeldende pedagognormen ikke var oppfylt. Medlemmene reagerte også på at valget det da fjerne tidspunktet 2020 kunne oppfattes som fromme ønsker.

Alt i alt ble stortingsmelding 24 støttet av et komiteflertall fra regjeringspartiene Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, med varierende støtte fra de øvrige partiene. De overordnede målene om høy og likeverdig kvalitet i alle barnehager ble fastholdt. Stortingskomiteen hadde gitt støtte til en fremtidig lovfesting av en bemanningsnorm, og hadde tallfestet antall barn i de ulike aldersgruppene per voksen.

## 6.4 Policyformulering

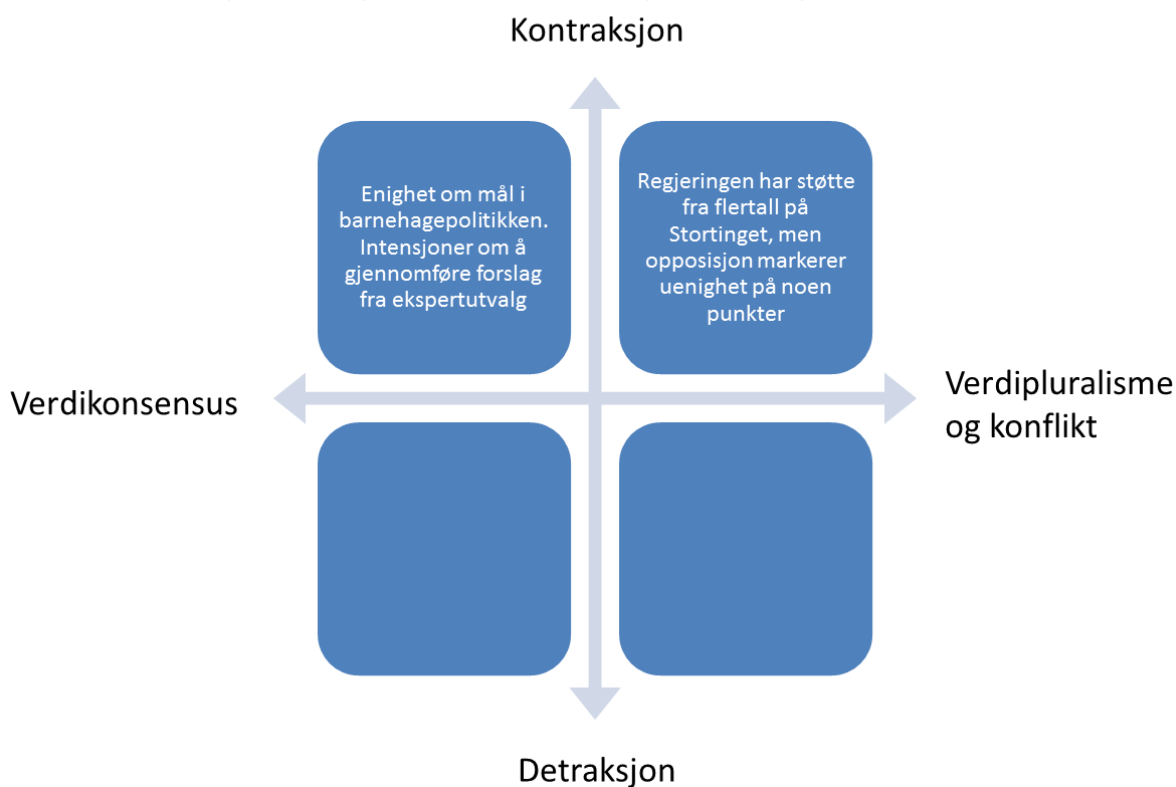
I overgangen fra agendasetting til policyformulering ble flere forslag utforsket. I NOU 2012:1 var bemanningsnorm et av flere kvalitetssikrende legale forslag som ble vurderte. En hovedtendens i argumentasjonen fra ekspertutvalget, departementet og flertallet i Stortingskomiteen, med unntak av representantene fra Høyre og Fremskrittspartiet, var at barnehagesektoren hadde gått gjennom store endringer og at det var behov for revidering av det sentralgitte regelverket. At bemanningen hadde stor betydning for kvaliteten i barnehager var noe mange aktører kunne enes om, men hvordan sikre bemanningens betydning var det ulike meninger om. Flere av tiltakene krevde også en utvikling for å sikre nok ansatte til å dekke de foreslåtte tiltakene. Fokuset på legale instrumenter ble blant annet begrunnet med at innføringen av rammefinansiering hadde begrenset effekten på økonomiske styringsinstrumenter. Ved å avgrense typer av instrumenter som ble vurderte som aktuelle kan det hevdes at utvalget valgte en selvpåført tvungenhet. Den regulative retningen kan ha hindret andre instrumenter i nå vurderingsfasen.

Både departementet og flertallet i stortingskomiteen fulgte opp dette ved å vise til sammenhengen mellom strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultatkvalitet. Ved å trekke beslutninger om strukturkvalitetsgrep opp til det sentrale nivået søkte departementet og flertallet i stortingskomiteen å øke styringen av sektoren gjennom det som kan sees som en kontraksjon. Samtidig markerte opposisjonen på Stortinget egne syn i forhold til regulering. Representanten fra Kristelig Folkeparti ville ha strengere krav, mens representanter fra Høyre og Fremskrittspartiet uttrykte usikkerhet om lovreguleringer av bemanning i barnehagene var det beste politiske tiltaket for å øke kvaliteten i sektoren.

KS og PBL hadde ikke gitt sin støtte til en fremtidig lovfesting av bemanningsnorm, blant annet ved å vise til at den gjeldende pedagognormen enda ikke var oppfylt. Fremskrittspartiet støttet seg på dette da de argumenterte for at en lovfesting frem i tid gjerne var fromme ønsker og ikke substansiell politikk. På denne måten markerte et av opposisjonspartiene og to av de store organisasjonene innen barnehagefeltet en uenighet på innrettingen av policyforslaget.



**Policyformulering - Hovedtendens ved NOU 2012: 1 og Stortingsmelding 24 (2012/2013) og innstilling 380S (2012/2013)**



På denne måten vil den vedtatte politikken fortsatt kunne plasseres i øverste venstre hjørne på bakgrunn i at flertallet baseres på en konsensus. Regjeringen som la frem stortingsmelding 24 var en flertallsregjering. Regjeringen kunne ha en viss trygghet i at den ville ha et stortingsflertall til å støtte opp under politiske valg og formuleringer. Likevel kan det også hevdes at politiske motstemmer dro i retning av mer konflikt. I komitebehandlingen av Stortingsmelding 24 (2012/2013) var det blant annet 16 nedstemte forslag. Dette kan være et eksempel på at det eksisterte en større variasjon av verdier og interesser bak det vedtakssterke flertallet i Stortinget. Fremskrittspartiet markerte også en avstand i forhold til regjeringens forslag om bemanningsnorm i 2020. Ved å trekke i retning av mer konflikt kan et antatt ønske om mer kontraksjon av makt kunne sees i sammenheng med en av hovedantakelsene i tesen om kontraksjon og detraksjon, nemlig at demokratisk valgte institusjoner søker å øke sin makt når det er verdipluralisme i samfunnet (Gran, 2005, s. 2).

## **Kapittel 7 – Policyformulering - Retningsskifte etter regjeringsskifte?**

### **2013 – 2016**

Etter stortingsvalget i 2013 fikk Norge en ny regjering. Flertallsregjeringen Stoltenberg II, bestående av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, gikk av etter åtte år og en ny regjering bestående av Høyre og Fremskrittspartiet tok over. Erna Solberg fra Høyre ble ny statsminister, og kom til å regjere med basis i partier som hadde uttrykt andre løsninger i barnehagepolitikken enn den forrige regjeringen. På denne måten kunne regjeringsskiftet gi et retningsskifte i barnehagepolitikken, der skepsis til detaljerte reguleringer og liberalistiske ideer om hvordan markedet regulerer seg selv gjerne kom lenger frem. Den nye regjeringen var en mindretallsregjering, og ville måtte basere seg på støtte fra opposisjonspartier for å oppnå flertall på Stortinget. Innstilling 380S (Stortinget, 2013) hadde støttet politiske mål fra stortingsmelding 24 og anmodet regjeringen til å arbeide mot disse målene, men ikke vedtatt lovendringer. Anmodningsvedtak fra Stortinget er bindende på tvers av stortingsperioder, men den nye regjeringen kunne likevel i noen grad finne sin egen kurs i barnehagepolitikken. Ville regjeringsskiftet føre til en fortsatt kontraksjon av makt, eller ville Stortinget i større grad åpne opp for å spre initiativ? Som en forlenging av dette vil det være relevant å vurdere konfliktnivået i den politiske debatten. Vil en antakelse om at konfliktnivået henger sammen med graden av kontraksjon vise seg i det politiske klimaet, eller vil policyen være preget av en litt utypisk posisjon i forholdet mellom disse faktorene?

#### **7.1. Representantforslag 101S og innstilling 47S**

Mot slutten av vårsesjonen stortingsåret 2014/2015 la stortingsrepresentant Audun Lysbakken fra Sosialistisk Venstreparti frem forslag 101S om et kompetanseløft i barnehagesektoren (Stortinget, 2015). Forslagsstilleren mente at kravene for kompetanse i barnehagen måtte skjerpes om alle barn skulle kunne garanteres et kvalitativt godt tilbud. Forslagsstilleren formulerte to forslag. Det ene forslaget omhandlet kommuners mulighet til å gi varige dispensasjoner fra krav om barnehagelærerutdanning for pedagogiske ledere. I det andre forslaget ønsket forlagsstilleren å lovfeste en pedagogandel på 50 prosent av de ansatte i barnehagene. Siden forslaget kom sent i stortingsåret ble det behandlet etter sommeren i det påfølgende stortingsåret.

Storingsrepresentant Audun Lysbakken hadde formulert forslag 101S til Stortinget for å hindre varige dispensasjoner fra utdanningskrav og sikre en stor andel utdannede pedagoger i barnehagene. Det konkrete representantforslaget ble nedstemt med 92 mot 10 mandater. Likevel ble innholdet i forslaget tatt opp gjennom andre forslag i innstilling 47S, 10. november 2015 (Stortinget, 2015). Regjeringen ble anmodet om å starte arbeidet med bemanningsnorm og norm for pedagogtetthet. Det ble blant annet vist til at alle partier på Stortinget unntatt Fremskrittspartiet hadde i forbindelse med stortingsmelding 24 i 2013 bedt regjeringen vurdere hvorvidt en pedagognorm på 50 prosent burde innføres i sammenheng med en bemanningsnorm. Det ble vist til tidligere vedtak det Stortinget hadde satt en plan om å innføre en bemanningsnorm etter modell fra NOU 2012:1 innen 2020. Representanter fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti viste til at det hadde vært en økning i bemanningen i kommunale barnehager, men at det var stor variasjon i voksentetthet mellom barnehager. Disse representantene viste til at det var bred enighet om at det vil være nødvendig å innføre en bemanningsnorm som gjelder hele åpningstiden.

Disse vedtakene kan tyde på at den nye regjeringen ble møtt med en utålmodighet om å få satt en bemanningsnorm ut i livet. Stortingsflertallet valgte å formulere et anmodningsvedtak om bemanningsnorm i en sak som omhandlet kompetanse. Stortinget la på denne måten føringer for hvordan regjeringen skulle arbeide videre, og det kan hevdes at vedtaket av den lovgivende forsamlingen viste en samling av makt gjennom en kontraksjon. På bakgrunn av at representanter fra regjeringspartiene stemte mot forslaget kan det tyde på at konfliktnivået mellom regjeringen og Stortinget var økende. Regjeringen hadde på mange måter blitt instruert av Stortinget til å prioritere en sak. Denne typen forhold mellom Stortinget og regjeringen kan være eksempel på når regjeringen og forvaltningen blir satt til side og Stortinget også tar på seg rollen som den utøvende og fortolkende part.

## **7.2 Stortingsmelding 19**

I den første stortingsmeldingen fra Solberg-regjeringen om barnehagepolitikken stod hovedlinjene i politikken ganske fast. Dette på tross av at partiene fra den nye regjeringen hadde markert uenighet med den tidligere regjeringen i noen saker i komitebehandlingen av de tidligere stortingsmeldinger. Høyre og Fremskrittspartiet hadde uttalt usikkerhet om en

lovfesting av bemanningsnorm var et nødvendig tiltak da de satt i opposisjon i perioden 2009 – 2013. Ved regjeringsskiftet i 2013 og dannelsen av en regjering bestående av Høyre og Fremskrittspartiet ble krav til bemanningsnorm lagt litt til side, noe som stortingsmelding 19 (2015-2016) kan være et eksempel på. Dette kan tyde på at den nye regjeringen ønsket å spre makt til en større del av barnehagesektoren gjennom en detraksjon. I denne stortingsmeldingen ble heller tiltak for å forbedre prosesskvaliteten i den enkelte barnehage prioritert. Regjeringen ville på denne måten fordele makt til flere, noe som i følge tesen om kontraksjon og detraksjon vil fungere best når det er verdikonsensus. Komitebehandlingen i Stortinget i etterkant ville vise hvordan Stortinget stilte seg til å legge til side sentralgitte instrumenter til fordel for en desentralisering av makt.

Stortingsmelding 19 slo fast at regjeringen har høye ambisjoner om å utvikle innholdet i barnehagetilbudet slik at alle barn får et tilbud av god kvalitet. Tilbudet skulle hvile på den nordiske tradisjonen for et helhetlig læringssyn, men samtidig utvikles videre i møte med en ny tid. Stortingsmelding 19 – Tid for lek og læring, 11. mars 2016, omhandlet primært innholdet i barnehagen, altså verktøy som skal heve prosesskvaliteten, og skulle lede frem mot en ny rammeplan med tydeligere nasjonale rammer i 2017 (Kunnskapsdepartementet, 2016). Stortingsmeldingen slo fast at barnehageloven, rammeplanen og sektormålene gir rammene for hva som er kvalitet i barnehagen, og at kvalitetsarbeid handler om å oppfylle disse målene. Stortingsmeldingen viste til at undersøkelser hadde påvist stor variasjon mellom kvaliteten på tilbudet til barnehager. Dette gjaldt både strukturkvalitet og prosesskvalitet. Regjeringen mente at kvalitetsforskjellene viste at rammeplanen ikke i tilstrekkelig grad sikret hvert enkelt barn et tilbud av høy kvalitet. Stortingsmeldingen hevdet at forskning om og for barnehager var styrket de foregående årene, men det ble også vist også blant annet til OECD som pekte på at det var for liten kobling mellom forskning og praksis i Norge. En annen utfordring i sektoren var at ikke alle barn opplevde et trygt omsorgs- og læringsmiljø i barnehagen. Et mål med en endring av rammeplanen var å tydeliggjøre den som et styringsdokument med føringer for eiere, styrere, barnehagelærere og assistenter. OECD hadde blant annet påpekt at den gjeldende rammeplanen ikke i stor nok grad fungerte som et styringsverktøy for sektoren, og at rammeplanen ga de ansatte for stor frihet til sette den ut i praksis. Stortingsmeldingen viste til en internasjonal tendens i at utdanningsmyndigheter i større grad støtter og veileder barnehager i kvalitetsforbedrende arbeid. Dette samsvarer med

OECD sitt råd om å ta i bruk flere virkemidler i implementeringsprosesser. Stortingsmeldingen reflekterte dette ved å hevde at en forutsetning for en vellykket implementering av ny rammeplan var tydelig og god ledelse på alle nivåer, og at det på lokalt plan ble foretatt en operasjonalisering og konkretisering av innholdet. Regjeringen ville med ulike virkemidler støtte barnehagenes arbeid med å implementere rammeplanen i det daglige arbeidet, og Utdanningsdirektoratet ble forespeilet ansvaret for å bidra med informasjon og veiledning fra statens side. Stortingsmeldingen viste til at det ikke ville være tilstrekkelig å planlegge, beslutte og legge til rette for implementering. Implementering av rammeplanen ville måtte være en kontinuerlig og systematisk prosess.

Stortingsmeldingen viste til en faglig enighet om at personalets kompetanse og voksentettheten i barnehagen er de viktigste faktorene for barnas trivsel og utvikling. OECD hadde blant annet påpekt at det var en stor utfordring at det direkte arbeidet med barna ble utført av personale uten formell utdanning. Dette samsvarte med departementets vurdering av at en hovedutfordring som måtte løses var at det var for store variasjoner i kvaliteten på det allmennpedagogiske tilbudet. Det blir vist til at det er et gap mellom kompetansebehovet og den tilgjengelige kompetansen. Selv om framskrivinger kunne vise at det nasjonalt sett snart var nok barnehagelærere til å dekke pedagognormen, så var det store regionale forskjeller. Regjeringen påpekte at mange barnehager drev med god kvalitet og oppfylte kravene i rammeplanen. Likevel var indikasjonene på kvalitetsforskjellene en faresignal på at barn fra ulike barnehager møter skolen med ulike utgangspunkt.

Regjeringen hadde blitt bedt om å jobbe mot en bemanningsnorm i innstilling 380S fra forrige stortingsperiode, og Stortinget hadde på ny anmodet regjeringen om å sette i gang arbeidet mot en slik norm ved innstilling 47S i 2015. Likevel ble ikke denne policyprosessen fulgt opp i stortingsmelding 19. Regjeringen kan ha hatt for liten tid til å gjøre om på stortingsmeldingen, men det kan også tenkes at regjeringen ønsket å markere sin posisjon opp mot Stortinget. Ville Stortinget markere sitt maktforhold eller ville Stortinget godta at regjeringen hadde myndighet til å prioritere de initiativene som regjeringen mente var mest aktuelle? På denne måten ville komitebehandlingen av stortingsmelding 19 kunne gi ny innsikt om maktforhold og konfliktnivå mellom forvaltningen og den lovgivende forsamling.

### 7.3 Innstilling 348S

Regjeringen hadde fulgt opp tidligere planer om å heve prosesskvaliteten, men hadde ikke gjort noe med Stortingets anmodning om å arbeide med tiltak som skulle heve strukturkvaliteten. Ville Stortinget slå seg til ro med regjeringens prioriteringer eller ville representanter i det demokratiske organet vise standpunkt som gikk på tvers av regjeringens politikk? I den andre formuleringsfasen tok de politiske linjevalgene to retninger. En konsensuspreget prosess mot ny rammeplan, der lokale aktører fikk handlingsrom til å forankre planen på sitt nivå, i det som kan vurderes som en detraksjon av makt. Mens grep for å øke prosesskvaliteten tok retning av detraksjon valgte regjeringen å utsette tiltak for strukturkvaliteten. Bemanningsnorm var eksempelvis et ikke omtalt emne i stortingsmeldingen. Dette ga Stortinget tydelig melding om gjennom komitebehandlingen. Dette delkapitlet viser hvordan Stortinget støttet tiltak for å heve prosesskvaliteten gjennom det som kan sees på som en detraksjon, mens tiltak for å heve strukturkvalitet gjennom en kontraksjon av makt viste tegn på konflikt og verdipluralisme.

Storingskomiteen stilte seg gjennom innstilling 348S 31. mai 2016, bak intensjonen i Stortingsmelding 19 om at barnehagen skal være et godt tilbud uavhengig av hvilken barnehage man går i (Stortinget, 2016). Komiteen ville også støtte stortingsmeldingen om at det var mye positivt å si om norske barnehager og innsatsen til de ansatte. Av de tre forslagene i stortingsmeldingen ble meldingen i sin helhet og forslaget om en lovhjemmel for et trygt omsorgs- og læringsmiljø vedtatt enstemmig, mens Stortinget ba med knapt flertall regjeringen om å ikke lovfeste nivå for norskspråklig kompetanse hos ansatte i barnehagene.

Behandlingen av Stortingsmelding 19 var preget av mange forslag, totalt 27. Noen forslag fikk støtte mens andre ble stemt ned. Ingen av disse forslagene omhandlet en bemanningsnorm på en direkte måte, men handlet blant annet om kompetanseutvikling, språk, samarbeid med helsestasjon og barnevern og menn i barnehagen. Selv om ingen av forslagene gjaldt en bemanningsnorm så kom temaet opp gjennom flere innspill fra komiteemedlemmer.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti viste blant annet til at det var bred politisk enighet om at den aller viktigste forutsetningen for god kvalitet i barnehagesektoren var nok voksne og gode voksne i barnehagen, og at dette var spesielt viktig for de yngste barna som utgjorde en stadig del av barnehagebarna. En ambisjon om å innføre krav til grunnbemanning fikk støtte av komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet. Medlemmene fra Arbeiderpartiet viste til komitebehandling av Stortingsmelding 24 i 2013 der det ble vedtatt å arbeide mot en bemanningsnorm i 2020.

Komiteedlemmene fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti viste også til at alle partier utenom Fremskrittspartiet hadde i 2013 sluttet seg til et mål om å tallfeste krav for generell grunnbemanning i barnehagene. Dette kravet var kvantifisert til å gjelde en voksen per tre barn under tre år og en voksen per seks barn over tre år. I tillegg viste medlemmene fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti til at Stortinget i 2015 hadde vedtatt at regjeringen skulle legge frem en plan for innfasing av bemanningsnorm og krav om pedagogandel av de ansatte. Disse medlemmene stilte seg undrende til at regjeringen hadde lagt frem stortingsmelding om kvalitet i barnehagen uten å følge opp vedtak om bemanningsnorm og fremhevet at det hadde vært naturlig å omtale disse vedtakene i Stortingsmelding 19, samt en omtale om av regjeringens arbeid med implementeringen av alle Stortingets vedtak om bemanningsnorm og pedagognorm. Medlemmene fra partiene utenom Høyre og Fremskrittspartiet ville også fremheve at en eventuell økning i antall ansatte måtte bidra til at grunnbemanningen økte i hele åpningstiden. Medlemmet fra Kristelig Folkeparti ønsket strengere bemanningskrav i barnehagene og ønsket en fremskyndet tidsfrist.

Komiteedlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, viste til at regjeringen var i gang med en omfattende satsing på kompetanseheving i barnehagen og at det var en positiv utvikling i antall ansatte. Disse medlemmene, fra partier som hadde flertall i komiteen men ikke på Stortinget, mente at kompetanse- og personalutviklingen dannet et godt grunnlag for å oppnå målene om pedagogtetthet og bemanningsnorm. Disse medlemmene viste også til at den sittende regjeringen hadde satset mer på kvalitet i barnehagen enn noen tidligere regjering, og hadde mer enn doblet bevilgningene til slike tiltak de foregående tre årene.

## 7.4 Policyformulering

Et stortingsflertall hadde høsten 2015 anmodet regjeringen om å starte arbeidet med bemanningsnorm. Likevel valgte regjeringen å fokusere på tiltak som skulle øke prosesskvaliteten ved fremleggelsen av stortingsmelding 19 våren 2016. Revidering av rammeplan og tiltak som eksempelvis omhandlet kompetanseutvikling pekte i retning av å spre makt til de som skulle iverksette tiltakene. Dette kunne gjelde barnehageeiere og ansatte i barnehager som ville få ansvar for å sette tiltakene i rammeplanen ut i live, og kommuner, barnehageeiere og andre aktører under det øverste politiske nivået som skulle legge til rette for kompetansetiltak.

I innstilling 348S utrykte komitemedlemmer fra opposisjonspartiene forundring over at bemanningsnorm tilsynelatende var lagt til side. Den sittende mindretallsregjeringen bestående av Høyre og Fremskrittspartiet måtte godta at stortingsflertallet ville holde policyvinduet om bemanningsnorm åpent. Det kan antas at det er vanskelig å holde et policyvindu åpent over tid uten å vedta en lovendring. Noen saker kan ha gjentatte utredninger, mens andre saker kommer aldri videre (Børhaug og Moen, 2014, s. 152). Flertallsregjeringen av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti uttrykt uttalte ambisjoner om å vedta en bemanningsnorm, men grunnet manglende tilbud av kvalifisert personale måtte dette tiltaket utsettes. NOU 2012:1 anslo 2020 som et realistisk anslag for når den foreslåtte bemanningsnormen kunne gjennomføres. På denne måten fikk policyprosessen en lang tidshorison, og den nye regjeringen åpnet et nytt policyvindu der tiltak som skulle sikre prosesskvaliteten ble prioritert. Policyvinduet for bemanningsnorm ble ikke foreslått lukket av regjeringen i stortingsmelding 19 (2015-2016), men tiltak for å adressere mål for bemanningsnorm ble ikke nevnt av regjeringen. Et flertall på Stortinget aksjonerte for å holde policyvinduet åpent. Svar fra ulike aktører i forbindelse med høringsnotatet om bemanningsnorm i 2017 viste at mange interessenter etterspurte tiltak for kvalitetssikring av bemanningen. Policyvinduet ble på denne måten holdt åpent av et stortingsflertall, med også med sannsynlig støtte av ulike aktører i barnehagesektoren.

Fremskrittspartiet, og til dels Høyre, hadde som opposisjonsparti uttrykt en mindre tro på reguleringer enn den forrige regjeringen. Det hadde blant annet blitt argumentert for at lokalt

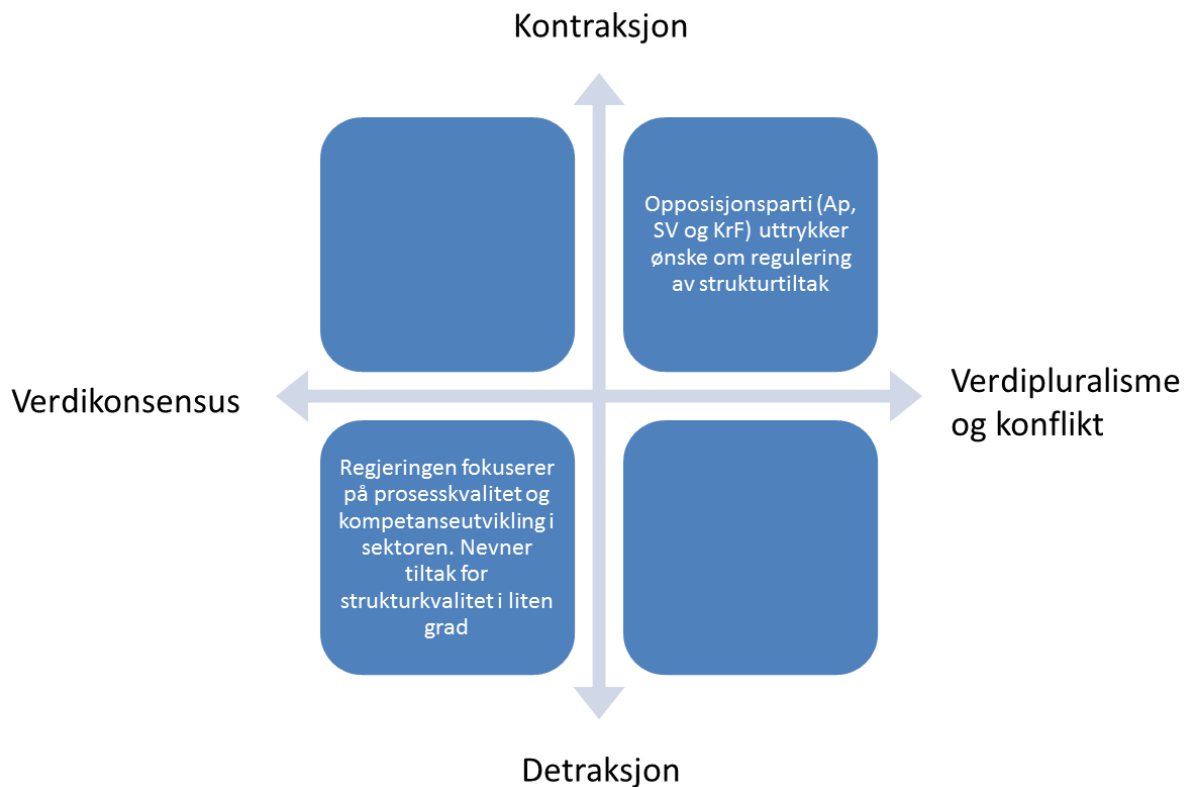


skjønn ville kunne hindre at ressurser ble unødvendig brukt. Å åpne opp for flere virkemidler for å heve kvaliteten viste et ønske om å også styrke prosesskvaliteten. Denne utvidingen av virkemiddelbruk fra å hovedsakelig gjelde regulative tiltak til å også gjelde nodality-tiltak hadde blant annet bakgrunn i forslag fra OECD. Fokusering på denne typen tiltak kunne peke i retning av at regjeringen åpnet for en detraksjon av makt. Den etterfølgende debatten viste at det var ganske stor konsensus om tiltakene som skulle øke prosesskvalitet. På denne måten kan en tendens vise at regjeringen ønsket å spre makt for gjennomføring av tiltak for prosesskvalitet til relativt autonome aktører, både offentlige men også private barnehageeiere og andre private aktører. Den relative konsensusen om disse tiltakene kan plassere regjeringens politikk på dette tidspunktet i en forventet retning ved å speile det mot en antatt sammenheng mellom verdikonsensus og detraksjon.

Denne politikken omhandlet likevel ikke bemanningsnorm. Ved å ikke omtale bemanningsnorm direkte i stortingsmelding 19 fulgte ikke regjeringen opp anmodningen fra Stortinget høsten før. Dette kan ha praktiske grunner ved at stortingsmeldingen gjerne blir arbeidet med over tid. Likevel kan Stortingets reaksjon på manglende tilbakemelding fra regjeringen om bemanningsnorm og en uttalt utålmodighet om at regjeringen skulle starte med dette arbeidet peke i retning av en uenighet om prioriteringer. Denne uenigheten viste seg kanskje ikke i det som kan defineres som en konflikt, men vil likevel kunne plasseres på siden mot verdipluralisme. At Stortingsrepresentanter formulerte 27 alternative forslag, med flere tette voteringer viste at Stortingsflertallet opponerte mot den manglende behandlingen av spørsmålet om bemanningsnorm og andre saker som Stortinget var opptatt av.

De mange forslagene og at 9 av voteringene oppnådde flertall kan være en synliggjøring av verdipluralisme mellom de politiske partiene på Stortinget. Opposisjonspartier som baserte seg på et flertall i Stortinget (AP, SP, SV og KrF) uttrykte på forskjellige måter og i ulik grad ønske om flere reguleringer av blant annet bemanningen.

**Policyformulering - Hovedtendens ved Stortingsmelding 19 (2015/2016) og innstilling 348S (2015 /2016)**



På denne måten ønsket et flertall i Stortinget å samle makt i et sentralt og demokratisk organ ved uttrykke ønske om å vedta bindende strukturtiltak for å øke kvaliteten. Det kan hevdes at i forhold til bemanningsnorm så var tendensen i retning av verdipluralisme og kontraksjon. Det kan hevdes at regjeringen satte seg selv litt på sidelinjen ved å legge frem en stortingsmelding som ikke traff hele det saksfeltet som stortingsflertallet ønsket å behandle. Det kan på bakgrunn av dette hevdes at en reaksjon fra stortingsflertallet om samling av makt følger tesen om kontraksjon. De ulike synene som kom frem mellom regjering og stortingsflertallet når det gjald prioriterting av prosessiltak og strukturiltak kan ha ført til at stortingsflertallet ønsket å sentralisere myndigheten i det øverste demokratiske valgte organet. Å ønske å lovfeste detaljerte strukturiltak vil på denne måten være eksempler på en kontraksjon.

## **7.5. Ny rammeplan**

I 2017 ble en ny rammeplan for barnehagen presentert (Utdanningsdirektoratet, 2017). Rammeplanen fulgte opp det stortingsmelding 19 (2015-2016) hadde tegnet opp om behovet for et tydelig styringsdokument for å styrke prosesskvaliteten. Ved å åpne opp for lokalt handlingsrom søkte departementet og direktoratet å forankre rammeplanen på det utøvende nivået, og legge til rette for et mangfoldig og likeverdig tilbud av høy kvalitet. Vedtaket av rammeplanen kan på denne måten sees på som en detraksjon av makt til lavere nivåer i sektoren. Rammeplanen fulgte opp intensjonene om å styrke prosesskvaliteten, men berørte ikke Stortingets anmodning om å arbeide med strukturtiltak rundt bemanning. I og med at rammeplanen kom på siden av debatten rundt strukturtiltak var dette kanskje heller ikke så unaturlig. Arbeidet med rammeplanen vil heller kunne være et eksempel på hvordan forvaltningen følger opp politikk som både regjeringen og Stortinget har stilt seg bak.

## **Kapittel 8 – Policybeslutning - Vedtak av endringer i barnehageloven, 2017 - 2018**

Etter flere år i policyformuleringsfasen skjøt prosessen fart i 2017. Regjeringen la frem et høringsnotat med forslag med intensjoner om endring av barnehageloven. Høringsteksten berørte flere sider av barnehageloven og de tilhørende forskriftene. I løpet av det neste året skulle policyprosessen gjennomgå en vedtaksrunde som hadde vært på vent i flere år. Hadde Stortingets befestning av sin maktposisjon gjennom innstilling 47S i 2015 og 348S i 2016 ført til at konfliktnivået var økende? Var forholdet mellom regjeringen og Stortinget preget av tillitt eller var relasjonen preget av polarisering? I andre del av policyformuleringsfasen hadde regjeringen og Stortinget vært samlet om prosessforbedrende tiltak, men det hadde kom til syne uenighet om strukturforbedrende tiltak. Et viktig spørsmål i sammenheng med konfliktnivået vil kunne være om Stortinget og regjeringen så likt på hvordan policyprosessen skulle forløpe videre. Ville stortingsflertallet stå støttende bak regjeringen etter at Stortinget i stor grad hadde instruert regjeringen i hvordan regjeringen skulle prioritere saker i barnehagepolitikken, eller ville ulike partier markere sine egne standpunkt? Enigheten om rammeplanen som et tiltak for å forbedre prosesskvaliteten kan sees på som en detraksjon av makt og et økt handlingsrom for utøvende aktører i barnehagefeltet. Ville Stortingets instruering av regjeringen mot arbeid for sentraliserte strukturforbedrende tiltak føre til høyere konfliktnivå slik tesen om kontraksjon og detraksjon foreskriver eller ble konfliktnivået lavere?

Det kan argumenteres for at regjeringen kom i møte med anmodninger fra Stortinget, men Stortingets ønsker ble kanskje ikke mottatt og behandlet av regjeringen slik Stortinget hadde ønsket. Da regjeringen la frem høring for bemanningsnorm kom mange innspill. De fleste høringssvar var positive, men finansiering var et tema som ulike aktører så ulikt på. I komitebehandlingen på Stortinget kom mange av innspillene fra høringen opp igjen. I tillegg til bemanningsnorm, ble også forskriftsendring av pedagognorm behandlet. Dette vedtaket berørte ikke direkte vedtaket av bemanningsnormen, men viser som et eksempel på hvordan regjeringen og Stortinget kan samarbeide i saker. Dette kapitlet vil ta for seg de ulike delene av vedtaksprosessen frem mot bemanningsnorm i barnehagen og vurdere hvilke aktører som var drivende for den retningen prosessen tok.

## 8.1 Høringsnotat om endring av barnehageloven

22. juni 2017 la regjeringen frem et høringsnotat med forslag til endring av barnehageloven og de tilhørende forskriftene og opplæringsloven (Regjeringen, 2017). Regjeringen foreslo å lovfeste et minimumskrav for grunnbemanning, skjerpe forskrift for pedagognorm og lovfeste plikt for barnehageeier og skoleeier om å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO. Høringsfristen var 13. oktober 2017, og det var mange høringsinstanser som ga tilsvar.

## 8.2 Forskriftsendring av barnehageloven

I forskriftene til barnehageloven var det gitt et minstekrav for hvor mange pedagoger som skal være ansatt i forhold til hvor mange barn som går i barnehagen. Barnehageutvalget, NOU 2012:1, foreslo at et minstekrav for pedagoger burde lovfestes. I komitebehandlingen av forslaget fra utvalget og i de påfølgende stortingsmeldingene ble en minstekrav om antall pedagoger tatt opp og ønsket styrket, men å lovfeste et slikt krav ble ikke foreslått eller vedtatt i stortingskomiteen i noen av innstillingene. 19. desember 2017 kunne derfor regjeringen styrke forskriftene for pedagognormen i barnehagen slik regjeringen hadde foreslått i høringsnotatet.

Før forskriftsendringen var minstekravet en pedagog per 7 til 9 barn under tre år og en pedagog per 14 til 18 barn over tre år. Selv om dette var forskriftsfestet var det store forskjeller mellom barnehager. Noen barnehager kunne ha over 20 store barn per pedagog, mens andre kunne ha færre enn 10 store barn per pedagog. Etter skjerpingen av forskrift ble det minst en pedagog per 7 barn under tre år og minst en pedagog per 14 barn over tre år. Barn ble regnet som store fra og med august det året de fyller tre år, og et ekstra barn ville utløse krav om en ny fulltidsstilling som pedagog. Den skjerpede pedagognormen skulle tre i kraft 1. august 2018.

For å finansiere denne skjerpingen bevilget regjeringen med støtte av Kristelig Folkeparti og Venstre 172 millioner i 2017, og over 424 millioner i 2018 (Regjeringen, 2018). Beregninger

viste også at det på nasjonalt nivå var nok pedagoger til å dekke behovet. På denne måten fikk regjeringen beholde et initiativ over forskriften om pedagognorm. At en norm allerede hadde vært en del av forskriftene til barnehageloven kan ha ført til at Stortinget lot regjeringen beholde sin innflytelse over saken og at den ikke ble en del av selve barnehageloven, slik NOU 2012:1 hadde foreslått. Prosessen frem mot pedagognormen vil på denne måten kunne være et eksempel en sak der Stortinget valgte å la forvaltningen beholde en stor del av makten. At Stortinget i stor grad var enig med regjeringens forslag kan ha vært en del av forklaringen, men det ble likevel ikke anmodet om at normen skulle være del av lovteksten slik bemanningsnormen skulle bli.

### **8.3 Proposisjon 67L**

En proposisjon er et forslag til vedtak av Stortinget som regjeringen legger frem. Etter å ha mottatt uttalelser fra 348 høringsinstanser la regjeringen frem forslag til lovendring av barnehageloven 6. april 2018 (Kunnskapsdepartementet, 2018). Dette lovforslaget fulgte på mange måter opp tidligere anmodninger fra Stortinget om å arbeide frem mot et vedtak om bemanningsnorm. Bemanningskravene samsvarte i stor grad med tidligere forslag, og ville på mange måter følge tidligere anmodninger. Et spørsmål som hadde vært oppe i høringene var finansieringen av normen. Dette ble også tatt opp i proposisjonen fra regjeringen, men om dette harmonerte med hvordan dette ble vurdert på Stortinget skulle bli en stor debatt. I dette delkapitlet vil regjeringens forslag bli presentert. Hadde regjeringen komt i møte mot anmodningene fra Stortinget eller ville regjeringens prioriteringer føre til at konfliktlinjer materialiserte seg?

Lovendringen gjaldt minimumskrav til grunnbemanning, plikt for barnehageeier og skoleeier til å samarbeid om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO, lovfesting av norskferdigheter for pedagoger i barnehagen og tydeliggjøring av at barn som har behov for alternativ og supplerende kommunikasjon i barnehagen har rett til dette. Bakgrunnen for forslaget var en oppfatning om at barnehagens bemanning og samlede kompetanse har stor betydning for hvor godt barnehagetilbudet vil være. For å ivareta barns behov for omsorg, lek og læring vil det være viktig med et tilstrekkelig antall voksne i barnehagen. NOU 2012:1 foreslo å lovfeste et tallfestet minimumskrav til barnehagens grunnbemanning. Dette

minimumskravet ble fulgt opp av stortingsmeldinger og anmodningsvedtak av Stortinget i 2013, 2015 og i 2016. Det hadde komnt frem flere syn på hvor mange voksne som var nødvendig, men utvalget og flertallsvedtakene på Stortinget hadde kvantifisert disse minimumskravene til en ansatt per tre barn under tre år og en ansatt per seks barn over tre år. Dette var også det høringsnotatet i 2017 foreslo, og som regjeringen la frem til Stortinget ved proposisjon 67L. Grunnbemanningen skulle gjelde for barnehagen i sin helhet, og det ble foreslått at kommuner skulle kunne gi dispensasjon for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsa det med fylkesmannen som klageinstans. Departementet vurderte også at bemanningsnormen var oppfylt og finansiert i kommunale barnehager på et nasjonalt nivå. I og med at de private barnehagene fra 2016 hadde fått tilskudd som tilsvarte 100 prosent av det de kommunale barnehagene fikk, vurderte departementet at de private barnehagene også hadde tilstrekkelig finansiering uten ekstra overføringer fra staten. Departementet vurderte derfor at den foreslåtte bemanningsnormen kunne innføres uten økte statlige overføringer. Departementet påpekte også at de ville ha en videre dialog med partene i sektoren for å sikre en viss fleksibilitet i forbindelse med innføring av bemanningsnormen.

I proposisjon 67L sammenfattet departementet inntrykket fra de 348 uttalelsene som høringsinstansene hadde gitt. Departementet talte opp 264 instanser som støttet forslaget og 15 instanser som ikke støttet forslaget. De resterende 69 høringsinstansene ga innspill uten å i uttrykk for om de støttet eller ikke støttet høringsforslaget. Blant de positive var blant annet 111 kommuner, 10 fylkesmenn, barneombudet, Foreldreutvalget for barnehager og Utdanningsforbundet. Av de som ikke støttet forslaget var noen kommuner, KS og arbeidsgiverforeningen Spekter.

Høringssvarene rommet både overordnede og prinsipielle syn, men også innspill på detaljer i forslaget. Av innspillene med en mer overordnede karakter uttalte barneombudet at det var avgjørende at barn får et likeverdig og trygt barnehagetilbud hvor de har mulighet for lek, læring og utvikling. Departementet viste til at en lovfesting av en bemanningsnorm vil være med å sikre at intensjonene i barnehageloven og rammeplanen blir oppfylt. KS viste i sin uttalelse til at kommuner selv er beste egnet til å gjøre prioriteringer ut fra lokale behov for å kunne gi gode tjenestetilbud. En lovfesting av minimumsbemanning kan hindre et slikt

selvstyre. Departementet begrunnet forslaget som ville gå på tvers av rammestyring og kommunenes handlefrihet ved å vise til at en regulering av forholdstallet mellom barn og ansatte vil kunne sikre en minstestandard og bidra til et trygt og likeverdig tilbud uavhengig av hvilken barnehage barnet går i. Departementet påpekte at det vil være behov for en tydelig lovregulering som sikrer likeverdige tjenester i en sektor med mange private aktører. Departementet viste også til at personalkostnader representerer det største kostnadselementet ved barnehagedrift. En lovregulering av antall ansatte vil kunne hindre en for liten bemanning om barnehager må redusere kostander. Arbeidsgiverforeningen Spekter var på sin side opptatt av at bemanningsnorm ikke er det viktigste virkemidlet for å oppnå kvalitet i tjenestetilbudet. Andre tiltak kan være viktigere, og lovfesting kan i mange tilfeller begrense lokale tilpasninger og hindre nytenkning. Manglende finansiering var også en grunn til at enkelte instanser uttalte at de ikke støttet forslaget.

Som nevnt var det foreslåtte forholdstallet mellom barn og voksne det samme som barnehageutvalget og tidligere komitebehandlinger hadde foreslått før. Departementet vedgikk at det kan være vanskelig å finne et korrekt forholdstall mellom barn og voksne, men at forslaget syntes å være i overensstemmelse med hva som regnes som tilstrekkelig for å drive en god pedagogisk virksomhet. I høringsvarene kom det flere ulike forslag, der en del av forslagene ville ha en skjerping av det foreslåtte kravet i høringen. Dette kunne gjelde færre barn per voksne eller at barn under ett år må regnes i en egen gruppe. Departementet ønsket å ivareta en viss fleksibilitet, og vurderte det som lite hensiktsmessig å lovfeste en egen norm for barn under ett år. Utdanningsforbundet var positiv til at departementet hadde presisert når et barn skal regnes som over tre år.

I departementets forslag ville barnehager kunne beregne prosentvise stillinger for å oppfylle bemanningsnormen. Pedagognormen var vedtatt med opprunding til hele årsverk. På denne måten ville ett ekstra barn kunne utløse en hel ny stilling. En tilsvarende ordning for bemanningsnormen var foreslått av enkelte høringsinstanser, blant annet Fylkesmannen i Nord- og Sør-Trøndelag og Oppland. Høringsinstansene begrunnet dette med at det ville kunne bidra til større voksentetthet gjennom hele dagen. Fylkesmannen i Østfold uttalte at prosentvise stillinger for å oppfylle bemanningsnormen ville kunne føre til økt bruk at



deltidsstillinger. Andre høringsinstanser støttet departementets forslag om å beregne prosentvise stillinger for å oppfylle bemanningsnormen. Trondheim kommune viste til at en slik beregningsmåte ville sikre større fleksibilitet i barnehageeiers organisering. Departementet vedgikk i proposisjonen at en opprunding til nærmeste hele årsverk ville kunne styrke voksentettheten i barnehagen, men vurderte likevel at en prosentvis tilnærming ville kunne sikre større fleksibilitet og sto på det opprinnelige forslaget. Det ble blant annet vist til at barnehager kan øke prosentvise stillinger når en tar inn nye barn og på denne måten oppfylle bemanningsnormen uten å opprette en hel ny stilling. Departementet uttalte at økt bruk av deltidsstillinger ikke var intensjonen bak forslaget, og at departementet ville følge med på om forslaget fører til dette.

Departementet uttalte at de hadde merket seg at flere høringsinstanser mente at bemanningsnormen burde gjelde hele åpningstiden. Foreldreutvalget for barnehager viste til at det er flere småbarn i barnehagen, flere barn som har full plass og at foreldre leverer tidlig og henter sent. Utdanningsforbundet uttalte at bemanningsnormen burde økes i barnehager der åpningstiden er mer enn ni timer per dag. Departementet vurderte det som lite hensiktsmessig at det til enhver tid skal være et visst antall voksne til stede. En slik lovregulering ville etter departementets syn gi lite rom for fleksibilitet. Departementet viste også til at barnehageeier uansett skal sørge for at bemanningen er tilstrekkelig til å drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet, og at dette kravet gjelder uavhengig av en tallfestet bemanningsnorm.

Dispensasjonsmulighet fra bemanningsnormen ble et tema som flere høringsinstanser tok opp. Departementet hadde lagt opp til at man kunne gi dispensasjoner ved situasjoner der barnehageeier ikke klarte å oppfylle bemanningsnormen. Noen høringsinstanser støttet dette med bakgrunn i at det vil sikre at ikke barnehageeiere vil bli tvunget til å ansette personer som er vurdert som ikke egnet til å arbeide med barn. Andre høringsinstanser oppfattet at forslaget fra departementet var uklart, og noen uttalte at det ikke bør være adgang til å gi dispensjoner fra bemanningsnormen. Departementet uttrykte enighet i at man ikke må kunne gi dispensasjoner for å kutte personalkostnader, og viste til at forslaget om dispensasjon foreslås

å bli gitt gjennom enkeltvedtak av kommuner og at dette harmonerer med andre regler i barnehageloven.

Det siste hovedområdet som proposisjonen drøftet var finansiering. Departementets forslag medførte at bemanningsnormen kunne innføres uten økte statlige overføringer. KS uttalte at forslaget er betydelig underfinansiert, og at bemanningsnormen burde utsettes. PBL var opptatt av at finansieringssystemet kunne gi skeive utfall. I og med at departementet vurderte normen som oppfylt på bakgrunn av nasjonale gjennomsnitt vil dette kunne gi store variasjoner i de enkelte kommunene. Private barnehager får tilskudd etter utgiftene i de offentlige barnehagene i samme kommune to år bak i tid. Kommuner som ikke oppfylte bemanningsnormen ville derfor kunne gi tilskudd til de private som ikke samsvarer med et nasjonalt bemanningskrav. PBL var derfor redd for at departementet og det sentrale nivået vil skyve det lokale barnehagenivået foran seg når det nasjonale kravet skal finansieres lokalt. PBL ønsket derfor at det burde innføres en nasjonal finansieringsmodell. Selv om sentrale forbund som KS og PBL, som rommer en stor andel av landets barnehageeiere, var i negative til at finansieringen av bemanningsnormen vurderte departementet at det ikke var behov for å gjøre endringer i forslaget. Utdanningsdirektoratet vurderte også at en nasjonal sats i mindre grad samsvarer med hensyn bak rammefinansieringsordningen. Departement uttalte at de ville legge til rette for en videre dialog med partene i sektoren for å sikre en viss fleksibilitet i innføringen av bemanningsnormen.

#### **8.4 Innstilling 319L**

Regjeringen handlet på mange måter på Stortingets anmodning og hadde lagt frem en forslag til lovendring som skulle regulere minimumsbemanningen i landets barnehager gjennom et sentralt vedtak. I prosessen fikk også aktører komme med innspill. På denne måten foreslo regjeringen et vedtak som ville være en kontraksjon av makt, der aktører på lavere nivå fikk delta i en konsulterende runde. Ville Stortinget følge opp regjeringens forslag eller var det moment i forslaget som det var uenighet om? Dette delkapitlet vil presentere elementer fra debatten på Stortinget som viser en fremstilling av maktforholdet mellom Stortinget og regjeringen. Policyprosessen som hadde tatt mange år fra agendasetting til beslutning fikk sitt vedtak, men det viste seg å være tydelige konfliktlinjer på hvordan det offentlige skulle

finansiere barnehagedriften. Stortingsrepresentanter uttalte ulike syn på i hvilken grad det offentlige skal kompensere for drift i den enkelte barnehage. I og med at omtrent halvparten av landets barnehager er private, der offentlige tilskudd omfatter størstedelen av inntektene, vil et sentralt regelverk ha konsekvenser for rammene til den enkelte barnehage. Regjeringen klarte å få flertall for en modifisert versjon av eget forslag, der regjeringen måtte gi markerte kompromisser til Kristelig Folkeparti. Representanter fra partiene fra den forrige regjeringen argumenterte mot regjeringen og stemte i mot det modifiserte forslaget. Prosessen som hadde startet med bred konsensus om mål og midler endte på mange måter med uenighet og verdipluralisme. Enkelte elementer kan også peke mot enighet, men det var hovedsakelig om målsetningene. Policyprosessen hadde på denne måten gått fra å være preget av den litt utypiske posisjonen med konsensus og kontraksjon til at kontraksjonen var preget av konflikt.

Komitebehandlingen av proposisjon 67L kom etter at komiteen hadde holdt en åpen høring 19. april og komiteen hadde sendt et brev 23. april 2018 med 32 spørsmål til statsråd Jan Tore Sanner. I den åpne høringen uttrykte en del sentrale aktører sine meninger om lovproposisjonen. Aktører som blant annet KS, PBL og Bergen kommune gjentok innsigelsene fra den skriftlige høringen mot finansieringsplanen av bemanningsnormen. Statsråd Jan Tore Sanner besvarte de 32 spørsmålene i et brev datert 30. april 2018. Proposisjon 67L foreslo et minimumskrav til grunnbemanning i barnehageloven fra august 2018. Lovproposisjonen fulgte opp anbefalingene fra NOU 2012:1 og Stortingets anmodningsvedtak i innstilling 344L (2015-2016) og innstilling 47S (2015 – 2016).

I komitebehandlingen, som ble ferdigstilt 22. mai 2018, ble det vist til en generell støtte for formålet bak lovproposisjonen. Komiteen understrekte at nok ansatte med riktig kompetanse er den viktigste kvalitetsfaktoren i barnehagen, og mente at innføring av bemanningsnorm og pedagognorm er viktig for å sikre alle barnehagebarn et godt tilbud. Komiteen hadde også merket seg at det forslagene om innføring av bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm hadde ført til stort engasjement blant interessentene, og at høringsrunden hadde vist stor enighet om at det ville være positivt med en norm. Komiteen hadde oppfattet at en rekke innspill om konsekvenser og bekymringer var knyttet til utformingen av regjeringens forslag. På denne måten ble komiteens enstemmige vedtak om støtte av innføring av bemanningsnorm

fulgt opp av flere innspill på gjennomføringen og forslag til endringer. Blant annet fikk barnehageeiere en viss fleksibilitet ved innføringen av bemanningsnormen, og fristen for å oppfylle kravene ble utsatt fra 1. august 2018 til 1. august 2019.

Finansiering av bemanningsnorm var kanskje det mest omdiskuterte spørsmålet i komitebehandlingen. Regjeringspartiene fikk støtte fra Kristelig Folkeparti og Miljøpartiet De Grønne om et anmodningsvedtak der Stortinget ba regjeringen arbeide videre med modeller for finansieringssystemet som så langt som mulig ivaretar mangfold av barnehager og som reduserer etterslepet av tilskuddet til private barnehager. Stortinget ba blant annet om at regjeringen kom tilbake til Stortinget våren 2019 og våren 2020 med informasjon på hvordan innføringen av bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm har påvirket pedagogtettheten og voksentettheten i barnehagen. Evalueringen skulle gi et kunnskapsgrunnlag om normen fungerer etter intensjonene og som kan bidra til å avgjøre om det er behov for endringer for å sikre at normen er et godt kvalitetsverktøy.

Et slikt kunnskapsgrunnlag var noe av det medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistiske Venstreparti etterspurte. Komitemedlemmene fra disse partiene viste til at spørsmålet om bemanningsnorm hadde skapt et stort engasjement blant foreldre og ansatte i barnehager. Disse medlemmene påpekte at norske barnehager i hovedsak gir et trygt, godt og forsvarlig tilbud, og at en bemanningsnorm vil kunne sikre mer likeverdighet i tilbudet. Likevel reagerte disse medlemmene på at statsråden i sitt svar ikke hadde tatt initiativ til å skaffe oppdaterte tall om barns oppholdstid i barnehagen. Komitemedlemmene mente at innføring av nye personalnormer i barnehagen ga et grunnlag for å gjennomgå finansieringssystemet.

Medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viste til at de lenge hadde jobbet med innføring av en bemanningsnorm, og at selv om de mente at normen burde vedtas, reagerte de på manglende svar på innspill fra høringsrunden og spørsmål fra utdannings- og forskningskomiteen. Komitemedlemmene understrekte at innføringen av normen er et første steg, og pekte på regjeringens ansvar for å legge til rette for ressurser og regelverk for å sikre

at bemanningsreformen blir en realitet for barn i alle barnehager. Medlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viste til at en bemanningsnorm hadde lenge vært etterspurt av foreldre, ansatte i barnehager og fra opposisjonen på Stortinget. Disse medlemmene var derfor overrasket over at regjeringen hadde lagt frem en lovproposisjon som komiteemedlemmene oppfattet som lite forberedt og mangelfullt utredet. Disse medlemmene viste også til at selv om mange kommuner gjennom høringssvarene hadde vært positive til innføring av bemanningsnormen, så var det gjort under forutsetning om statlig fullfinansiering. Medlemmene understreket at debatten ikke dreide seg om for eller imot en bemanningsnorm, men hvordan reformen skulle finansieres og innrettes. Det ble vist til en forskjell i oppfatning av finansieringsbehov mellom regjeringen, som så reformen som ferdig finansiert, og KS som hadde vurdert reformen som underfinansiert med omtrent 1 milliard i 2020/2021. Disse komiteemedlemmene uttalte også at de ikke var beroliget av svarene fra regjeringen, og registrerte at det fortsatt var et stort sprik mellom departementets og andre aktørers beregninger. Disse komiteemedlemmene uttrykte en frykt for at barnehager vil komme til å kutte på utgifter som ikke er lovregulerte, og at en konsekvens av bemanningsnormen vil kunne være lavere samlet kvalitet i barnehagetilbudet. Komiteemedlemmene påpekte også finansieringsregelverket der private barnehager får tilskudd fastsatt på bakgrunn av to år gamle regnskapstall fra kommunale barnehager. Regelverket vil kunne gi et etterslep på finansieringen til private barnehager, og medlemmene etterspurte overgangsordninger for private barnehager. utfordringer for private barnehager som følge av etterslep i finansieringssystemet tok også komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti opp. Dette medlemmet hadde merket seg innsigelsene fra PBL om at 25% av de små barnehagene ikke hadde økonomiske forutsetninger for videre drift ved innføring av den foreslåtte bemanningsnormen. Medlemmet ønsket seg en overgangsperiode frem til august 2019, og ønsket at regjeringen gikk i dialog med KS og PBL for gjennomføring av bemanningsnormen og utforming av detaljer i overgangsordninger. Medlemmet var opptatt slike overgangsordninger ikke skulle belønne kommuner som tidligere ikke hadde prioritert barnehager økonomisk. Komiteens medlemmer fra Senterpartiet uttalte at det ville være uansvarlig å innføre reformen august 2018, og ønsket at statsbudsjettet for 2019 skulle sikre fullfinansiering av pedagog- og bemanningsnormen. Disse medlemmene ønsket å utsette iverksettelsen av bemanningsnormen til august 2019, og innføre overgangsregler for private barnehager til og med 2020.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viste til at det tidligere rødgrønne regjeringen hadde foreslått innføring av bemanningsnorm i 2013, og at daværende regjering hadde vært innforstått med at forslaget ville føre behov for kompensasjon av økte utgifter. Medlemmet kommenterte at den borgerlige regjeringen ikke hadde lagt en eneste krone på bordet. Medlemmet oppfattet den massive kritikken fra alle hold på innføringen av et regelverk, som det hadde vært stor tverrpolitiske enighet om i flere år, var en følge av dårlig politisk håndverk fra regjeringens side. Medlemmet påpekte at barnehagesektoren hadde vært forberedt gjennom flere år på innføring av en bemanningsnorm, men at regjeringen likevel ikke hadde gjort nok for å legge til rette for god implementering.

Finansiering av bemanningsnormen og eventuelle overgangsordninger var de mest diskuterte temaene i komitebehandlingen, men også den foreslåtte dispensasjonsmuligheten ble også tatt opp i komiteen. Komitemedlemmene fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti hadde merket seg at flere høringsinstanser, blant annet KS og PBL hadde satt spørsmålsteget til den foreslåtte dispensasjonsadgangen. Medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti så ingen grunner til at det skulle kunne gis dispensasjon fra grunnbemanningsnormen. Et annet tema som ble tatt opp var andel fagarbeidere i barnehagen og sikring av at bemanningsnormen ikke ville føre til redusert inntak av lærlinger i barnehagene. Ellers var det få innspill på de andre endringene i barnehageloven. Av de 17 forslagene som ble formulert av komitemedlemmene handlet alle om ulike sider av innføringen av bemanningsnormen. Forslagene pekte også i en retning av skjerping av det opprinnelige lovforslaget med verktøy som evalueringer, sanksjonsmuligheter, opptrapping av kravene, kompensasjoner og fullfinansiering av bemanningsnormen. Det var ingen forslag som omhandlet samarbeid ved overgang fra barnehage til skole/SFO og norskferdigheter for pedagoger.

Komiteen tilrådning om lovendring av barnehageloven var samlet utenom § 18 tredje og fjerde ledd som gjaldt dispensasjonsmulighet fra bemanningsnormen og fylkesmannen som klagebehandler. Denne muligheten ble støttet av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti. Komitemedlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti anmodet regjeringen om å se på finansieringssystemet i det videre arbeidet med regulering av barnehagesektoren med

henblikk på å ivareta et mangfold av barnehager og reduksjon av etterslep på tilskudd til private barnehager. Det samme flertallet ba regjeringen å tydeliggjøre forventninger til innkalling av vikarer i kommunale barnehager og at alle relevante kostnader ved vikarbruk blir tatt med i regnskapet. Et flertall av medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti ba regjeringen fastsette overgangsregler for bemanningsnorm i barnehagen frem til august 2019, at regjeringen evaluerte kommunenes tilsynsansvar og sikre at det etableres uavhengig tilsynssystem. Disse medlemmene ba også regjeringen om å komme tilbake til Stortinget våren 2019 og våren 2020 med informasjon om hvordan innføringen av bemanningsnormen og skjerpet pedagognorm har påvirket pedagog- og voksentettheten i barnehagene.

### **8.5 Policybeslutning**

Når et policyforslag går fra å være et forslag til å bli en vedtatt offisiell handling vil dette kunne komme som følge av ulike retninger. En beslutning kan være tatt etter rasjonelle vurderinger, en beslutning kan ta følge etter tidligere vedtak eller en beslutning kan komme av mer tilfeldige årsaker. Beslutningen av bemanningsnorm i barnehagen kom etter en lang prosess. Da forslaget ble sendt til høring i 2017 som mulig lovendring hadde forslaget gått mange runder mellom departementet og Stortinget. Det tok ni år fra stortingsmelding 41 og det som kan sees på som en åpning av policyvinduet våren 2009 til endelig vedtak i 2018. Uttalelser fra departementet og Stortinget i løpet av denne perioden kan peke i retning av at forslaget ble sett på som et ferdig fremtidig vedtak uten at det formelt var besluttet. På mange måter kan det hevdes at regjeringen prøvde å tilnærme seg saken med en inkrementell rasjonalitet. Regjeringen fulgte opp tidligere forslag og vedtak, men hadde gjort utregninger som slo fast at reformen allerede var finansiert på nasjonalt nivå. Justeringene i forslaget kan på denne måten sees på som inkrementelle justeringer av et forslag.

Målene bak forslaget og utformingen av instrumentet var relativt klart gjennom hele prosessen: Et ønske om et barnehagetilbud gjennomsyret av kvalitet fordelt utover landet. Et spørsmål som likevel hadde blitt lite debattert i årene fra 2009 var hvordan legge til rette for ressurser slik at barnehagene kunne å oppnå denne kvaliteten. Selv om prosessen, utvelgelsen og utformingen av policyen var gjennomdebattert kan uklarhet i hvordan man faktisk skulle iverksette instrumentet tyde på en viss irrasjonalitet i beslutningsprosessen. Regjeringen,

Stortinget og andre aktører hadde uttalt støtte for et klart politisk mål og instrumenter for å oppnå dette, men man hadde ikke i stor nok grad drøftet de praktiske sidene av policyen.

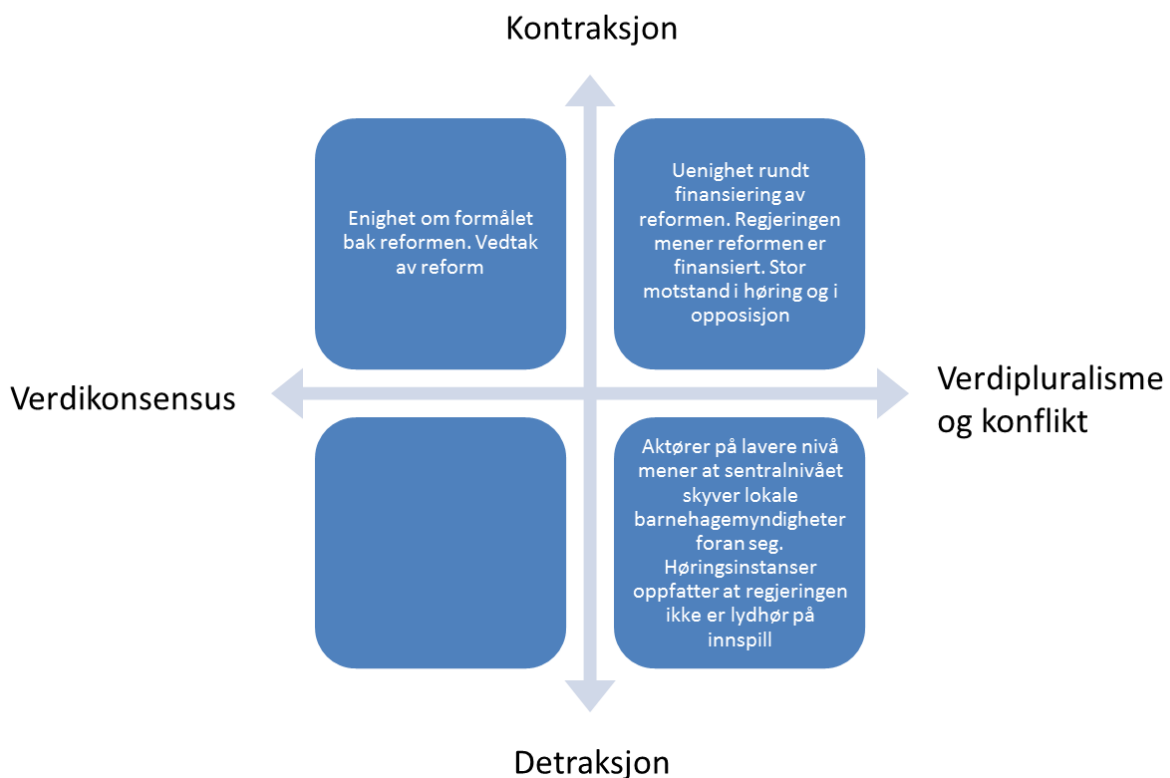
Det kan hevdes at deler av opposisjonen og andre aktører hadde bestemt seg for løsningene på forhånd, men ikke for hvordan policyen skulle settes ut i livet. I svarene på høringsnotatet fra regjeringen i 2017 var det tydelig at selv om mange høringsinstanser støttet intensjonene, instrumentgrepene og resultatmålene i forslaget hadde mange et ganske annet syn en regjeringen i forhold til finansiering. Dette kom frem i debatten, der svarbrevet fra statsråden til Stortinget ble oppfattet som mangelfullt. Det ble også lagt motiver bak hørings svar. En stortingsrepresentant fra Senterpartiet uttalte at kommuner som støttet forslaget hadde gjort det fordi de hadde forstått det sånn at forslaget ville komme med full finansiering. Komitemedlemmet fra Sosialistisk Venstreparti viste blant annet til den forrige regjeringens vurderinger fra 2013 om at det var innforstått at innføringen av en ny norm måtte kompensere barnehagegene for økte utgifter. Svar fra statsråd Sanner ble også vurderte som ikke helt dekkende. På denne måten kan det virke som at deler av opposisjonen hadde løsninger som søkte problemer slik garbage-can-modellen kan vise. At instrumentet kan ha blitt finansiert på nasjonalt nivå i løpet av perioden fra 2012/2013 til 2018 ser ikke ut til å ha betydning for argumentasjonen til deler av opposisjonen. På denne måten ble regjeringens kalkuleringer og vurderinger satt i bakgrunnen i forhold til ideologiske argumenter.

At en har en fastlåst posisjon kan også snus mot regjeringen. Målet bak policyen var klart og løsningene var klare, men hørings svar om manglende finansiering kan ikke sees å ha blitt vurderte. På denne måten tok regjeringen ikke høyde for at motargumenter skulle kunne eskalere til uttalt opprør. Å se regjeringens handlinger ut fra mixed-scanning modellen kan også være forklarende. Policybeslutningen ga en akseptabel politikk ved at regjeringen fulgte opp en policy som man kanskje ikke hadde ivret for selv. Ved å se på normen som ferdig finansiert på nasjonalt plan ville regjeringen kunne hevde å følge opp anmodninger fra Stortinget uten at det ville følge med kostnader. Bemanningsnormen ble på denne måten et alternativ uten krav om optimalitet.



I forbindelse med vedtaket av bemanningsnorm kan det også hevdes at regjeringen gikk inn for en beslutning som var akseptabel og innen kategorien *satisfying*. Opposisjonen argumenterte med ulike synspunkt på hvordan policyinstrumentet skulle finansieres, og tilnærmingen til beslutningstakingen ble mer som en *letestrategi*. Selv om regjeringens forslag i stor grad gikk gjennom kan det hevdes at ulike flertallskonstellasjoner på Stortinget fant sammen for på styre regjeringen. Dette gjaldt blant annet utsettelse av loven, overgangsordninger for finansiering og anmodning om at regjeringen skulle komme tilbake til Stortinget med informasjon om bemanningsnormen og pedagognormen i 2019 og 2020. Sistnevnte vedtak, med støtte fra representanter fra regjeringspartiene, kan blant annet tyde på at stortingsflertallet ønsker håndheve kontrollen over forvaltningen.

**Policybeslutning – Tendenser ved lovproposisjon 67L (2017/2018) og innstilling 317L (2017/2018)**



I overgangen fra policyformulering til policybeslutning viste flere tendenser seg fra et styringsperspektiv. Det rent formelle vedtaket fulgte en relativt samlet verdikonsensus om å regulere et strukturtiltak for bemanning fra sentralt hold. Noen aktører som KS og Speker

uttrykte uenighet om denne typen regulering både på bakgrunn av prinsipielt grunnlag om lokalt selvstyre og mer praktisk grunnlag om hvilke tiltak som har størst betydning. Likevel kan det hevdes at et samlet Storting og mange andre aktører uttrykte støtte for målet bak tiltaket. Dette kan peke i retning av en kontraksjon som følge av verdikonsensus. Denne tendensen ville være atypisk i forhold til tesen om kontraksjon og detraksjon.

I en annen retning uttrykte noen aktører på lavere nivå at sentralnivået skjøv lavere nivå foran seg. Dette ble uttrykt som følge av verdimotsetninger, som i overnevnt spørsmål om lokalt selvstyre, men de fleste innspill omhandlet manglende finansiering av sentrale vedtak. I en sektor med rammefinansierte tjenesteytere, både kommunale og private barnehageeiere, vil som tidligere nevnt forsøk på kontraksjon av makt kunne være krevende. I barnehagesektoren er det sentrale nivået avhengig av at lokale aktører står for den praktiske tjenesteproduksjonen. Stortinget har vedtatt full barnehagedekning, men styrer ingen barnehager direkte. Kommuner har ansvar for at det er nok barnehager i sitt område, men har ikke en direkte kobling til finansiering om et tilbuds nivå ikke kan opprettholdes. Aktører som PBL viste til en uro for at det sentrale nivået på mange måter skyver det lokale nivået foran seg i håp om at lokale aktører tar ansvar for en sentralgitt politikk. Sentralgitte vedtak kan ha vært basert på urealistiske forventninger, og selve vedtaket kan også ha blitt justert til noe mindre effektivt gjennom kompromisser mellom aktører i vedtaksfasen (Børhaug og Moen, 2014, s. 153). På denne måten argumenterte noen aktører for å gå i retning av detraksjon som følge av verdipluralisme. En tendens som også ville vært atypisk i forhold til tesen og kontraksjon og detraksjon.

Stortinget vedtok et modifisert vedtak av regjeringens forslag om bemanningsnorm. Loven i sin helhet ble enstemmig vedtatt, men det var flere tette voteringer om detaljene i forslaget. En endring i forhold til det opprinnelige forslaget var at iverksettingen av bemanningsnormen ble utsatt til august 2019. Av 17 representantforslag fikk to flertall. Et av forslagene som fikk et tett flertall var initiert av representanten fra KrF, og anmodet regjeringen om å komme tilbake til Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2019 med plan for gjennomføring av bemanningsnormen og sikring av overgangsordninger frem til august 2019. Ut fra tesen om kontraksjon vil en politisk kontraksjon av makt ta sted når graden av konflikt og

verdipluralisme er stor. I forbindelse med innføringen av bemanningsnorm var det ganske stor konsensus om formålet bak reformen, men i forhold til de praktiske tiltakene rundt reformen trakk Stortinget makten til seg. Regjeringen valgte å argumentere for sitt syn om en ferdigfinansiert reform i høringsteksten og lovproposisjonen, men motstand i høringsvar og fra opposisjonen på Stortinget førte til at regjeringens finansieringsmodell ble modifisert. På denne måten valgte flertallet på Stortinget å lede regjeringen i ønsket retning, og en kontraksjon av makt til høyeste demokratiske nivå kom som følge av uenighet om finansiering. Stortingsflertallet som vedtok detaljene i forslaget baserte sitt flertall på regjeringspartiene Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, med støtte av Kristelig Folkeparti i alle voteringene. Rødt, Miljøpartiet De Grønne og det tidligere regjeringspartiet Senterpartiet ga vekslende støtte til regjeringsforslagene i noen voteringer, mens de tidligere regjeringspartnerne Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti stemte i mot. Representanter fra disse partiene hadde likevel uttrykt en uro om manglende finansiering, så det kan hevdes at et bredt flertall av opposisjonen på Stortinget ønsket en styrking av Stortingets innflytelse på konkrete spørsmål rundt gjennomføringen av bemanningsnorm, som finansiering i dette tilfellet. Det kan derfor hevdes at hovedtendensen i forbindelse med policybeslutningen av bemanningsnorm lå i øvre høyre hjørne, der en antakelse er sammenheng mellom verdipluralisme og kontraksjon.

#### **8.4 Policyimplementering**

Policyimplementeringen ble utsatt til august 2019, og Stortingsflertallet vedtok overgangsregler som eksempelvis ekstra støtte til private barnehager i kommuner som ikke hadde en bemanning som oppfylte de nye kravene i sine kommunale barnehager. På denne måten ble regjeringens forslag, som større grad baserte seg på unntaksregler og dispensasjonsordninger, omformet til å være et instrument som skulle gripe inn i forkant. Kommuner som ikke hadde prioritert egne barnehager skulle ikke få ekstra støtte, men private barnehager i kommuner som ikke hadde hatt en drift som oppfylte den vedtatte bemanningsnormen skulle få ekstra tilskudd. Disse private barnehagene ville på denne måten ikke bli straffet av å få skulle få tilskudd ut fra regnskapet til en kommunal barnehagedrift som ikke oppfylte de nye bemanningskravene.

Barnehagesektoren har som nevnt vært preget av en stor del private aktører. Slike aktører, som opererer et lokalt nivå, på kan ha ekspertkunnskap på det praktiske rundt en policyimplementering som kanskje overgår mer generell kunnskap på det nasjonale nivået. På denne måten vil det nasjonale nivået kunne være avhengig av samarbeid fra det lokale nivået. I et prinsipal-agent-forhold vil policyformuleringer og vedtak trenge at private og lokale aktører jobber mot de samme målene. I forbindelse med bemanningsnormen kan det allerede være tegn på at det eksisterer et prinsipal-agent-forhold der det offentlige er avhengig av private tilbydere. Private aktører kan jobbe ut fra egne mål, som også kan være profittbaserte. En indikasjon på at privat aktører prioriterer egne mål kan eksemplifiseres i debatten om familiebarnehager og profitt. (Ropeid, 2019). Familiebarnehager vil ikke være berørte av den vedtatte bemanningsnormen, og kan i verste fall operere mot vedtatte nasjonale mål. En policyimplementering kan på denne måten miste effekt ved at aktører kan tilpasse driften med hensikt om å omgå instrumentgrepene.

## **8.5 Policyevaluering**

En policyevaluering skal kunne avdekke om en policy fungerer etter intensjonene, om det er behov for å gjøre justeringer eller i verste fall avslutte policyen. I forbindelse med bemanningsnormen er det allerede bestemt at regjeringen skal komme tilbake til Stortinget med informasjon om policyimplementeringen. Dette skal skje i 2019 og i 2020. På denne måten vil ulike grep som aktører har satt i gang for å tilpasse seg reformen, som eksempelvis om antall familiebarnehager skulle øke voldsomt, vil kunne bli debattert og kanskje forsøkt endret. Et tilstedeværende Storting vil ut fra et ønske om å være tett på policyimplementeringen kunne legge til rette for at nasjonale vedtak når ut til det lokale nivået. Om det vil skje i praksis vil fremtiden vise.

## **Kapittel 9 – Tolking**

Denne oppgaven har hatt som ambisjon om å beskrive prosessen frem mot innføring av bemanningsnorm i barnehagen og analysere hvorfor prosessen endte med protester og uttrykt opprør. Beskrivelsen av prosessen baserer seg på et rammeverk der policysirkelen blir brukt som en modell for å dele hendelsesforløpet opp i faser. Analysen på sammenhengen mellom konfliktnivå og styringsvilje i en politisk prosess baserer seg på Knut Dahl Jacobsens tese om kontraksjon og detraksjon. Denne tesen viser sammenhengen og forholdet mellom grad konfliktnivå og grad av maktkonsentrasjon i et politisk område. Viser prosessen mot bemanningsnorm økende politisk styringsvilje kombinert med mer verdipluralisme, og hvilke aktører har makt? Analysen vil kunne gi et innblikk i hvordan maktforhold i barnehagesektoren kom til syne i denne saken og om dette har hatt en påvirkning på konfliktnivået.

Barnehagesektoren har hatt en kraftig volumøkning, og sammen med økt kompleksitet kan dette ha vært faktorer som kan ha skapt utfordringer for det statlige apparatet for styring og kvalitetsutvikling. I casen med bemanningsnorm ble begge disse faktorene utfordret. Klarte det sentrale demokratiske nivået å ha styring over en sektor som hadde gått gjennom store endringer? De 169 stortingsrepresentantene har sine grunnbaser av styringslegitimitet i å være demokratisk valgte, mens det store mangfoldet av byråkrater på ulike nivåer av forvaltningen baserer i stor grad sine posisjoner på erfaring og kompetanse. Hovedmålene i norsk barnehagepolitikk er det ganske stor konsensus om. Et godt og likeverdig tilbud som er demografisk og økonomisk tilgjengelig. På denne måten blir det viktig å belyse maktforholdet mellom aktører som på ulike måter arbeider for å sikre en barnehage med godt og likeverdig tilbud over hele landet.

### **9.1 Oppsummering av policyprosess**

Casen om bemanningsnorm er en del av en barnehagepolitikk som har fått større betydning, både økonomisk og politisk. Policysirkelen er en modell som hjelper til med å strukturere politiske prosesser inn i et forløp. Denne studien har valgt å fokusere på de tre første nivåene i

policysirkelen, men en senere studie vil kunne legge fokuset på andre faser og kunne gi innsikt i andre sider av prosessen.

Agendasettingsfasen var preget av rasjonalitet. Både forvaltning og Stortinget oppfattet at barnehagefeltet var underregulert og søkte å finne instrumenter som kunne gi et bedre tilbud over hele landet. Ved å nedsette et utvalg søkte både det demokratiske organ og forvaltningen å kunnskap for å formulere instrumenter som ville kunne resultere i en policy som arbeidet mot ønskede mål.

I formuleringsfasen, som er den andre fasen av policysirkelen, blir aktuelle løsninger for saker som har kommet på den politiske agendaen utforsket og tiltak blir formulerte. Formuleringsfasen kan deles inn i fire delfaser. Først blir data og fakta om forholdet mellom politiske mål og aktuelle tiltak vurderte. NOU 2012:1 hadde gitt vurderinger på hvor realiserbare de ulike foreslåtte tiltakene ville være, og den etterfølgende stortingsmeldingen fulgte opp disse forslagene. På denne måten kan det hevdes at vurderingsfasen fulgte en rasjonell saksgang der tiltak ble gjennomgått og vurderte av et ekspertutvalg bestående av medlemmer med ulik kompetanse og bakgrunn.

Dialogfasen er den neste delfasen av formuleringsfasen. Stortingsmeldinger og komitebehandlinger viser at de offentlige aktørene på øverste nivå arbeidet med saken gjennom perioden, der også kunnskapsgrunnlag fra blant annet Utdanningsdirektoratet og innspill fra barnehageeiere og organisasjoner tilknyttet eiernivået ble trukket inn i debatten. Det øverste nivået var på denne måten toneangivende gjennom dialogfasen. Tidligere erfaringer fra 1970-tallet, der departementet opplevde å flyte på tiltak utenfra, kan ikke sies å være tilstede gjennom dialogfasen (Helsvig, 2017, s. 18).

I den tredje delfasen, formuleringsfasen, kan det hevdes at nedsettingen av barnehageutvalget, via utvalgsrapporten NOU 2012:1 til den etterfølgende stortingsmelding 24 i 2013 pekte i retning av rasjonalitet eller betinget rasjonalitet i prosessen. Forslaget om bemanningsnorm

ble gjentatt mange ganger i ulike sammenhenger og fora de påfølgende årene. Det kan hevdes at policyen ble formulert i 2013 uten at det ble gjort bindende vedtak, blant annet på bakgrunn av manglende ansatte for gjennomføring av tiltaket. Regjeringen vurderte i 2017 at en bemanningsnorm kunne vedtas. Fem år etter NOU 2012:1 ble lagt frem. Formuleringsfasen varte på denne måten over flere år, noe som kunne føre til at forslaget endret seg underveis. Likevel var innholdet i høringsuttalelsen om lov om bemanningsnorm i 2017 svært likt forslaget til barnehageutvalget fra 2012.

Konsolideringsfasen, den siste delfasen, varte også lenge. Forslaget fra NOU 2012:1 hadde hatt stor støtte i Stortinget i 2013, og et flertall på Stortinget ga støtte til tiltak for å regulere bemanningen i barnehagen gjennom tidsperioden som fulgte frem mot 2018. I 2018 var det også støtte for slike reguleringer, men uttalelser fra komitemedlemmer på Stortinget viste at flere hadde sett for seg noe annet enn det regjeringen la frem i lovproposisjon 67L. Dette gjaldt i hovedsak vurderinger om hvordan reformen var foreslått finansiert. Regjeringens vurdering om at reformen allerede var finansiert på nasjonalt nivå ble ikke delt av alle andre, noe uttalelser fra stortingsrepresentanter fra opposisjonen og andre interessenter kan indikere.

Formuleringsfasen mot en bemanningsnorm gikk på denne måten over mange år. Utformingen av tiltakene endret seg lite gjennom disse årene, men tilnærming til hvordan reformen kunne settes i live gjennomgikk en utvikling. Den lange prosessen fra da kvalitet for alvor kom på dagsorden, via utvalgsrapport og konkretisering av instrumenttype og det gjentatte forslaget fra NOU 2012:1 hadde kanskje policyforslaget blitt internalisert uten å ha blitt vedtatt. Dette kan ha vært med å skape den uenigheten som kom til overflaten ved fremleggelsen av høringsnotatet i 2017 og den etterfølgende høringsrunden.

## **9.2 Instrumentvalg**

Fra å være en sektor som var kjennetegnet av grasrotautonomi og instrumenter som var preget av informasjon og opplysning hadde det fra 1990-tallet vært en økning av andre typer policyer. Forslaget om en voksen per seks store barn og en voksen per tre småbarn hadde stått fast fra NOU 2012:1, og skulle styrke strukturkvaliteten. Denne typen reguleringsforslag

samsvarer med authority-kategorien i NATO-modellen. Reguleringsinstrumenter vil ofte kunne være oversiktlige og kreve mindre ressurser for å administrere enn instrumenter som i større grad krever kvalitative analyser for å vurdere om de er oppfylte. Økonomer og jurister, som hadde blitt toneangivende i departementet og Utdanningsdirektoratet, vil gjerne være positive til denne typen tiltak.

Etter regjeringsskiftet i 2013 prioriterte den nye regjeringen prosesskvalitet og ny rammeplan i sin første stortingsmelding om barnehagesektoren i 2016. Stortingsmeldingen 19 (2015-2016) viste til OECD da nodality-tiltak som skulle virke gjennom informasjon og opplysning ble presenterte. Regjeringen bestående av Høyre og Fremskrittspartiet viste også tillit til at aktørene og markedet kunne håndtere kvalitetsstyrkende tiltak. Ved lovproposisjon 67L i 2018 kombinerte regjeringen reguleringstiltak med tillitt til at aktører og markedet kunne håndtere gjennomføringen av policyen.

Ved å basere seg på at policyen var finansiert på nasjonalt nivå ble det vurdert at aktørene kunne få til gjennomføringen av forslaget. Dette viser at policyformuleringen til en viss grad skifter kontaktpunkt til de ulike taksonomikategoriene. Fra å være et klart legalt forslag ved NOU 2012:1, der utvalget var klar på årsakene bak de instrumentforslagene de valgte, utviklet forslaget i en retning der aktørene fikk mer betydning for ressursbehov og tilpasninger for gjennomføringen, til å i stor grad bli en debatt om finansiering ved policybeslutningen. En stor omveltning av sektoren til at det offentlige skulle stå for en større del av driften i barnehagesektoren kom ikke på dagsorden i casen om bemanningsnorm, men det kan også tenkes at instrumenter som drar i retning av større andel av offentlige barnehageplasser kan bli tatt opp i senere policyprosesser. På denne måten viser dette hvor vanskelig det kan være å kategorisere instrumenter i tydelig skilte kategorier, men at en inndeling som i NATO-modellen vil kunne øke oversikten.

Graden av styrt presisjon i instrumenter vil også kunne ha betydning for hvor påtrengende et forslag blir oppfattet. Lite påtrengende forslag vil gjerne føre til mindre motstand. Dette kombinert med at komplekse instrumenter ofte er dyrere å administrere kan forklare at



regjeringen bestående av Høyre og Fremskrittspartiet i større grad åpnet opp for at aktørene selv fikk større ansvar for gjennomføringen av policyen. Dette kan henge sammen med utsagn fra da de aktuelle partiene satt i opposisjon i Stortinget, der det ble uttrykt uro for at for detaljerte krav ville kunne undergrave mangfoldet i barnehagesektoren. Kompromisser for presisjon og kompleksitet kan ha fått betydning for hvordan lovproposisjon 67L endelig ble formulert. Politisk motstand ble kanskje vurdert som liten, både med tanke på at lovproposisjonen fulgte opp innholdet i tidligere forslag og i tillegg myket opp presisjonsnivået. Et ønske om mer presise instrumenter i mange av høringsvarene kan stå i kontrast til en vanlig antakelse om lite påtrengende instrumenter har mindre sannsynlighet for å skape folkelig motstand. Regjeringen hadde kanskje ikke oppfattet at mange høringsinnspill nettopp pekte på et ønske om et treffsikkert instrument, som i tillegg var finansiert fra sentralt hold.

Forslaget fra NOU 2012:1 om innføring av bemanningsnorm hadde som nevnt blitt gjentatt, men det kan hevdes at det var uklareheter i hva forslaget til egentlig var. Ved høringsrunden kom det frem at det hadde vært ulike tolkninger på hva forslaget betydde og hvilke praktiske grep dette ville medføre. Det kan hevdes at flere sider av instrumentet burde vært drøftet nøyere opp gjennom årene fra 2012. Ved å skyve forslaget frem i tid ble rammevilkårene for gjennomføringen endret fra stortingsmelding 24 i 2013 til lovproposisjonen i 2018. Regjeringen oppfattet i 2018 at rammevilkårene for sektoren på nasjonalt nivå åpnet for en innføring av bemanningsnorm, mens andre aktører motsatte seg dette synet. Stortingsflertallet bestående av de daværende regjeringspartiene Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre med støtte av Kristelig Folkeparti endte opp med en enighet om å utsette lovinnføringen med ett år til 2019, innføre overgangsregler, få regjeringen til å komme tilbake til Stortinget med oppdateringer i 2019 og 2020.

### **9.3. Kontraksjon – detraksjon**

Fra å være en sektor med stor frihet og utstrakt detraksjon kan det hevdes at Stortinget å søkte å samle makt i det øverste nivået. Fra et styringsperspektiv hadde sektoren hatt utstrakt frihet over lang tid. Makten på det lokale nivået hadde vært så pass stor at man hadde utviklet begrepet «grasrotautonomi» for å beskrive fenomenet. Bemanningsnorm var et tiltak for å

sikre god kvalitet i alle landets barnehager. På denne måten kan det hevdes at en tendens av argumentasjon for kontraksjon av styring ved stortingsmelding 41 og komiteinnstillingen i 2009 ikke nødvendigvis trengte å henge sammen med verdipluralisme og konflikt.

Etter NOU 2012:1 og stortingsmelding 24 i 2013 var det fortsatt en enighet mellom Stortinget og forvaltning om å samle makt. Denne posisjonen kan oppfattes på samme måte som i ved åpningen av policyvinduet noen år før. Det var enighet om hovedmål i barnehagepolitikken og både Stortinget og regjeringen hadde intensjoner om å følge opp forslag fra ekspertutvalget. Det var ikke nødvendigvis konflikt og uenighet som førte til et ønske om mer sentral styring. Samtidig var det noen motstemmer som kom til orde på Stortinget. Opposisjonen med Høyre og Fremskrittspartiet støttet hovedlinjene i barnehagepolitikken om å bruke sentrale grep for sikre høy og likeverdig kvalitet i alle barnehager, men hadde også utsagn som pekte i andre retninger. Fremskrittspartiet uttalte blant annet en skepsis til å ha for mange parallelle kvalitetsprosesser og heller fokusere på noen kjente utfordringer i regelverket. På denne måten kan det tyde på at det eksisterte en viss verdipluralisme på Stortinget. Å legge til rette for et regelverk som skulle sikre flertallets syn vil på denne måten legge seg i en posisjon som samsvarer med antakelser fra tesen om kontraksjon og detraksjon. Ved å fokusere på tilløp til uenighet om policyformuleringer vil regjeringens og stortingsflertallets vurderinger kunne forklares med et ønske om å samle makt i øverste nivå. Ved å søke å vedta et regelverk som speilet ønsker fra det sentrale maktnivået kunne regjeringen og stortingsflertallet legge til rette for sine politiske valg selv om det var noe uenighet i ordskiftet.

Proessen mot bemanningsnorm gikk over mange år, og etter stortingsvalget i 2013 fikk Norge en ny regjering. De nye regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet hadde uttrykt noe uenighet med den tidligere regjeringen om behovet for å regulere strukturtiltak. Representanter fra Fremskrittspartiet hadde blant annet uttalt at å lovfeste en bemanningsnorm, som det ikke var bemanningspotensiale til å gjennomføre, kunne tyde på en politikk preget av fromme ønsker. Uttalelser de foregående årene kunne på denne måten peke i retning av at det kunne bli en endring av politiske prioriteringer da Høyre og Fremskrittspartiet overtok regjeringskontorene. Stortingsmelding 19 i 2016 viste på denne

måten en politisk retning fra regjeringen, der tiltak for å heve prosesskvaliteten ble prioritert. Et mål var å utvikle rammeplanen til et kvalitetsstyrkende verktøy som barnehagene skulle arbeide etter. Dette arbeidet ville ta form på lavere nivå, og spre makt til barnehager og barnehageeiere. Det var en verdikonsensus på Stortinget om å benytte rammeplanen som et kvalitetsøkende verktøy. På denne måten kan det hevdes at dette vil være et eksempel på tesen om sammenhenger mellom verdikonsensus og detraksjon.

Høsten 2015 hadde Stortinget anmodet regjeringen om å utrede muligheten for å innføre en bemanningsnorm. Da regjeringen la frem stortingsmelding 19 våren etter uttrykket flere stortingsrepresentanter en viss undring over at regjeringen ikke hadde prioritert dette arbeidet. Stortingsflertallet viste på denne måten et ønske om å samle makten over strukturtiltak for å sikre kvaliteten i barnehagene på nasjonalt nivå. At regjeringen ikke valgte å prioritere noe som et stortingsflertall hadde uttrykte et eksplisitt ønske om kan henge sammen med manglende tid til å gjøre om på stortingsmeldingen, men det kan også henge sammen med at Stortinget og regjeringen arbeidet mot ulike politiske mål. Denne verdipluralismen kan komme av ideologisk uenighet, der den nye regjeringen kanskje ønsket å legge opp til mer liberale verdier og at markedet med barnehager og barnehageeiere skulle kunne få større innflytelse over prioriteringer. På denne måten kan det hevdes at stortingsflertallets posisjon om å samle makt over strukturtiltak kan ha styrket seg på bakgrunn av ideologisk uenighet med den nye regjeringen. Dette kan tyde på at stortingsflertallets ønske om kontraksjon kan ha sammenheng med en oppfatning av at regjeringen ikke delte de samme målene. Ved stortingsmeldingen og komiteinnstillingen i 2016 kan det hevdes at tesen om kontraksjon og detraksjon kan vise både til regjeringens forslag om prosessiltak og stortingsflertallets ønske om mer strukturtiltak, men at disse prosessene dro i ulike retninger.

Ett år etter at regjeringen hadde argumentert for politikk som pekte i retning av mer detraksjon valgte regjeringen i 2017 å legge frem en høringstekst om lovfesting av bemanningsnorm i barnehagen. I høringsteksten nærmet regjeringen seg politiske målsettinger fra opposisjonen på Stortinget om økt kontraksjon av makt gjennom reguleringer av strukturtiltak. På denne måten kan det hevdes at den politiske prosessen hadde gått tilbake til en utypisk posisjon i forhold til tesen om kontraksjon og detraksjon, der det kan se ut som at

det var en sammenheng mellom verdikonsensus og kontraksjon. Likevel vil det være vanskelig å fremstille prosessen etter høringen som en prosess preget av konsensus. I motsatt hjørne av modellen kan det hevdes at aktører på lavere nivå oppfattet at det sentrale nivået skjøv de lokale foran seg i et forsøk om å realisere en politikk uten å legge til rette for ressurser til gjennomføringen. Denne posisjonen viser en verdipluralisme, og selv om aktører under det sentrale nivået kan ønske sentralgitte reguleringer viser flere høringsuttalelser uro for om det ville bli gitt ressurser til å gjennomføre de sentrale tiltakene. På denne måten vil kanskje ikke en policy, som legger opp til sentralisering av makt, klare å gjennomføre intensjonene. Om policyen blir gjennomsyret av lokale dispensasjoner og unntak vil det sentrale vedtaket kunne bli preget av en detraksjon av makten over implementeringen.

Den siste posisjonen som var fremtredende ved vedtaket av bemanningsnorm var en sammenheng mellom verdipluralisme og kontraksjon. Denne sammenhengen viser hvordan politiske prosesser kan arte seg etter tesen om kontraksjon og detraksjon. Regjeringen, Stortinget og en stor del av høringsinstansene uttrykte standpunkt som dro i retning av mer sentralisering av makt gjennom en policy, altså en kontraksjon. Likevel var det stor debatt og uenighet om hvordan policyen skulle innrettes. Det største konfliktområdet var finansiering av policyen. Regjeringen mente den nasjonale ressursbruken i sektoren la til rette for at en bemanningsnorm kunne iverksettes uten ekstra tilskudd. På denne måten ble reformen en rimelig økonomisk forpliktelse for regjeringen, der man ikke trengte å legge til rette for økt finansiering. I kontrast til dette mente opposisjonen på Stortinget og mange høringsinstanser at reformen trengte en finansiell pakke bak seg for å kunne iverksettes. Noen aktører talte også for en fullfinansiering av reformen. På denne måten ble et vedtak om kontraksjon som mange aktører stilte seg bak, noe også regjeringens gjennomgang av hørings svar viste, overskygget av uenighet om hvordan policyen skulle innrettes og finansieres. Gjennom forhandlinger klarte regjeringen å oppnå et flertall for reformen, der Kristelig Folkeparti fikk gjennom en utsetting av reformen og tiltak som skulle støtte finansieringen for barnehager som ville ha vansker for å gjennomføre reformen. En reform med mål som mange aktører, både nasjonale og lokale, kunne stille seg bak ble på denne måten mest preget av konflikt og av verdipluralisme. Det tydeligste trekket ved vedtaket av bemanningsnormen var altså en sammenheng mellom kontraksjon og verdipluralisme, noe som også kunne være en antakelse ut fra tesen om kontraksjon og detraksjon.

## **Kapittel 10 - Avslutning**

Ved å bruke policysirkelen til å beskrive prosessen frem mot vedtaket av bemanningsnorm i barnehagen har denne studien hatt ambisjon om å kaste lys over om den aktuelle prosessen viser i retning av mer styringsvilje i sektoren og om dette har sammenheng med grad av verdipolarisering. I dette kapitlet vil en oppsummering av empiriske funn bli presenterte og det vil bli gjort rede for hvilke teoretiske implikasjoner dette kan indikere. Ved å ta utgangspunkt i et forsøk på en konklusjon om studiens problemstilling vil det bli skissert noen tanker om fremtidige studier. Viste maktforholdene i den aktuelle enkeltsaken en sammenheng mellom maktforhold og hvordan sektoren blir organisert, og ga dette utslag i en økende styringsvilje kombinert med mer verdipluralisme?

### **10.1 Oppsummering av empiriske hovedfunn**

Tesen om kontraksjon og detraksjon formulerer noen antakelser mellom sammenhenger i politiske prosesser. Barnehagesektoren er som tidligere nevnt en sektor som har vokst kraftig de siste tiårene og som myndighetene tidligere i liten grad valgte å regulere (Moen, Gotvassli, Granrusten (red.), 2016, s. 85 - 86). På denne måten vil gjerne ikke generaliseringer fra andre politiske segmenter ha forklaringskraft på barnehagefeltet. Denne antakelsen vil samsvare med empiriske funn fra agendasettingsfasen av prosessen mot en bemanningsnorm, der det kan observeres en sammenheng mellom verdikonsensus og kontraksjon. Trekk av en slik utypisk sammenheng i forhold til tesen om kontraksjon og detraksjon holder frem gjennom policyformuleringsfasen, men i denne fasen kommer det også til syne flere verdikonflikter. Denne empiriske observasjonen vil samsvare mer med antakelsene om sammenheng mellom kontraksjon og verdikonflikt. Etter regjeringsskiftet i 2013 dro regjeringen og Stortinget i to retninger. Regjeringen prioriterte å styrke prosesskvaliteten gjennom å revidere rammeplanen for barnehagen. Dette valget var det stor konsensus om på Stortinget, og la opp til at lavere nivå i sektoren fikk økt makt og ble i større grad ansvarliggjort for gjennomføringen av kvalitetstiltakene. Samtidig ønsket et stortingsflertall at regjeringen skulle følge opp tidligere vedtak om å arbeide mot en bemanningsnorm, noe den nye regjeringen ikke hadde prioritert i sitt arbeid. På denne måten tok policyformuleringsprosessen mot bemanningsnorm retning videre i mot en sammenheng mellom kontraksjon og konflikt. Ved policybeslutningen ble

sammenhengen mellom kontraksjon og konflikt enda tydeligere, selv om det var noen trekk som kan sees på gjennom perspektiv med mer konsensus eller mer detraksjon.

Å vedta en policy som skal føre til at vedtak blir satt ut i livet er krevende, og det har vist seg at utdanningssystemet er et av feltene som har hatt størst iverksettingsproblemer (Børhaug og Moen, 2014, s. 153). En policy vil gjerne bli vedtatt sentralt, men forstått lokalt. Det kan være uklarheter i vedtaket og sprikende oppfatninger. Å formulere et best mulig forslag som det blir dannet flertall for å vedta vil på denne måten kunne minimere uklarheter og redusere antall fortolkninger. Lobbyvirksomhet, dragkamper og kompromisser vil på denne måten kunne føre til at særinteresser får overprøve rasjonelle vurderinger.

Et interessant innblikk i så henseende er hvor forpliktende gjennomføringen av bemanningsnormen oppleves på barnehagenivået. Dette vil kunne føre til en situasjon der agentene og prinsipalene arbeider mot ikke helt like mål. Et annet eksempel er vedtaket om ekstra tilskudd i revidert statsbudsjett. Dette ble foreslått av Kristelig Folkeparti og akseptert av regjeringen. Forslaget førte til at barnehager i kommuner der bemanningsnormen ikke er oppfylt får dele et ekstra tilskudd (Regjeringen, 2018, s. 64). Barnehager i kommuner der bemanningsnormen allerede er oppfylt får ikke ta del i dette tilskuddet, uansett hvilken situasjon barnehagene måtte stå i. Ulike grep fra nasjonalt nivå, både partipolitisk og innen fagbyråkratiet, for å nå formålet med lovendringen vil kunne bli vedtatt fortløpende. Evaluering, det siste nivået i policysirkelen vil ikke være så aktuelt på nåværende tidspunkt.

## **10.2. Studiens teoretiske implikasjoner**

Ved å se på de tre første fasene i den politiske prosessen frem mot bemanningsnorm i barnehagen kan en samlet analyse av det empiriske materialet som denne studien bygger på peke i retning av en kontraksjon i barnehagefeltet. Det var ikke tydelig kobling mellom konflikt og kontraksjon i den første fasen av policyprosessen. Dette kan forklares med at barnehagefeltet kan ha hatt en egen politisk kultur der bransjen hadde vært preget av detraksjon og hatt stor frihet til å prioritere og gjennomføre policyer. Denne friheten kan ha hatt en sammenheng med at styresmaktene ikke oppfattet sektoren som viktig nok til å

regulere, men det kan også være grunnet at myndighetene hadde tillitt nok til å gi kyndighetslegitimitet til førskolelærerne.

Som Helsvig viser (2017) har det vært en tendens mot at makt over skolesektoren har blitt flyttet fra profesjonen og fagforeningen og samlet under et mer hierarkisk styre. På samme måte kan det hevdes at barnehagefeltet har blitt mer sentralstyrt. Gjennom de siste årene har barnehagesektoren vokst til å bli en stor bransje som forvalter mange milliarder offentlige midler årlig, og som nesten alle barn under skolepliktig alder og deres foreldre har et forhold til. Tidligere hadde eiere og styrere mer innflytelse over de praktiske og pedagogiske ordningene i sine barnehager. I dag har det sentrale nivået gjennom flere steg tatt kontroll over fysiske rammer, de pedagogiske retningslinjene og nå sist med regler over antall og kompetanse på personalet. For noen tiår siden var mange av aktørene ideelle, mens i dag er det også andre motiver som står bak barnehagedrift. Blant annet et ønske om økonomisk profitt. Fra å ha lite reguleringer har myndighetene valgt å følge sektoren tettere. En retning mot mer sentral styring og kontraksjon kan på denne måten henge sammen med mer verdipluralisme. Intensjonene og målene bak denne kontraksjonen har i liten grad blitt kritisert av andre aktører, med unntak av eksempelvis KS og Spekter, men flere har etterspurt rammer og ressurser til å gjennomføre tiltakene. Om finansiering av barnehagesektoren var hovedansvarlig ville gjerne reversering av rammefinansiering vært et mer treffende vedtak.

Tesen om kontraksjon og detraksjon foreskriver at en kontraksjonsfase vil henge sammen med tilfeller av konflikt og verdipluralisme. På denne måten vil det ikke være overraskende om det blir flere tilløp til uenigheter innen barnehagefeltet i de kommende årene. At aktører på lavere nivå uttaler uro over at det sentrale nivået velger løsninger som det er uenighet om viser at innsikt om teoretiske modeller for sammenhenger i politiske prosesser vil kunne øke forståelsen for standpunkt til de ulike partene. Barnehagefeltet var kanskje vært i en detraksjonsfase i tiårene før tusenårsskiftet da det både var stor frihet og ganske stor konsensus om verdier. I et tidsskille vil aktører som i stor grad ser sektoren gjennom et idealistisk og kyndighetslegitimt perspektiv kunne bli provosert og yte motstand mot aktører som søker å samle styringslegitimitet på et statlig og sentralt nivå. At en kontraksjonsfase vil kunne føre til mer konflikt og uenighet om verdier og ressursbruk vil på denne måten ikke

være overraskende ut fra en teoretisk modell som tesen om kontraksjon og detraksjon. En antakelse vil derfor kunne være at den uttalte uenigheten som kom til syne ved prosessen frem mot en bemanningsnorm kan legge grunnlaget for en videre kontraksjon av makt. Det vil derfor være viktig at de ulike aktørene er klar over disse sammenhengene. På denne måten vil standpunkt og argumentasjon i større grad bli forstått på tvers av de ulike aktørperspektivene.

### **10.3. Videre forskning**

Analysen som denne studien bygger på kan antyde at barnehagesektoren har likhetstrekk med andre sektorer. Fra å være en sektor med så stor frihet og utstrakt detraksjon at man definerte styringen som grasrotautonomi, kan det hevdes at Stortinget har valgt å forsøke å samle makt på det øverste nivået. Er dette en gyldig antakelse vil teoretiske modeller, som tesen for kontraksjon og detraksjon, kunne brukes for å forutse hvordan politiske prosesser i barnehagesektoren vil ta form i tiden fremover. Vil fortsatt sentralisering av makt ved nye reformer henge sammen med verdipluralisme og konflikt, eller kan det tenkes at styringen av sektoren kan ta andre retninger? Fra 2018 ble den sittende regjeringen utvidet til å også omfatte Kristelig Folkeparti, og ble en flertallsregjering. Vil dette påvirke maktforholdet? I perioden 2009 – 2018 hadde Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti ofte standpunkt som stod langt fra hverandre. Vil kompromissene mellom de nåværende regjeringsmedlemmene ved vedtaket av bemanningsnormen i 2018 peke i retning av mer konsensus, eller vil aktører både i regjering og opposisjon holde frem i konfliktfylte relasjoner. Som flertallsregjering vil regjeringen kunne ta beslutninger bak lukkede dører. Om anmodninger fra Stortinget går ned vil det kunne tyde på en sammenheng mellom regjeringstype og antall anmodningsvedtak. Videre forskning og studier vil kunne vise om kontraksjonen holder frem eller om man vil gå i retning av detraksjon og ta hensyn til mer konsensussøkende vurderinger ved nye reformer. En slik innsikt vil kunne forutse og eventuelt være støttende ved tilløp til nye barnehageopprør.



## **Litteraturliste:**

- Andersen, S. (1997): *Case studier og generalisering, Forskningsstrategi og design*. Bergen, Fagbokforlaget
- Andersen, S.S. (2006) *Aktiv informantintervjuing*, Norsk statsvitenskapelig tidsskrift vol. 22
- Bratberg Ø. (2014) *Tekstanalyse for samfunnsvitere*, Cappelen Damm Akademisk
- Bukve, O. (2009) *Styringsdialog – styring eller dialog?*, Norsk samfunnsviteskaplig tidsskrift vol. 25
- Bukve, O. (2016) *Forstå, forklare, forandre. Om design av samfunnsvitskaplege forskningsobjekt*, Universitetsforlaget
- Børhaug, K., Helgøy, I., Homme, A., Lotsberg, D. A. og Ludvigsen, K., (2011) *Styring, organisering og ledelse i barnehagen*, Fagbokforlaget
- Børhaug, K. og Moen, K., H., (2014) *Politisk-administrative rammer for barnehageledelse*, Universitetsforlaget
- Christensen, T., Lægreid P., Ronnes, P., G. og Røvik, K., A. (2015) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*, Bergen, Universitetsforlaget
- Forrester, J. (1984) *Bounded rationality and the politics of muddling through*, Public Administration Review
- George, A. L., og Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.
- Gerring, J . (2006) *Case study research: principles and practices*, Cambridge University Press
- Gran, T. (2005) *The contraction and detractor thesis*, Fagbokforlaget
- Grønmo, S. (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Gulbrandsen, L. (2007) *Barnehageplass – frå unntak til regel*, Oslo, SSB

- Jacobsen, D. I. og Thorsvik, J. (2007) *Hvordan organisasjoner fungerer - Innføring i organisasjon og ledelse* Bergen : Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke
- Jacobsen, Knut (1964) *Teknisk hjelp og politisk struktur - en studie av norsk landbruksforvaltning 1874-1899*, Oslo Universitetsforlag
- Helsvig, K. (2017) *Reform og rutine - Kunnskapsdepartementets historie (1945 – 2017)*, Pax Forlag
- Howlett, M., Ramesh, M. og Pearl, A. (2009): *Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford, Oxford University Press
- King, G., Keohane, R., O. og Verba, S. (1994): *Designing Social inquiry Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Publishers
- Kvello Ø. (red.), (2010) *Barnas barnehage 1 – Målsettinger, føringer og rammer for barnehagen*
- Linder, S. H. og Peters, B. G. (1989) *Instruments of Government: Perceptions and Contexts*, Cambridge University Press
- Moen K., H., Gottvassli, K.-Å. og Granrusten, P. T. (red.) (2016) *Barnehagen som læringsarena – Mellom styring og ledelse*, Universitetsforlaget
- Moses J. og Knutsen T., (2007) *Ways of Knowing: Competing Methodologies in Social and Political Research*, Red globe press
- Roness, P (1997): *Organisasjonsendringar, Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen, Fagbokforlaget
- Ropeid, K. (2019) *Familiebarnehager har blitt big business*, Artikkel fra: Utdanning nr. 1 2019, Utdanningsforbundet
- Røvik, K. A., Eilertsen, T. V. og Furu, E. M. (red) (2014) *Reformideer i norsk skole*, Cappelen Damm Akademisk
- Thuen, H. (2008) *Om barnet. Oppdragelse, opplæring og omsorg gjennom historien*

Yin, R. K. (2015) *Case studies*, Cosmos corporation

## **Internett:**

Kunnskapsdepartement, (2017) *Norway Country Background Report - On transitions from ECEC to Primary Education*, <http://www.oecd.org/education/school/SS5-country-background-report-norway.pdf> sist lest 22.04.2019

OECD, (2017) *Starting Point V*, <http://www.oecd.org/education/starting-strong-v-9789264276253-en.htm> sist lest 22.04.2019

Statistisk sentralbyrå (SSB) (2017), *Barnehagedekning før og nå*, <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/barnehagedekning-for-og-na> sist lest 22.04.2019

Regjeringen (2010) *Nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager fra 2011* [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/hoeringsdok/2010/201001965/faktaark\\_finansieringssystem\\_barnehagesektoren\\_2011.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/hoeringsdok/2010/201001965/faktaark_finansieringssystem_barnehagesektoren_2011.pdf) sist lest: 03.05.2019

Regjeringen (2018) *Proposisjon 1 S Gul bok* (Statsbudsjettet 2018) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-gul-bok-20182019/id2613810/> sist lest 22.04.2019

Regjeringen (2018) *Kunnskapsdepartementet*, <https://www.regjeringen.no/no/dep/kd/id586/> sist lest 22.04. 2019

Regjeringen (2019) *Meldingar til Stortinget*, <https://www.regjeringen.no/no/dokument/meldst/id1754/> sist lest 22.04.2019

Stortinget (2018) *Om representantforslag*, <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/Representantforslag/> sist lest 22.04.2019

Twitter (2018) *Uforsvarlig*, <https://twitter.com/hashtag/uforsvarlig?src=hash> sist lest 18.04.2019

Utdanningsdirektoratet (2017) *Rammeplan for barnehagen*,  
<https://www.udir.no/globalassets/filer/barnehage/rammeplan/rammeplan-for-barnehagen-bokmal2017.pdf> sist lest 05.05.19

## **Dokumenter som er analyserte:**

Kunnskapsdepartementet (2009) *Stortingsmelding 41 – Kvalitet i barnehagen*,  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-41-2008-2009-/id563868/>

Kunnskapsdepartementet (2013) *Stortingsmelding 24 – Framtidens barnehagen*,  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-24-20122013/id720200/>

Kunnskapsdepartementet (2015) *Stortingsmelding 19 – Tid for lek og læring – Bedre innhold i barnehagen*, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-20152016/id2479078/>

Kunnskapsdepartementet (2018) *Proposisjon 67L Endringer i barnehageloven*,  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-67-l-20172018/id2595870/>

Regjeringen (2012) *NOU 2012:1 Til barnas beste – Ny lovgivning i barnehagene*,  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-1/id669113/>

Regjeringen (2017) *Høring om endring i barnehageloven*,  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Hoering-om-endringer-i-barnehageloven/id2557731/>

Stortinget (2009) *Innstilling 162 S - Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om kvalitet i barnehagene*, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2009-2010/inns-200910-162/>

Stortinget (2013) *Innstilling 380 S - Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om framtidens barnehage*, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2009-2010/inns-200910-162/>

Stortinget (2015) *Representantforslag 101 S fra stortingsrepresentant Audun Lysbakken om kompetanseløft i barnehagen*, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2014-2015/dok8-201415-101/?lvl=0>

Stortinget (2015) *Innstilling 348 S - Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Tid for lek og læring – Bedre innhold i barnehagen*, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-348/?lvl=0>

Stortinget (2018) *Innstilling 318 L - Innstilling fra utdannings og forskningskomiteen om Endringer i barnehageloven*, <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2017-2018/inns-201718-319/>

### **Vedlagte utsnitt av de analyserte dokumentene:**

Vedlegg 1 - 2008-2009 Stortingsmelding 41

Vedlegg 2 - 2008-2009 Innstilling 162S til Stm 41

Vedlegg 3 - 2012 NOU 1 Til barnas beste

Vedlegg 4 - 2012-2013 Stortingsmelding 24

Vedlegg 5 - 2012-2013 Innstilling 380S til Stm 24

Vedlegg 6 - 2015-2016 Innstilling 47S Etter representantforslag

Vedlegg 7 - 2015-2016 Stortingsmelding 19

Vedlegg 8 - 2015-2016 Innstilling 348S til Stm 19

Vedlegg 9 - 2017-2018 Proposisjon 67L

Vedlegg 10 - 2017-2018 Innstilling 319L til proposisjon 67L