



Høgskulen på Vestlandet

Masteroppgave i organisasjon og ledelse

MR691, Masteroppgåve Organisasjon og leiing

Predefinert informasjon

Startdato:	27-05-2021 00:00	Termin:	2021 VÅR1
Slutt dato:	11-06-2021 14:00	Vurderingsform:	Norsk 6-trinns skala (A-F)
Eksamensform:	Masteroppgave		
Flowkode:	203 MR691 1 MA 2021 VÅR1		

Deltaker

Navn:	Anne Margrete Hatlelid
Kandidatnr.:	230
HVL-id:	112528@hvl.no

Informasjon fra deltaker

Antall ord *:	37622
----------------------	-------

Egenerklæring *: Ja

Inneholder besvarelsen Nei
konfidensielt
materiale?:

Jeg bekrefter at jeg har Ja
registrert
oppgavetittelen på
norsk og engelsk i
StudentWeb og vet at
denne vil stå på
uitnemålet mitt *:

Gruppe

Gruppenavn: Enmannsgruppe
Gruppenummer: 11
Andre medlemmer i gruppen: Deltakeren har innlevert i en enkeltmannsgruppe

Jeg godkjenner autalen om publisering av masteroppgaven min *

Ja

Er masteroppgaven skrevet som del av et større forskningsprosjekt ved HVL? *

Nei

Er masteroppgaven skrevet ved bedrift/virksomhet i næringsliv eller offentlig sektor? *

Nei



Høgskulen
på Vestlandet

MASTEROPPGÅVE

Du får bli med, du får bli med, men ikkje du...

Ei kvalitativ analyse av politiske og administrative prosessar knytt til barn i norske asylmottak sitt barnehagetilbod

You can join, you can join, but not you...

A qualitative analysis of political and administrative processes linked to kindergarten offer for children in Norwegian asylum reception centers

Anne Margrete Hatlelid

MR691 Organisasjon og leiing, spesialisering i utdanningsleiing
Fakultet for økonomi og samfunnsvitskap, Institutt for samfunnsvitskap

11. juni 2021

Eg stadfestar at arbeidet er sjølvstendig utarbeida, og at referansar/kjeldetilvisingar til alle

kjelder som er brukt i arbeidet er oppgitt, jf. *Forskrift om studium og eksamen ved Høgskulen på Vestlandet, § 12-1.*

Forord

Ei interesse for asylbarn si psykiske helse og barnehagen si endra samfunnsrolle ligg til grunn i utarbeidinga av denne masteroppgåva. Medan asylbarn står på sidelinja i dagens velferds-Noreg og ventar, reiser barndomen i frå dei. Denne barndomen har ei eigenverdi som eg er oppteken av å ivareta. Å snakke med ulike aktørar som er involvert i prosessar kring asylbarn sitt barnehagetilbod, både politisk og administrativt, har gitt meg lærdom eg sjølv vil ta med meg inn i min jobb som barnehagestyrar. Straumen av asylsøkjjarar varierer frå år til år, og sjølv om det i dag er få som bankar på døra til den norske velferdsstaten, har verda sjeldan sett ei større flyktningkrise. Den plutselige auken av asylsøkarar i 2015 syner at ein kvar kommune må vere budde på å ei vertskommunerolle og det som føl med.

Først ønskjer eg å takke førsteamanuensis Laila Margaret Nordstrand Berg, som har rettleia meg i mål med denne masteroppgåva. Gjennom konstruktive tilbakemeldingar har du bidrege til refleksjon og læring som eg er svært takksam for, og vil nyte godt av i framtida. Eg vil og takke alle deltakarane for at dei ville dele sine erfaringar med meg. Med deira refleksjon og bidrag har eg klart å skape eit sluttresultat som eg både er stolt av og kan stå inne for.

Eg ønskjer å rette ei takk til alle mine medstudentar for fire fantastiske år som deltidsstudent på campus Sogndal. Åra har vore travle, men utruleg lærerike og givande. I løpet av studiet har eg stifta vennskap og kjennskap som eg aldri vil gløyme. Særskilt har Marie Bukholm, som og vart min kollega i løpet av desse åra, fått ein spesiell plass i hjartet mitt. Utan deg hadde ikkje studietida vore den same.

Den største takken går til mannen min Arild og våre to gutar Noah og Ola. Støtta og oppmuntringa frå dykk har vore uvurderleg. Med to små gutar på no 4 og 10 år, og ein mann som arbeider i Nordsjøen, har eg fått god hjelp av både svigermor Gunnlaug, svigerfar Arvid og mamma Reidun. Utan hjelpa frå dykk hadde det ikkje vore mogleg å ta fatt på denne utdanninga. Tusen takk!

Det er med stoltheit, audmjukheit, letnad og eit aldri så lite snev av vemod eg no leverer denne masteroppgåva. Eg byrja studiet med ei innstilling om at så lenge eg har gjort mitt beste, er det godt nok. Dette gjentek eg for meg sjølv i dag. Eg har gjort mitt beste, og det er godt nok.

Årdalstangen, 4. juni 2021

Anne Margrete Hatlelid

Samandrag

Tema i dette forskingsprosjektet er barn som bur på asylmottak, og deira moglegheit til å gå i ordinære barnehagar medan dei bur der. Straumen av asylsøkjjarar til Noreg har dei siste 12 åra vore svært varierende, og nye vertskommunar for asylmottak har på kort tid måtta teke på seg fleire og ukjende oppgåver. Vaksne asylsøkjjarar får tilbod om norskopplæring, medan barn i skulepliktig alder har krav på grunnskuleopplæring. Barn under skulepliktig alder har ikkje krav på anna enn minimum tre timar dagleg i ein barnebase på asylmottaket. Sidan 2010 har det eksistert ei tilskotsordning for 4-5 åringar som bur i mottak, der UDI betalar for barnehageplass. I 2020 vart det vedteke ei utviding av tilbodet til å inkludere asylbarn frå eit år og oppover. Den politiske debatten har samtidig drøfta kor vidt denne barnegruppa skal ha ei lovfesta rett til å gå i barnehage eller ikkje.

Undersøkingar syner at dei mottakstilsette meiner barnebase ikkje er eit kvalitativt godt nok tilbod til barna som bur på asylmottaket. Mangel på økonomiske ressursar gjer at ein ikkje klarar å få like gode bemanningsvilkår som i barnehage, samt at dei strukturelle tilhøva gjer det vanskeleg å skape kontinuitet, tryggleik eller føreseielege råde for verken barna eller foreldra på asylmottaket.

Funn tyder på at dei aller fleste barn som bur på asylmottak i dag får eit tilbod i ordinær barnehage. Studien utforskar difor kva som kan verke inn på dette tilbodet.

Problemstillinga som er utforma i dette forskingsprosjektet er:

«Korleis vert overordna politiske vedtak i høve barnehagetilbod for barn i asylmottak tolka og implementert i lokal kontekst?»

Forskningsprosjektet føl eit kvalitativt forskingsdesign, der eg intervjuar ti deltakarar med ulike roller knytt til politikk, vertskommuneadministrasjon, barnehage og asylmottak.

Forskningsprosjektet er eit komparativt casestudie, der eg samanliknar utfordringar mellom tre små og ein stor vertskommune. Dei små vertskommunane har under 10 000 innbyggjarar, medan den store har over 50 000. I studien vert det gjennomført deskriptive analysar og drøftingar ved hjelp av institusjonell teori, samt implementeringsteori.

Hovudfunna i studien syner at små- og store vertskommunar står framføre ulike demografiske utfordringar. Fråflytting og låge fødselstal skapar rom for asylbarna i barnehagen på mindre stader. Vertskommunar opplev her at asylbarn bidreg til å halde barnehagar opne. Dei små vertskommunane er meir sårbare for svingande variasjonar i barnetal ved mottaka, då dei har

færre barnehagar å spele på. Større vertskommunar har moglegheit til å fordele asylbarna på fleire barnehagar med ledig kapasitet.

Funn tyder på at vertskommunane si økonomiske situasjon spelar ei viktig rolle for kva tilbod dei kan gi, trass i den statlege stønadsordninga. Politikarane fryktar ei økonomisk nedgangstid, særskilt som konsekvens av Covid-19-pandemien, som vil verke inn på kommunane si handlingsfriheit. Mykje tydar på at det vil verte politiske diskusjon kring asylbarna sitt barnehagetilbod i vertskommunane, dersom dei står i fare for å måtte skjere ned på sine budsjett.

For å gi endå meir presise svar på kva som fremjar og hemmar eit barnehagetilbod for asylbarn, krevst det ytterlegare forskning på tema. Mitt forskingsprosjekt søker difor å belyse sentrale faktorar som kan verke inn på desse mekanismane.

Abstract

The main purpose of this study is to examine the possibilities children under compulsory school age have, to attend ordinary kindergarten while living in an asylum reception center. The flow of asylum seekers in Norway has varied the last twelve years. Many host municipalities have had to take on new tasks, in a short amount of time. Adult asylum seekers are offered language courses, while school-aged children are entitled to elementary education. Children under the required age are entitled to no more than a minimum of three hours per day at a “child base” at the reception center.

Since 2010 there has been a subsidy scheme in place for children, four to five years of age, who live in reception centers, in which the UDI pays for kindergarten. In 2020, an expansion of the subsidy was made to include children aged one and up. The political debate has simultaneously discussed whether this group of children should have a lawful right to attend kindergarten.

Research show that employees at the asylum reception centers do not think a “child base” is good enough for the children living there. A lack of economic resources means that the terms for qualified personnel are not comparable to those in kindergarten. In addition, the structural conditions make it harder to create continuity, security or predictability for both the children and their parents.

Research shows that most children living at reception centers today are attending kindergarten. This study will therefore focus on the elements that impact this offer.

The question formed in this research project is:

«How are main political resolutions concerning kindergarten opportunities for children in asylum reception centers interpreted and implemented in local context?»

The study follows a qualitative research design, where I am conducting interviews of ten people with various roles connected to politics, host municipality administration, kindergarten and asylum reception centers. The project is a comparative case study, where I compare challenges between three small and one large host municipality. The small host municipalities have populations under 10 000 people. The bigger one has a population of over 50 000. In this study, I will conduct descriptive analysis and discussion, which will contain institutional theory and implemented theory.

The main findings show that small and big host municipalities have different demographical challenges. Migration and low birth numbers create room for the children in the reception center to attend kindergarten in smaller townships. Host municipalities who are faced with these challenges see that the children contribute to prevent kindergartens from closing. The small host townships are more vulnerable to variations in the number of children staying at the reception centers, due to fewer kindergarten for placement. Bigger host municipalities are able to place the children at selected kindergartens with availability.

Findings also show that the economic status of the host municipalities plays an important role in the type of offers available, despite the government's aid support. Politicians fear the consequences of a bad economy, especially after the Covid-19 pandemic. This will impact the municipalities' ability to act. The kindergarten availability for children staying at the reception centers, will most likely become a political debate if the municipalities have to cut back on their economic budgets.

More research is required in order to give more precise answers to what promotes and inhibits an offer of kindergarten for these children. Therefore, my study seeks to clarify important factors which can impact these mechanisms.

DET GRÅTER ET BARN

Det gråter et barn i den frosne natt.
Det gråter mot mørket – forrådt, forlatt.

Og slektens håp gjennom tusen år
som lutende skygger rundt barnet står.

Vanmektige drømmer! Frihet og fred?
Det gråter et barn i mørket et sted.

Gråten fyller all verdens rum.
Men himmelen tier. Gud er stum.

Det fins inga frelse, det fins ingen fred
så lenge Mannen gjør Barnet fortred.

De seirer som vinnes med vold og med vondt
er alltid tap – på en indre front.

Vi dreper i Barnet vår drømte dag.
Og ravnene varsler de nye slag.

Å, tider må komme da mennesket ser
at framtidens frelse er barn – som ler!

(Børli, 1952 i Børli, 2000, s. 66)

Innhald

1.0 Introduksjon.....	s.11
1.1 Føremål og problemstilling.....	s.11
1.2 Kunnskapsstatus.....	s.13
1.3 Motivasjon og avgrensingar for oppgåva.....	s.16
2.0 Kontekstuelle tilhøve.....	s.18
2.1 Kommunen si rolle som politikk-implementerer og tenesteytar.....	s.18
2.2 Barnehagelova og kommunen si valmoglegheit.....	s.19
2.3 Barnehagen si utvikling.....	s.19
2.4 Barnebase – eit aktivitetstilbod på asylmottaket.....	s.21
2.5 Dagens stønadsordning for barn i asylmottak.....	s.22
2.6 Den politiske- og regulative utviklinga av asylbarn sitt barnehagetilbod.....	s.23
3.0 Teoretisk råde.....	s.26
3.1 Institusjonell teori.....	s.26
3.1.1 Dei tre institusjonelle pilarane.....	s.27
3.1.2 Den regulative pilar.....	s.28
3.1.3 Den normative pilar.....	s.30
3.1.4 Den kulturell-kognitive pilar.....	s.33
3.1.5 Oppsummering og forskingsspørsmål.....	s.35
3.2 Implementeringsteori.....	s.36
3.2.1 Tvitydigheit-konfliktmodellen.....	s.38
3.2.2 Administrativ implementering.....	s.39
3.2.3 Politisk implementering.....	s.40
3.2.4 Eksperimentell implementering.....	s.40
3.2.5 Symbolsk implementering.....	s.41
3.2.6 Oppsummering og forskingsspørsmål.....	s.42
4.0 Forskingsdesign og metode.....	s.43
4.1 Casestudie med eit komparativt design.....	s.43
4.1.1 Innleiande kartlegging.....	s.44
4.1.2 Utval av casar i studien.....	s.45
4.1.3 Utval av intervjudeltakarar i studien.....	s.46

4.2	Kvalitativ metode.....	s.48
4.2.1	Kvalitative dypneintervju.....	s.48
4.3	Metode for analyse av data.....	s.49
4.3.1	Hermeneutisk fortolkingsr�ame.....	s.49
4.3.2	SDI: Stegvis-deduktiv-induktiv metode.....	s.50
4.4	Etikk og kvalitetsvurderingar.....	s.52
4.4.1	Reliabilitet, validitet og overf�oringsevne i studien.....	s.52
4.4.2	Etiske retningslinjer i høve personvernopplysningar.....	s.55
5.0	Analyse og drøfting.....	s.57
5.1	Presentasjon av data og forskingsspørsmål.....	s.57
5.2	Analyse og drøfting i lys av institusjonell teori.....	s.57
5.2.1	Den regulative pilar.....	s.57
5.2.2	Den normative pilar.....	s.65
5.2.3	Den kulturell-kognitive pilar.....	s.72
5.3	Analyse og drøfting i lys av implementeringsteori.....	s.77
5.3.1	H�g eller l�g grad av tvitydigheit?.....	s.77
5.3.2	H�g eller l�g grad av konflikt?.....	s.79
5.3.3	Symbolisk implementering – h�g konflikt og høg tvitydigheit.....	s.82
6.0	Ei komparativ oppsummering og konklusjon.....	s.84
6.1	Forslag til vidare forskning.....	s.87
7.0	Litteratur.....	s.88
	Vedlegg 1: Godkjenning fr� NSD.....	s.91
	Vedlegg 2: Førespurnad og godkjenning fr� UDI.....	s.93
	Vedlegg 3: Informasjonsbrev innleiande undersøking i asylmottaka.....	s.95
	Vedlegg 4: Samtykkeerklæring innleiande undersøking i asylmottaka.....	s.97
	Vedlegg 5: Informasjonsbrev til intervjudeltakarane.....	s.98
	Vedlegg 6: Samtykkeerklæring intervjudeltakarane.....	s.100
	Vedlegg 7: Informasjonsbrev til stortingsrepresentant.....	s.101
	Vedlegg 8: Samtykkeerklæring stortingsrepresentant.....	s.103
	Vedlegg 9: Spørsmål, innleiande undersøking i asylmottaka.....	s.104
	Vedlegg 10: Intervjuguide kvalitative intervju.....	s.105

Tabell- og figuroversikt

<i>Figur 1.1:</i> Tal barn 0-5 år ved norske asylmottak 2014-2020.....	s.12
<i>Figur 1.2:</i> Gjennomsnitt tal barn 0-5 år ved norske asylmottak 2014-2020.....	s.12
<i>Figur 2.1:</i> Tal asylsøklarar i perioden 2000-2016.....	s.19
<i>Tabell 2.1:</i> Satsar ved økonomisk stønad for barnehageplassar per 2021.....	s.23
<i>Tabell 2.2:</i> Den politiske utviklinga i høve barnehage tilbudet til asylbarn.....	s.24
<i>Tabell 3.1:</i> Dei tre institusjonelle pilarane.....	s.27
<i>Tabell 3.2:</i> Tre faktorar med betydning for vertskommunane sitt handlingsrom.....	s.29
<i>Figur 3.1:</i> Tvitydigheit-konfliktmodellen.....	s.39
<i>Tabell 4.1:</i> Deltakarane i studien.....	s.46
<i>Figur 4.1:</i> Stegvis-deduktiv induktiv metode (SDI).....	s.51
<i>Tabell 4.2:</i> Åtte empiriske kodar.....	s.51
<i>Tabell 4.3:</i> Fem konseptuelle tema.....	s.52

1.0 Introduksjon

1.1 Føremål og problemstilling

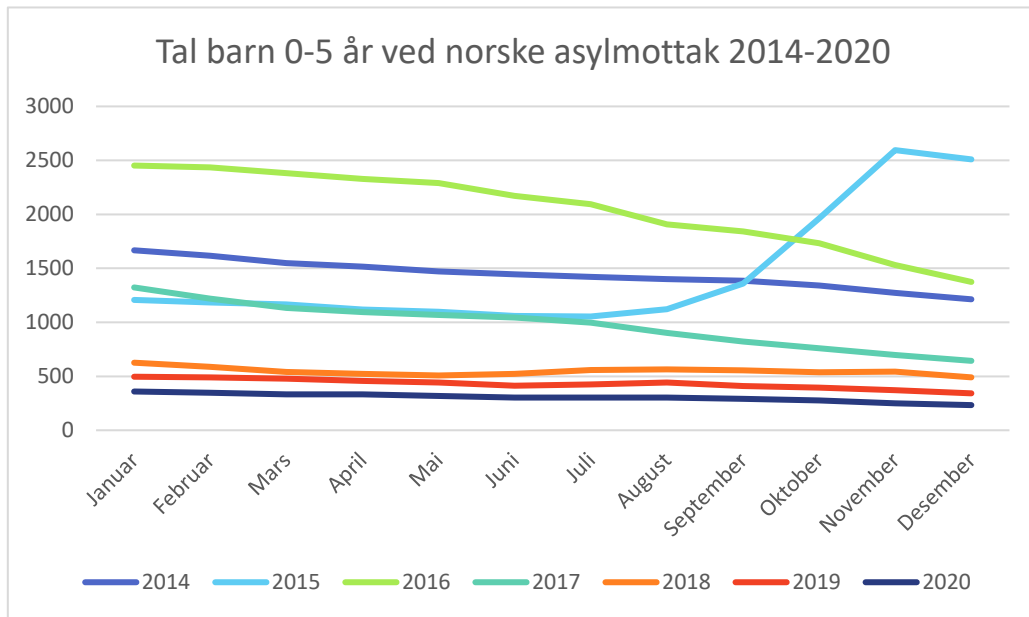
Hans Børli skreiv diktet «Et barn som gråter» allereie i 1952, kort tid etter andre verdskrig. Diktet treff meg som minst like aktuelt i dag, endå det er nærare 70 år sidan det vart skrive. Masteroppgåva mi handlar om barn på flukt i dag, barn som er på flukt frå krig andre stader i verda, barn som søker asyl i Noreg saman med foreldra sine. Desse familiane vert plassert på eit asylmottak ein vilkårleg stad i landet, og mange av barna er i det me kallar barnehagealder. Barnehagen spelar ei sentral rolle i oppveksten til dei aller fleste barn som bur i Noreg i dag. Barnehagen har blitt ein del av det norske utdanningsløpet, med ei viktig oppgåve i å førebu barna til skulestart. I 2009 tredde retten til barnehageplass i kraft, og myndigheitene lykkast med å innfri full barnehagedekning (Kunnskapsdepartementet, 2009b). Samtidig oppstod ein debatt om kor vidt asylbarn skal ha same rettigheit. Barn som bur i asylmottak har nemleg ikkje lovfesta rett til å gå i barnehage. Myndigheitene har vedteke at kvar enkelt vertskommune for asylmottak sjølv skal få avgjere kva barnehagetilbod dei vil gi, noko som i praksis kan opne opp for skilnader mellom vertskommunane.

I artikkelen *Nyankomne barn og unge i den norske utdanningskonteksten* (Kulbrandstad & Dewilde, 2016) vert opplæringssituasjonen for nykomne barn både i og under skulepliktig alder drøfta. Medan barn i skulepliktig alder har rett på eit opplæringstilbod frå første dag, har barn under skulepliktig alder ingen tilsvarende rett til plass i barnehage. I artikkelen vert det peika på at det i løpet av dei siste ti åra har blitt ei dobling av innvandrara, og ein stor del av desse er asylsøkjara. Ikkje før barna får opphaldsløyve og vert busett i ein kommune har dei rett på plass i barnehage (Kulbrandstad & Dewilde, 2016).

I 2014 budde det i snitt 1441 barn i alderen 0-5 år på norske asylmottak. Talet var stabilt fram til flyktningkrisa i 2015, då talet auka til eit snitt på 2044 barn i 2016 (UDI, 2021c). I tida etter den valdsame veksten av asylsøkjara, opplevde Integrerings- og mangfoldsdirektoratet eit auka engasjement kring busetting hjå kommunane i Noreg. Dette, saman med ei dramatisk nedgang i registrerte asylsøknadar, førte til at busetjinga frå asylmottaka gjekk raskare enn tidlegare år. Av den grunn vart det gjennomsnittlege talet barn mellom 0-5 år i asylmottak raskt lågare enn i perioden før flyktningkrisa (Søholt, Nygaard, Støa & Hauge, 2018).

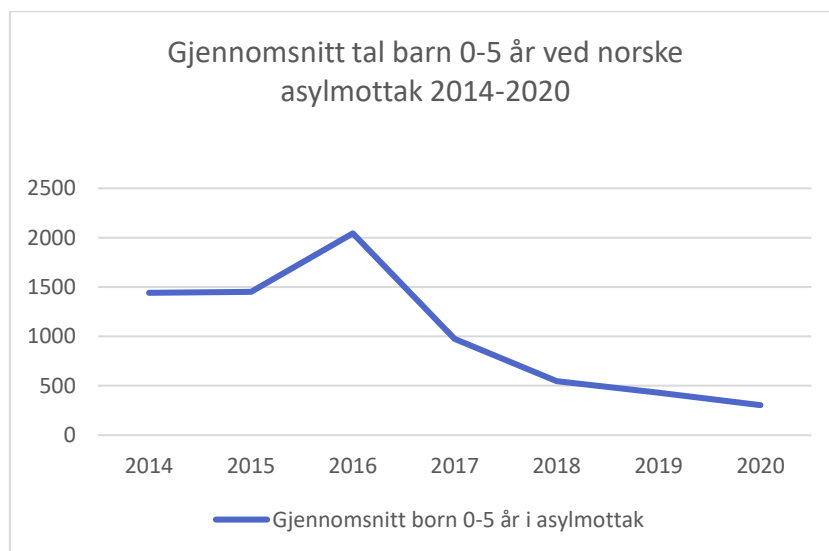
UDI sine statistikkar gir eit bilete av korleis barnetalet i norske asylmottak varierer, og utgjer ein uføreseieleg faktor for drift av både barnebase og det å ta i mot asylbarn i ordinær

barnehage. Diagrammet under (figur 1.1) syner variasjonen av asylbarn 0-5 år, måned for måned i perioden 2014-2020:



Figur 1.1: Tal barn 0-5 år ved norske asylmottak 2014-2020 (UDI, 2021c).

Statistikken syner korleis talet barn auka dramatisk i perioden august til november 2015. November 2015 var månaden då det budde flest barn mellom 0-5 år i norske asylmottak, med 2595 registrerte barn. På det lågaste, i desember 2020, var talet 233 barn. Diagrammet under (figur 1.2) syner korleis snittalet på barn mellom 0-5 år har variert i same periode:



Figur 1.2: Gjennomsnitt tal barn 0-5 år ved norske asylmottak 2014-2020 (UDI, 2021c).

Eg finn tematikken kring asylbarn sin kvardag spesielt interessant i lys av diskursen om innvandringsregulerande omsyn og kva som vert vurdert som barns beste. Heidi Bjerga, talte i 2015 på Sosialistisk Venstreparti sitt landsmøte om asylbarn og korleis ordet innvandringsregulering har fått for stor makt. Ho meiner at barn ikkje skal straffast for handlingar eller val foreldre gjer på deira vegne. Bjerga er ein av fleire som tek til ordet for at ein må arbeide vidare med ein meir human asylopolitikk og at barnekonvensjonen må leggast til grunn i behandlinga av desse barna (SV, 2015). FrP ønskjer på si side at ingen som søker asyl på den norske grensa skal få innvilga opphald i landet. Dei ønskjer å inngå avtalar med tredjeland, i nærområda til dei som søker asyl. Ved å nytte midlar i desse områda ser dei føre seg å kunne byggje opp tenester lokalt, og bidra til utvikling. Ved å inngå avtalar med trygge land meiner partiet at ein tek i vare sine forpliktingar i samsvar med Flyktningkonvensjonen (Spence, 2020).

Er det slik at asylbarn sine moglegheiter til å gå i barnehage vert prega av innvandringsregulerande omsyn, fordi vaksne asylsøkarar ikkje skal oppleve det lukrativt å søkje asyl i Noreg? Og vert det teke omsyn til barnets beste når myndighetene gir ulike rettigheter til barn som oppheld seg i Noreg, avhengig av opphaldsstatus? Dette er soleis diskursar som ligg til grunn for problemstillinga i mitt forskingsprosjekt:

«Korleis vert overordna politiske vedtak i høve barnehagetilbod for barn i asylmottak tolka og implementert i lokal kontekst?»

I Noreg er det lagt opp til ein struktur i asylbransjen der mottaka vert spreidd ut over heile landet, og fordelt på kommunar i alle slags storleikar. Føremålet med studien er å finne ut om det er ulike tilhøve i omgivnadane til større kommunar, samanlikna med mindre kommunar, som kan skape skilnader i barnehagetilbodet til barn som bur i asylmottak. Vidare i dette innleiande kapittelet vil eg gjere greie for kunnskapsstatus, og sette tema og problemstilling inn i ein kontekst.

1.2 Kunnskapsstatus

Etter eit strukturert litteratursøk kring kunnskap om barn i asylmottak, har eg danna meg eit bilete av kva forskning og litteratur som finst. Ut i frå mine funn er det gjort ein god del undersøkingar på korleis barn har det på flukt, og viktigheita av leik med jamaldrande for å utvikle sosiale ferdigheiter og språk, samt foreldra sin livssituasjon og korleis dette verkar inn på barna sin kvardag.

I litteratursøka nytta eg hovudsakleg norsk og engelsk, men og svensk og dansk for å finne nordiske publikasjonar med relevans for mitt prosjekt. Å få eit bilete av internasjonale trendar og tilhøve for barn med status som asylsøkjjar er viktig for å forstå situasjonen i Noreg. Eg nytta ulike databasar i søka, blant anna Eric, Oria, Google Scholar, Academic Search Elite, Idunn og Business Source Elite. Eg avgrensa søka til perioden 2004 til 2021 av di den mest relevante forskinga er av nyare dato.

Utgangspunktet mitt då eg byrja søkinga var å finne litteratur som handlar om innvandrings- og utdanningspolitikk knytt til barn i asylmottak, og deira høve til å gå i barnehage. Styring og organisering av tiltak for barn i asylmottak og barnehage var viktige element i søkinga.

Nøkkelord eg nytta ved finsøk var, i ulike kombinasjonar: asylum, daycare, migration management, international refugee politics, children, diversity, nordic/international refugee regulations, preschool, kindergarten, early childhood education, leadership, multiculturalism, asylum seekers, policy, politikk, barnehage, barn, flyktning, asyl, ledelse/leiing, mangfold/mangfald og minoritet.

Forskningsprosjektet *Små barns hverdager i asylmottak* (M. Seeberg, 2009) er den til no mest omfattande undersøkinga som er gjort kring asylbarn sin kvardag i mottak. Studien vart gjennomført av Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring ved Marie Louise Seeberg i perioden 2002-2007. Desse undersøkingane vart og nytta som kunnskapsgrunnlag i både NOU 2011:10 *I velferdsstatens venterom* og Meld. St. 27 (2011–2012) *Barn på flukt*. Seeberg (2009) meiner ut i frå dei empiriske funna at barnehagen i ein norsk kontekst er ein viktig barndomsarena, men at asylbarn ikkje får tilgang til denne pga. innvandringspolitiske omsyn. Seeberg drøftar og andre tilhøve som spelar inn i asylbarn sine liv, og hindrar utvikling på lik linje med andre barn:

«Manglende plass til lek, manglende pedagogiske tilbud, avbrudd og uforutsigbarhet, dårlige boforhold og fattigdom formet barnas hverdager i asylmottakene. Eksplisitt separate standarder for asylsøkere gjør at velferdsstatens vanlige rammer for barns liv ikke er gjeldende her» (M. Seeberg, 2009, s. 40).

I artikkelen *No place – small children in Norwegian asylum-seeker reception centres* (M. L. Seeberg, Bagge & Enger, 2009) vert det gjort ei komparativ samanlikning mellom oppvekstvilkår blant barn som bur i asyl mottak, samanlikna med andre barn i Noreg. Gjennom feltarbeid har dei henta inn empirisk materiale som gir eit bilete av at både tilhøyrslø, levevilkår og sosiale tilhøve for barn i asylmottak står i sterk kontrast til norske normer og ideologi om barns oppvekst. Dei løftar fram diskursen om kor vidt barn som bur i

asylmottak er eit politisk dilemma mellom innvandringsregulerande omsyn, og Noreg som pådrivar for barns rettigheter. Dei stiller spørsmål ved om det faktisk er slik at ein ikkje kan ta innvandringsregulerande omsyn samtidig som ein sikrar barn i asylmottak betre oppvekstvilkår. Dei drøftar problemstillinga i lys av migrasjonsleiing, og syner spesielt bekymring kring desse barna sin mangel på trygge leikeareal og det å rivast mellom ein identitet som både barn og asylsøkjjar. Til samanlikning vert andre barn i Noreg sett på som ein viktig del av samfunnet med høg eigenverdi, som skal både sjåast, høyrast og inkluderast. Dette står i sterk kontrast til kva barn i asylmottak opplev, trass i at dei bur i Noreg. Forfattarane peikar på innvandringspolitiske slutningar som årsak til ekskluderinga av desse barna, der hovudmålet er å beskytte egne interesser. I følgje artikkelforfattarane ønskjer ikkje myndigheitene at det skal vere attraktivt å søkje asyl i Noreg, og av den grunn vert standard og rettigheter gitt etter eit minimums nivå.

I forskingsrapporten *Medfølgende barn i asylmottak – livssituasjon, mestring, tiltak* (Lidén, Seeberg & Engebrigtsen, 2011, s. 154-156) drøftast livssituasjonen til barna og familiane, deira meistringstrategiar og kva tiltak som kan settast i verk for å møte behova til asylbarna. Dei hevdar at ein må sjå barnas meistring i samheng med dei strukturelle tilhøva dei lev under. Det vil seie tilgang til barnehage, grunnskule, helsetenester og barnevern, som i større grad kan bidra til eit utvida sosialt nettverk og ei breiare språkleg og sosial kompetanse. Dette kan igjen vere viktig for å meistre ein krevjande livssituasjon, men og ein eventuell retur til heimlandet dersom familien ikkje får opphaldsløyve. Dei syner til at asylbarn i aukande grad får tilbod om plass i barnehage.

I artikkelen *Barnevernets arbeid med barn i asylsøkerfasen* (Michelsen, Paulsen & Berg, 2015, s. 231) vert det konkludert med at samfunnet aksepterer ein lågare standard for barn i asylsøkerfasen. Dei poengterer blant anna at fråvær av meiningsfull aktivitet, reduserte rettigheter til barnehageplass og at manglande oppfølging av både barn og foreldre i helsevesenet hindrar ein tilfredsstillande omsorgssituasjon. Deira undersøking peiker på at asylbarn sine tilhøve er i strid med barnekonvensjonens artikkel 2 om ikkje-diskriminering, artikkel 3 om barnets beste, artikkel 12 om barns rett til å bli høyrte, artikkel 19 om rett til beskyttelse mot overgrep og omsorgssvikt og artikkel 27 om rett til ein tilfredsstillande levestandard. Deira fagartikkel tydeleggjer at det er behov for auka fokus på asylbarna sine rettigheter og at barnevernet må nytte si barnefaglege kompetanse til å melde i frå til ansvarlege myndigheiter når mottaksrammene ikkje gir tilfredsstillande tilhøve for barn.

Av internasjonal forskning er artikkelen *On the importance of preschool civic education for the global culture lawfulness* (Redo i Kury & Redo, 2018, s. 278-300) interessant i samband med mitt studie. Barnehagen vert i artikkelen løfta fram som ein viktig arena der asylbarn kan få kompensert mange av dei faktorane som ofte er vanskeleg for foreldre på flukt å gi barna sine. Redo ser spesielt på korleis nordiske land har byrja å opne opp for asylbarn i barnehagane, og set det inn i ein kontekst som gir moglegheiter for å lære både barn og foreldre om likskap mellom kjønn og andre sentrale verdiar. Dette meiner han er mogleg på bakgrunn av barnehagen sin posisjon og rolle i dei nordiske samfunna. Barna som går i barnehage får tidleg erfare dei kognitive verdiane som kjenneteiknar den vestlege delen av verda. Når barn med innvandringsbakgrunn tidleg får ta del i denne læringa vil ein lettare lukkast med å skape haldningar som er felles for befolkninga i landet dei er komen til. Asylbarn har ifølgje studien større risiko for eit negativt utfall på grunn av deira traumatiske start på livet. Tapet av eit kulturelt opphav og behovet for å tilpasse seg ein ukjend kultur kan i seg sjølv vere stressande for barna. Redo peikar og på barnehagelærerutdanninga si rolle i høve utviklinga av eit moralsk fundament i barnehagane. Han ser at den nordiske barnehagelærerutdanninga går framføre i denne utviklinga, og at den globale kulturen truleg vil kome etter i åra framover.

Ut i frå litteratursøka eg har gjennomført kan det vere både nyttig og lærerikt å undersøkje kva det er i den norske konteksten og kulturen som påverkar asylbarna sitt høve til å gå i barnehage. Litteraturen eg har funne seier ikkje så mykje om kva mekanismar som kan verke inn når dei overordna politiske vedtaka i høve asylbarna sitt barnehagetilbod skal tolkast og implementerast i vertskommunane. Dette vil eg følgje opp ved å gjennomføre ei kvalitativ undersøking, der eg intervjuar ti ulike politiske, administrative og profesjonelle aktørar.

1.3 Motivasjon og avgrensingar for oppgåva

Interessa for asylbarn og deira livssituasjon kom til meg då eg var med å oppretta eit asylmottak i 2013. Før dette hadde eg jobba som pedagogisk leiar i barnehage. I jobben som sosialkonsulent, og seinare mottaksleiar, hadde eg den daglege oppfølginga av barnefamiljar. Eg kom tett på familiar med eit stort behov for ein normalisert kvardag, og barn som meir eller mindre var utan eit aktivitetstilbod. Barnebasen dei hadde moglegheit til å nytte hadde både leiker og utstyr, men mangla både kvalifisert personell og uteområde. Foreldra synst og det var vanskeleg å levere frå seg barna der, ettersom ein var avhengig av at andre bebuarar var med å drifte barnebasen. Det var krevjande å etablere barnebasen som ein stad der barna ønska å vere og foreldra følte seg trygg på å la dei vere.

Mi motivasjon for oppgåva handlar om å forstå kvifor myndigheitene har vald å la vertskommunane sjølv bestemme kva tilbod dei gir til asylbarna, og kva som hindrar eller motiverer vertskommunane til å gi eit barnehagetilbod. Trass i ulike politiske meiningar om korleis Noreg bør handtere asylsøkjjarar, er det viktig å forske på korleis dei vert ivareteken medan dei er her.

Det er fleire faktorar som kan bidra til at asylbarn får auka livskvalitet. Forskinga ovanfor nemner både strukturelle tilhøve som bustadsituasjon, dårleg økonomi og mangel på oppfølging av helsevesenet er avgjerande for korleis barna har det. Eg avgrensar mitt forskingsprosjekt til å handle om barnehagen, og korleis omgivingane påverkar asylbarna sitt høve til å få eit tilbod der. Dette gjer eg fordi forskinga peikar på barnehagen som den viktigaste arenaen utanfor heimen for utvikling av sosial kompetanse, språk og å tileigne seg normer og verdiar som er felles for samfunnet dei er blitt ein del av.

Barnehagelærarstudent Tasmia Abdifatah (2019), stiller i kronikken «*Integrering eller assimilering av minoritetsspråklige barn i barnehagen?*» spørsmål ved samfunnet sin intensjon ved dagens integrering. Slett ikkje alle innvandrarar ønskjer at barna skal verte «norske» slik omgjevnadane forventar. Ho skriv at foreldre føler at dei må beskytte barna sine, at dei vert meir «kvitvaska» enn integrert, og at dei tapar identitet. Mange innvandrarforeldre er i følgje ho redde for å sende barna sine i barnehagen, og det krev ressursar og tolmodigheit for å gjere desse foreldra trygge (Abdifatah, 2019). Å ha forståing for at innvandrarforeldre kan oppleve assimilering som noko negativt, kan ha betydning for korleis me skal gå fram i møte med dei. Barnehage er ikkje like vanleg i andre delar av verda, på same måte som den har blitt ein sjølvsgatt del av kulturen i Noreg. Sjølv om den vestlege verda meiner at barnehage er viktig for å verte sosialisert og godt førebudd til å handtere livet, er det ikkje sikkert det er slik i andre kulturar. Abdifatah sine skildringar vert soleis viktige å ha med seg vidare i studien, sjølv om eg snevrar inn mitt fokus på korleis barnehagen kan vere eit viktig tiltak for mange asylbarn.

Forskningsprosjektet mitt skal vidare gi eit innblikk i dei kontekstuelle tilhøva rundt asylbarn og deira moglegheiter til å gå i barnehage. Eg gir deretter ei presentasjon av teoriane eg skal analysere og drøfte funna ut i frå, før eg gjer reie for design og metode i forskingsprosjektet. Under metodekapittelet vil eg blant anna drøfte for- og bakdelar med å studere i eit felt eg har eit så nært forhold til. Å ha ei bevisst distanse til temaet eg undersøker, samtidig som eg på ein reflektert måte drar nytte av eiga kunnskap frå feltet er viktig for meg. Vidare vert casane, samt intervjudeltakarane presentert før eg går over til metode for analyse, og sjølv drøftinga.

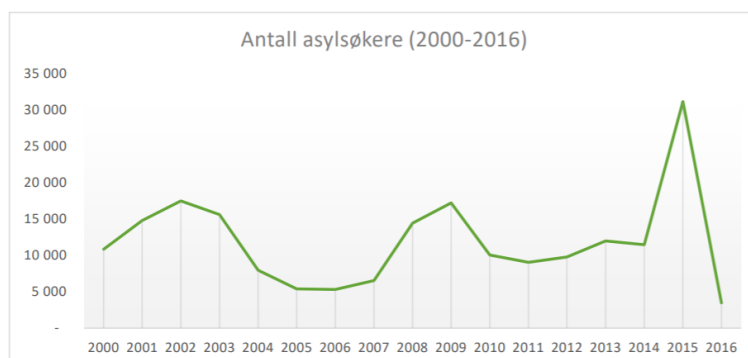
2.0 Kontekstuelle tilhøve

Fleire faktorar spelar inn på asylbarn sitt høve til å få gå i barnehage. Desse faktorane gjer seg gjeldande i dei kontekstuelle tilhøva rundt asylbarna, noko eg skal gå nærare inn på i dette kapitlet. Barnehagetilbodet er del av tenesteytinga som går føre seg i kommunal sektor, også i vertskommunane der det er asylmottak. Av den grunn vil eg starte med å gi ei nærare beskriving av kommunen si rolle.

2.1 Kommunen si rolle som politikk-implementerer og tenesteytar

Som offentleg tenesteytar er kommunen store tenesteprodusentar, med ansvaret for mange av dei offentlege velferdsoppgåvene i det norske samfunnet (Bukve, 2012, s. 83). Blant anna vert kommunar med vertskommuneansvar for asylmottak pålagd å tilby asylsøkjjarar helseundersøkingar, norskopplæring for vaksne, grunnskuleopplæring for barn i opplæringspliktig alder og barnevernstenester for dei som har behov for dette (UDI, 2021d). Slik sett er det eit eksempel på at den nasjonale politikken, også kalla det store politiske krinslaupet, påverkar dei små politiske krinslaupa på lokalt og regionalt nivå (Bukve, 2012, s. 182).

Det lokalpolitiske organet i kommunane er på sett og vis både ombod og leiarar, då dei tek politiske avgjersler på vegne av innbyggjarane, og samtidig skal syte for at administrasjonen gjennomfører dei politiske vedtaka (Bukve, 2012, s. 182). Administrasjonen på si side vert «politikk-implementerarar», ansvarleg for å implementere den nasjonale politikken som kommunane vert delegert ansvar for, samt dei lokale politiske slutningane. Bukve forklarar at «lokaldemokratiske organ kan sikre ei god tilpassing av styringa til lokale tilhøve, og at dei kan drive tilsyn og kontroll med forvaltninga lokalt meir effektivt enn det ei fjernare statsmakt kan gjere» (Bukve, 2012, s. 142). Asylmottak vert bygd opp- og ned ut i frå tilstrøyminga av asylsøkjjarar og behovet for innkvartering. Utlendingsdirektoratet tek kontakt med den politiske leiinga i kommunen så snart dei har fått inn eit tilbod frå ein driftsoperatør. Kommunen kan sjølv vere driftsoperatør, men private og ideelle organisasjonar kan og delta i anbodskonkurransar. I følgje UDI treng driftsoperatøren naudsynt brukstillating, men ikkje politisk godkjenning for å opprette eit mottak. Dette betyr at kommunar på svært kort tid kan verte vertskommune for asylmottak, og få ansvar for å yte lovpålagde tenester for asylsøkjjarar som vert innkvartert på asylmottaket (UDI, 2021b). I denne fasen kan det verte press på kommunen som tenesteytar, som må ta politiske avgjersler kring korleis dei skal handtere oppgåva og sikre at både innbyggjarar og asylsøkjjarar får dei tenestene dei har krav på.



Figur 2.1: Tal asylsøkjarar i perioden 2000-2016 (UDI i NHO, 2017, s. 4).

Figur 2.1 syner korleis straumen av asylsøkjarar til Noreg har variert i perioden 2000-2016 (UDI i NHO, 2017, s. 4). Ut i frå desse variasjonane endrar myndigheitene sitt behov for innkvarteringstilbod for asylsøkjarar seg, og kommunar kan på kort tid måtte gjere politiske vurderingar og legge om tenesteytinga si.

2.2 Barnehagelova og kommunen si valmoglegheit

Barnehagelova § 16 *Rett til plass i barnehage*, gir per i dag ikkje lovfesta rett til barnehageplass for asylbarn (Barnehagelova, 2021). Udir syner til Kunnskapsdepartementet som presiserer at desse barna først vil ha rett til barnehageplass når dei har fått opphaldsløyve og ein kommune har teke dei i mot for varig busetjing. Sjølv om barn som bur i asylmottak ikkje har lovfesta rett til plass i barnehagen, kan barnehagar ta dei i mot. Dersom asylbarn får plass i barnehage har dei i følge Udir same rettigheit som andre barn i barnehagen (Udir, 2016). Barnehagelova § 31 *Rett til spesialpedagogisk hjelp* opnar samtidig opp for at alle barn under opplæringspliktig alder har rett på spesialpedagogisk hjelp dersom dei har særskilt behov for dette, uavhengig om dei går i barnehage eller ikkje (Barnehagelova, 2021). Udir presiserer at denne retten og gjeld for asylbarn. Det må då vere sannsynleg at dei kjem til å vere i Noreg i meir enn tre månader (Udir, 2016). På nasjonalpolitisk plan, på makronivå, vert det som innleiingsvis nemnt, lagt opp til at vertskommunane sjølve skal få avgjere om og kva barnehagetilbod dei vil tilby til barn som bur på asylmottak. Dette er soleis bakgrunnen for å reise problemstillinga om korleis dette overordna politiske vedtaket vert tolka og implementert i lokal kontekst, altså i vertskommunane på mesonivå.

2.3 Barnehagen si utvikling

Barnehagen har etter kvart blitt ein sentral samfunnsinstitusjon. Men med auka søkelys, vert det og auka press frå utsida. Mange har meiningar om både korleis barnehagen og profesjonen skal vere, og kva barnehagelærarane skal vektlegge. At barnehagen vert peika på som eit

eigna tiltak for barn som bur i asylmottak, kan soleis skape rom for motsetningsfylte interesser. For nokon barnehagar kan det vere ei sjølvstendig og enkel oppgåve å inkludere asylbarn i barnehagen, medan det for andre kan vere svært krevjande. Denne oppgåva søker å belyse kva som kan gjere det vanskeleg å få til eit barnehagetilbod for alle asylbarn, og kva som kan vere motiverande for vertskommunane.

Då den første folkebarnehagen i Noreg vart etablert i Oslo i 1917, vart den ikkje sett på som ein pedagogisk institusjon, men ein sosial institusjon for vanskelegstilte familiar. Denne oppfatninga av barnehageinstitusjonen hadde fotfeste i fleire tiår, men synet på barnehagen som pedagogisk arena endra seg gradvis utover 60-70-talet. I 1958 vart ansvaret for barnehagen lagt til Familie- og forbrukerdepartementet, og barnehagelærerutdanninga til Kirke- og undervisningsdepartementet. I 1971 fekk barnehagelærerutdanninga eigen rammeplan og vart i 1973 eit statleg ansvar då lov om lærarutdanning tredde i kraft. I byrjinga av 1980-åra vart den ei 3-årig høgskuleutdanning (Greve, Jansen & Solheim, 2014, s. 79-90).

Den første barnehagelova kom i 1975, og vart revidert for første gong i 1995. Den første rammeplanen for barnehagar kom året etterpå, i 1996. Lovendringa kom på bakgrunn av barnehagen si raske utvikling, og at den eksisterande lova ikkje var godt nok tilpassa dei utfordringane barnehagesektoren stod i. Målet var å tydeleggjere barnehagen sine oppgåver knytt til barna, foreldre og samfunn (Kunnskapsdepartementet, 2016, s. 19). Etter dette har det kome nye rammeplanar for barnehagens innhald og oppgåver i høvesvis 2006 og 2017. Barnehagen som læringsarena og første steg i det norske utdanningsløpet, vart ytterlegare stadfesta då ansvaret for barnehagen i 2005 vart flytta frå Barne- og familiedepartementet til Kunnskapsdepartementet (Kunnskapsdepartementet, 2009b).

Lovfesta rett til plass i barnehage og full barnehagedekning er og ei viktig milepåle i barnehagen si historie. Hovudmålet i barnehageforliket som vart inngått i 2003, var full behovsdekning i barnehagesektoren innan 2005. I St.meld. nr.28 (2004-2005) *Om evaluering av maksimalpris i barnehager* går det fram at 65,2% av alle barn i Noreg hadde heiltidsplass i barnehage i 2004 (Barne-familiedepartementet, 2005, s. 6). Som nemnd vart målet om full barnehagedekning nådd i 2009, og lovfesta individuell rett til barnehageplass vart innført 1. januar 2009. Då gjekk om lag 87% av alle barn mellom eitt og fem år i barnehage (Kunnskapsdepartementet, 2009c, s. 7). SSB sine kartleggingar syner at deltakinga hadde auka til 92,8% i 2020 (SSB, 2021).

Diskursen om bemanning i barnehagen har eksistert i mange år, og førte til ei endring i barnehagelova, samt ei eiga forskrift knytt til pedagogtettleik i barnehagen. Der vert det stilt langt høgare krav til både kompetanse og bemanning i barnehagen enn i ein barnebase, som eg skal gå nærare inn på i neste avsnitt. Frå august 2018 tredde den nye bemanningsnorma for barnehagar i kraft. Norma stiller krav til minimum ein vaksen per tre barn under tre år, samt ein vaksen per seks barn over tre år (Barnehagelova, 2021). I tillegg skal barnehagen ha minst ein pedagogisk leiar per sju barn under tre år, og per 14 barn over tre år (Kunnskapsdepartementet, 2017).

Barnehagen har gått frå å vere ein institusjon for dei få, til å vere ein sjølvfølge for dei fleste. Frå å vere barnepass for vanskelegstilte, til ein pedagogisk læringsarena. At norske barn si rett til å gå i barnehage kom for så kort tid sidan, kan spele ei viktig rolle for utviklinga av asylbarn sitt barnehagetilbod.

2.4 Barnebase – eit aktivitetstilbod på asylmottaket

UDI har eit eige regelverk med krav om tiltak for barn under skulepliktig alder. Her går det fram at alle barn mellom to og fem år skal ha eit tilrettelagt tilbod på minst tre timar dagleg måndag til fredag. Barn under to år skal også ha eit tilsvarende tilbod medan foreldra deltek på obligatoriske tiltak. Dette tilbodet kan organiserast ved kjøp av barnehageplass, eller gjennom eigen barnebase på asylmottaket (UDI, 2019b).

Medan ordinære barnehagar har definerte lovar og forskrifter som seier kva innhald det pedagogiske tilbodet skal ha, finst det ikkje noko slikt for barnebasar. I UDI sitt krav til arbeid med barn og unge i asylmottak vert det presisert at hensikta med tilbodet er å bidra til ein variert og meiningsfull kvardag for barna, og sikre at dei har eit tilbod den tida foreldra deltek på tiltak som norskundervisning eller informasjonsprogram (UDI, 2019b). Utover dette vert det ikkje gitt noko meir informasjon eller krav til kva ein barnebase skal innehalde.

Drift av barnebase på asylmottaka har vore eit krav frå UDI sidan tidleg på 2000-talet. Då var det tilstrekkeleg med barnefagleg kompetanse på minimum 2 år (Kommunalregionaldepartementet, 2005, s. 22). I 2010 vart utdanningskravet skjerpa, noko som inneber at minst ein tilsett ved mottaket skal ha 3-årig barnefagleg utdanning på høgskulenivå (UDI, 2019a). Forutan den tilsette med barnefagleg utdanning på høgskulenivå, er det ikkje krav til andre tilsette i barnebasen. Undersøkingar i norske asylmottak syner at foreldre, bebuarar og friviljuge vert nytta som ressurs i barnebasen, og at det meir kan oppfattast som barnetilsyn enn eit pedagogisk tilbod (Valenta & Berg, 2012, s. 173). Rapporten *Psykisk helse for barn i*

asylmottak (Kommunal-regionaldepartementet, 2005, s. 48) synte at det allereie i 2005 var fokus på barnehage som eigna tiltak for å normalisere asylbarna sin kvardag, og arbeidsgruppa fremja forslag om å støtte foreldrebetaling for halvdags barnehage tilbud for 2- og 3-åringar som bur i asylmottak.

Med dette som bakteppe kan ein sjå at det er store forskjellar mellom kva tilbud asylbarn som går i barnebase får, samanlikna med det som vert gjeven i barnehage. Omfanget på tilbudet, det pedagogiske innhaldet og bemanninga i barnebasen vert i mykje mindre grad stilt krav til enn det barnehagen vert.

2.5 Dagens stønadsordning for barn i asylmottak

Sidan 2002 har myndighetene, gjennom ei eiga stønadsordning, lagt til rette for barn mellom fire og fem år kan få halvdagsplass i barnehage. Frå 2011 vart denne ordninga utvida til å dekke heildagsplass for same aldersgruppe. På UDI sine heimesider står det at UDI betalar tilskot for barnehageplass til barn som er fire år eller eldre, og at kommunen så langt som det er mogleg skal gi barnehageplass til asylsøklarar frå dei er fire år gamle. Vidare informerer dei om at UDI kan dekke barnehageplass for barn under fire år dersom det er særskilte årsaker til at dei treng det, ved for eksempel nedsett funksjonsevne (UDI, 2016).

Vidare står det at UDI frå august 2016 administrerer ei tilskotsordning der dei finansierer kjernetid for to- og tre-åringar dersom kommunen tilbyr dette. Eit atterhald for dette er at barna med tilbud skal ha opphaldsløyve (UDI, 2016). Også i UDI sitt regelverk med retningslinjer til asylmottaka, «*2011 -041 Krav til arbeid med barn og unge i asylmottak*» (2019), kan ein lese dei same retningslinjene (UDI, 2019b). Det var av den grunn noko krevjande å finne informasjon om at det i 2020 vart vedteke større endringar i denne stønadsordninga.

I UDI sitt regelverk *2011-025 «Tilskudd til vertskommuner for asylmottak og omsorgssenter»* (2021), finn ein oppdaterte retningslinjer som syner at UDI frå januar 2021 gir tilskot til heildagsplass i barnehage for alle barn i asylmottak, frå eitt år og oppover. Dersom kommunane vel å tilby kjernetid skal det berre kompenseras for dette. Tilskotet skal inkludere foreldrebetaling, samt kostpengar (UDI, 2011).

Det var først i Justis- og beredskapsdepartementet sitt tildelingsbrev til Utlendingsdirektoratet for 2021 at den utvida tilskotsordninga vart synleg og gjort gjeldande. I tabellen under (tabell 2.1) går det fram kva økonomisk tilskot vertskommunane får dersom dei tilbyr barnehageplass

til asylbarn (Justis-beredskapsdepartementet, 2020b, s. 30), samt kva kommunane får i tilskot for eit ordinært barn per år (Udir, 2021):

Alder	Type plass	Årleg kompensasjon per plass for asylbarn	Årleg kompensasjon per ordinære plass
1- og 2-åringar	Heildagsplass	Kr 295 970,-	Kr 239 200,-
3-5-åringar	Heildagsplass	Kr 164 428,-	Kr 115 500,-
1- og 2-åringar	Kjernetid	Kr 131 542,-	
3-5-åringar	Kjernetid	Kr 73 079,-	

Tabell 2.1: Satsar ved økonomisk stønad for barnehageplassar per 2021.

Tabellen syner at kommunane med den utvida tilskotsordninga mottok kr 56 770,- meir per år for asylbarn i alderen 1-2 år, samanlikna med barn som har ordinær plass. For asylbarn i alderen 3-5 år får dei kr 48 928,- meir enn for barn i same alder med ordinær plass.

Samanlikna med 2020, har UDI i 2021 fått ei auka råme på 14,2 millionar kroner knytt til den utvida tilskotsordninga for barnehageplass til asylbarn (*Justis-beredskapsdepartementet, 2020a, s. 23*).

I NOU 2011:10 vart det gjort ei kostnadsberekning på kva ein rett til å gå i barnehage for asylbarn frå eitt år og oppover vil koste. Då var talet barn i målgruppa om lag 1350, og kostnadane var rekna til omlag 203,5 millionar dersom alle nytta tilbodet (Justisdepartementet, 2011, s. 240). Med dagens satsar, ville kostnadane for same tal barn vere på om lag 286,1 millionar kroner (Justis-beredskapsdepartementet, 2020b, s. 30). Dagens tal barn i asylmottak er på den andre sida langt lågare. I snitt budde det 304 barn i alderen 0-5 år i norske asylmottak i 2020 (UDI, 2021a). Dersom alle desse barna fekk eit fulltids tilbod i barnehage ville det hatt ei kostnadsråme på om lag 64,5 millionar kroner. I NOU 2011:10 vart det tatt høgde for at om lag 40% av ulike årsaker ikkje ønska å ta i mot eit barnehagetilbod, og at nokon vert busett raskt og ikkje har like stort behov (Justisdepartementet, 2011).

2.6 Den politiske- og regulative utviklinga av asylbarn sitt barnehagetilbod

Den politiske debatten kring asylbarn sitt barnehagetilbod har eksistert ei stund. Tilrådingar, forslag og endringar har prega utviklinga av tilbodet gjennom fleire tiår, men eg har laga eit oversyn over dei mest sentrale endringane i tabellen under (Tabell 2.2).

Tabell 2.2: Den politiske utviklinga i høve barnehage tilbudet til asylbarn.

2009: Høyringsforslag om lovfesta rett til barnehageplass for barn i asylmottak
Kunnskapsdepartementet sende 28.05.2009 ut eit høyringsbrev med forslag om rett til barnehageplass for barn av asylsøklarar. I overkant av 60 høyringssvar vart sendt inn. Trass i ei tilbakehalden innstilling frå KS var høyringssvara frå både store og små kommunar positive (Kunnskapsdepartementet, 2009a).
2009: Statsbudsjett for 2010-2011 inkluderte ikkje eit lovfesta barnehage tilbud til asylbarn
Justisdepartementet uttalte då at ei juridisk endring til ei lovfesta rett kanskje ikkje er den beste løysinga, men at økonomiske støtteordningar kan sørge for at asylbarn faktisk får eit barnehage tilbud (Justisdepartementet, 2011, s. 240).
2010: Østbergutvalet drøfta asylbarn si rett til plass i barnehage
Østbergutvalet stilte spørsmål ved asylbarn sitt behov for eigne pedagogiske tilbud eller om dei burde gå i vanlege barnehagar. Utvalet understreka at barn som bur på asylmottak er ei sårbar gruppe med behov for eit barnehage tilbud likt med andre barn. Dei kom med ei tilråding om at asylbarn må få ei lovfesta rett til å gå i barnehage (NOU, 2010:7).
2011: Ny tilråding om å lovfeste rett til plass i barnehage for asylbarn
I NOU 2011:10 <i>I velferdsstatens venterom</i> går det fram at omsynet til innvandringsregulering ikkje kan vere avgjerande når det gjeld grunnleggande velferdstilbod for barn. Utvalets fleirtal meiner at asylbarn i størst mogleg grad bør vere likestilt med andre barn når det kjem til velferdstilbod, og ha ei lovfesta rett til plass i barnehage på lik linje med andre barn (Justisdepartementet, 2011, s. 242-244).
2015: Forskingsrapport om levekår for barn i asylsøkerfasen
I forskingsrapporten <i>Levekår for barn i asylsøkerfasen</i> (2015) vart det gjennomført ei omfattande kartlegging som avdekkja ei skeivheit mellom vertskommunane. Somme kommunar hadde ledig kapasitet, medan andre ikkje hadde plass. I rapporten vart det tilrådd at tilskotsordninga for 4-5-åringane vart utvida til og å gjelde barn frå 2 år og opp (Berg & Tronstad, 2015, s. 171).
2015: Flyktningskrisa var eit faktum og eit integreringsforlik vart til
16.desember 2015 presenterte Venstre, Senterpartiet, Arbeiderpartiet, Høgre, Framstegspartiet og Kristeleg Folkeparti ein integreringsavtale på heile 64 punkt, med tiltak for å møte flyktningskrisa. Eit av tiltaka var å tilby gratis kjernetid i barnehage til barn i familiar som med stort sannsyn ville få opphald i Noreg (Støre et al., 2015, s. 3).

2016: <i>Forslag om ei utviding av tilskotsordning til barnehage for asylbarn</i>
I Meld. St. 30 (2015-2016) <i>Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk</i> ønskjer regjeringa å legge til rette for at 2- og 3-åringar som bur i asylmottak, og som har fått opphaldsløyve skal få tilbod om gratis kjernetid i barnehage (Justis-beredskapsdepartementet, 2016, s. 25).
2019: <i>Granavolden-plattformen med mål om rett til plass i barnehage for asylbarn</i>
Integreringsforliket frå 2015 vart stadfesta gjennom Granavolden-plattformen sin rapport av 17.01.2019, med mål om å legge til rette for like moglegheiter for alle, og gi rett til barnehageplass for alle barn i mottak (Granavolden-plattformen, 2019, s. 101).
2020: <i>Utviding av tilskotsordning til barnehage for asylbarn i alderen 1-5 år</i>
Først i 2020 opna regjeringa opp for ei utviding av tilskotsordninga til barnehageplass for barn i asylmottak. UDI finansierer no eit heildags barnehagetilbod for alle asylbarn frå eit år og oppover (Justis-beredskapsdepartementet, 2020b, s. 30).
2021: <i>Ny barnehagelov tredde i kraft 01.01.2021</i>
I den nye barnehagelova som gjeld frå 01.01.2021 vert det ikkje gjeven ei lovfesta rett til at barn som bur i asylmottak har rett til å gå i barnehage (Barnehagelova, 2021).

I januar 1991 ratifiserte Noreg barnekonvensjonen, noko som betyr at myndighetene forplikta seg til å følgje den opp. Vidare vart den i 2003 del av norsk lov (FN, 2020).

Barnekonvensjonens artikkel tre, prinsippet om barnets beste, har i Noreg fått eit stort fokus og skal vere berande i alle avgjersler som handlar om barn. Kirsten Lauritsen (2012) skriv om små barn som bur i asylmottak. Ho syner til barnekonvensjonen som slår fast at barn som bur i Noreg så langt som råd skal ha tilgjenge til dei same rettane. At asylbarn ikkje vert inkludert i barnehagereforma, som har som mål å styrke barn si utvikling og jamne ut forskjellar før skulestart, betyr at ei svært sårbar gruppe ikkje har «like rettar» som andre norske barn. Ho peiker på at eit barnehagetilbod til asylbarn vil vere ei lønsam investering i både psykisk helse og i form av ein meningsfull kvardag og god livskvalitet for barn og vaksne som søker asyl. På lengre sikt vil det og vere nyttig for samfunnet og i samsvar med FN sin barnekonvensjon å sikre at også asylbarn får rett til dei same goda (Valenta & Berg, 2012, s. 177-179).

Etter ei gjennomgang av dei kontekstuelle tilhøva som spelar inn på asylbarna sitt høve til å få gå i barnehage, vil eg i neste kapittel presentere det teoretiske rammeverket som nyttast i analysen av mine data.

3.0 Teoretisk r ame

Eg nyttar to ulike teorianar n ar eg analyserer og dr oftar funna i studien. Eg nyttar institusjonell teori, og Scott (2014) sine tre institusjonelle pilarar for   unders okje korleis normer, verdiar, reglar, materialistiske ressursar og symbolske element pregar diskusjonen kring asylbarn og deira høve til   gå i barnehage. Vidare nyttar eg implementeringsteori, og Matland (1995) sin *Tvitydigheit-konfliktmodell*, for   analysere og dr ofte tvitydigheita og konfliktnivået rundt dei politiske avgjerslene. Ved   nytte institusjonell teori og implementeringsteori ønskjer eg   studere samanhengen mellom institusjonelle fenomen og konflikhtar kring asylbarn. Teoriane er konkurrerande, det vil seie at dei forklarar same fenomen på ulike m te (Bukve, 2016, s. 52).

3.1 Institusjonell teori

W. Richard Scott sin breie definisjonen av institusjonsomgrepet forklarar han med eit behov for   famne eit variert utval argument, og ønskje om   identifisere dei mest sentrale elementa som peikar seg ut og skil seg frå andre observasjonar og diskusjonar (Scott, 2014, s. 56):

“Institutions comprise regulative, normative, and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life” (Scott, 2014, s. 56).

Definisjonen antydgar at institusjonar er mangesidige sosiale konstruksjonar, som kjem av symbolske element, sosiale aktivitetar og materialistiske ressursar. (Scott, 2014, s. 57).

Asylbarna er omgitt av mange ulike institusjonar som har meningar og oppgåver knytt til deira opphald i landet. Debatten kring innvandring ber preg av symbolske element og signaleffektar, der innvandringsregulerande omsyn har stort fokus. Kostnaden kring innvandring, både økonomisk og sosiokulturelt, har i mange år fått stor merksemd, og desse debattane vert påverka av ulike tilhøve i samfunnet.

Sjølv om institusjonar er motstandsdyktige mot endringar, vil dei kunne endre seg over tid, og opererer på fleire nivå i samfunnet. I følgje Scott vil endringar gjerne skje som ein konsekvens av større hendingar eller kriser, der konflikhtar og motsetningar vert synlege (Scott, 2014, s. 57-58). Eit eksempel på dette er flyktningkrisa i 2015. Den enorme straumen av flyktningar som kom til Europa skapte internasjonal politisk debatt, der media, organisasjonar og enkeltmenneske engasjerte seg på ein måte ein sjeldan ser. Krisa førte til strengare innvandringsregulerande tiltak, men og ei større forst anding og engasjement hos folk flest. Jamvel vart det kanskje meir synleg at nokon deler av samfunnet var i mot ei liberal handtering av asylsøkjarar.

Institusjonell teori nyttar ikkje omgrepet institusjonar slik me ofte gjer i daglegtalet, om for eksempel sjukeheimar, fengsel eller barnevernsinstitusjonar. Institusjonelle tilhøve handlar her om noko symbolsk, noko me menneske gir meining gjennom sosial interaksjon og samhandling. Scott framhevar at ulike oppfatningar av institusjonar, kan kome av ulike syn på sosial verkelegheit og sosial orden (Scott, 2014, s. 56). I studien intervjuar eg menneske med ulike roller knytt til implementering av politiske vedtak, og desse vil truleg ha ulike syn på korleis verkelegheita kring asylbarn ser ut. Deltakarane representerer tre primære kategoriar av aktørar som er sentrale i den sosiale prosessen som vert belyst; enkeltpersonar, samfunn og organisasjonar (Scott, 2014, s. 88-89). Deltakarane representerer bl.a. ulike politiske parti, Stortinget, Kommunestyre, kommuneadministrasjon, barnehagar og asylmottak. Vidare vil eg gjere greie for Scott sine tre institusjonelle pilarar, som vert nytta i analysen og den påfølgande drøftinga.

3.1.1 Dei tre institusjonelle pilarane

Scott har forma ei skjematisk oversikt som gjer det mogleg å analysere sosiale konstruksjonar som regulerer praksis i ein organisasjon og kontrollerer aktivitetar og aktørar. Han forklarar at desse konstruksjonane kan ha karakter av både reglar, standardar, verdiar eller grunnleggjande tenkemåtar og oppfatningar (Bukve, 2012, s. 31). Desse elementa har Scott delt inn i tre ulike pilarar som han kallar «den regulative-, normative- og kulturell-kognitive pilaren». Pilarane er som regel til stades samtidig, men somme tider kan ein eller fleire vere dominerande (Scott, 2014, s. 56-59). Oversikta er forma som ein tabell han har kalla «Three Pillars of Institutions» (Scott, 2014, s. 60). Nedanfor har eg omsett tabellen til norsk (Tabell 3.1):

	Regulativ	Normativ	Kulturell-kognitiv
Grunnleggande samsvar	Hjelpsamheit	Sosial forplikting	Tatt for gittheit Felles forståing
Grunnleggande element	Reglar	Bindande forventningar	Konstituerande skjema
Mekanismar	Tvang	Normativitet	Etterlikning
Logikk	Instrumental	Høvelegheit	Ortodoks rettruande
Indikator	Reglar, lovar og sanksjonar	Sertifisering og akkreditering	Felles tru Delt handlingslogikk Isomorfisme
Emosjonell reaksjon	Frykt, skuld/uskuld	Skam/ære	Sikkerheit/forvirring
Grunnleggande legitimitet	Eksistens av reglar	Moralsk vaktning	Forståelegheit Gjenkjenningarheit Kulturell støtte

Tabell 3.1: Dei tre institusjonelle pilarane (Scott, 2014, s. 60).

Kolona til venstre syner kva tilhøve som er særskilt for den enkelte pilaren. *Grunnleggande samsvar* betyr at den aktuelle pilaren har ei overtyding om kva tilhøve som er riktig for at organisasjonen når måla sine. *Grunnleggande element* er tilhøve som er spesielt sentrale i pilaren, medan underliggende *mekanismar* beskriv kva som styrer aktørane sine handlingar. Kvar pilar har ein eigen *logikk* som gir mening for aktøren, og følelsar kan skape *emosjonelle reaksjonar* som og bidreg til å styre aktørane. Den *grunnleggande legitimiteten* rettferdiggjær handlingane til aktørane (Scott, 2014, s. 56-70).

Tabellen med dei tre institusjonelle pilarane er kompleks, og ei forklaring av dei ulike omgrepa er naudsynt for å kunne forstå kva mening Scott legg i dei. Sjølv kallar han oversikta ein guide som kan nyttast når ein går igjennom kvart enkelt element (Scott, 2014, s. 59). Av den grunn vil eg ta føre meg elementa i ein og ein pilar, og knyte dei til mitt forskingsprosjekt.

3.1.2 Den regulative pilar

Den første pilaren Scott tek føre seg er den regulative pilaren. Ved lovregulering, overvaking, sanksjonar og belønning er målet å avgrense og regulerer aktørane si åtferd. Scott forklarar at regulative tilhøve sjeldan spring ut av seg sjølv, men at normative og kulturell-kognitive haldningar kan ligge bak (Scott, 2014, s. 59-62).

Hjelpsamheit som grunnleggande samsvar

Hjelpsamheit er i følgje Scott det grunnleggande samsvaret i den regulative pilaren. Han forklarar at lover og reglar kan vere eit hjelpemiddel som bidreg til at organisasjonen i større grad når sine mål (Scott, 2014, s. 60). Myndighetene har til no vald å ikkje gi ei lovfesta rett til barnehageplass for asylbarn. Ei slik lovregulering kan bidra til at kommunane vert forplikta til å gi asylbarna plass i barnehage, og kan soleis vere ei hjelp for å sikre at normative og kulturell-kognitive verdiar og haldningar vert følgd.

Reglar som grunnleggande element

Det grunnleggande element i den regulative pilaren er reglar (Scott, 2014, s. 60). I kontekstkapittelet kunne ein sjå at mangel på lovfesta rett til å gå i barnehage har vore drøfta sidan 2009. Debatten har vore eit tema med jamne mellomrom sidan, og det regulative aspektet trer soleis fram som sentralt i diskusjonen om asylbarn sitt barnehagetilbod.

Tvang som mekanisme

Tvang kan i følgje Scott nyttast som mekanisme for å styre aktivitetar, og for å regulere åtferda til dei som er ein del av institusjonen (Scott, 2014, s. 59). Å innføre lovfesta rett til

barnehageplass for asylbarn vil tvinge vertskommunane til å gi eit barnehagetilbod. Scott talar om tre faktorar som verkar inn på vertskommunane sitt handlingsrom (Scott, 2014, s. 60), desse faktorane vil eg følgje opp i analysen og drøftinga:

Forplikting
Vertskommunane vil føle seg forplikta til å gi asylbarn barnehageplass i frykt for å bli granska av eksterne aktørar som for eksempel Statsforvaltaren eller andre, dersom asylbarna får ei lovfesta rettigheit til å gå i barnehage.
Presisjon
Presisjon handlar om kor tydelege reglane eller spesifikasjonane for denne oppgåva er. Dersom dei er tvitydige er det større sjanse for mistydingar eller at aktøren utnyttar dette til sin fordel, og med overlegg tek enklare utveggar som for eksempel å nedprioritere oppgåva.
Delegasjon
Delegasjon handlar om kor vidt ein tredjepart har blitt gitt moglegheiter til å påverke reglane og løyse eventuelle disputtar. Vertskommunane er i dag gitt eit slikt mynde, ved at dei sjølv kan avgjere om og korleis dei vil løyse oppgåva.

Tabell 3.2: Tre faktorar med betydning for vertskommunane sitt handlingsrom.

Instrumental logikk

Institusjonell logikk er eit sett av praksisar og symbolske konstruksjonar som utgjer organiserte prinsipp, og som det er mogleg for organisasjonen og enkeltindividida å utdjupe. Kvar av dei tre pilarane har ein eigen logikk som utgjer deira grunnleggande prinsipp og symbolske konstruksjon (Scott, 2014, s. 60).

Logikken bak den regulative pilaren er i følgje Scott instrumental, noko som betyr at lovar og reglar blir forma på ein slik måte at det gjev fordelar, gevinstar, eller at ein unngår sanksjonar:

«The institutional logic underlying the regulative pillar is an instrumental one: Individuals craft laws and rules that they believe will advance their interests, and individuals conform to laws and rules because they seek the attendant rewards or wish to avoid sanctions. Because of this logic, the regulative pillar is one around which rational choice scholars gather» (Scott, 2014, s. 62).

Å gi barnehageplass til asylbarn kan vere krevjande på grunn av uføreseielege råde. Ein veit sjeldan når dei kjem, kor gamle dei er eller kor mange. Kan det for nokon kommunar vere så krevjande at dei ikkje ønskjer ei slik lovregulering? Kan det for andre ha fordelar at asylbarna får plass i barnehage? Asylmottaka vil gjerne ha fordelar ved at barna får barnehageplass, då dei slepp å drifte barnebase. For kommunar med fråflytting vil kanskje asylbarna bidra med å

opprethalde barnetala i barnehagen. Dette er soleis eksempel på instrumentale logikkar som gjev både negative konsekvensar og positive gevinstar.

Reglar, lovar og sanksjonar som indikator

Indikatorar som kjenneteiknar den regulative pilaren er reglar, lovar og sanksjonar, konstitusjonar, kodar, direktiv, reguleringar og formelle strukturar. Desse vert som nemnd nytta for å styre aktivitetar og regulere åtferda til dei som er ein del av institusjonen, og står fram som eit svært sentralt element i institusjonsteorien (Scott, 2014, s. 62).

Myndigheitene har ikkje innført verken sanksjonar eller direktiv som kan føre til at vertskommunane i større grad vil føle seg forplikta til å gi barnehagetilbod til asylbarn. Likevel har det over tid kome på plass formelle strukturar, som bl.a. ei eiga stønadsordning. Utvidinga av stønadsordninga kan seiast å vere ei oppmoding, samtidig som myndigheitene er forsiktige med å legge band på vertskommunane.

Frykt, skuld og uskuld som emosjonell reaksjon

Følelsar spelar i følge Scott ei viktig rolle i høve korleis aktørane handlar. Emosjonelle reaksjonar som frykt, skam, skuld, uskuld, letnad eller rettferd er følelsar som aktørane anten ønskjer å oppnå eller kvitte seg med. Scott forklarar at følelsane motiverer aktørane til å forandre institusjonane, og er blant dei viktigaste motivasjonsfaktorane i det sosiale liv (Scott, 2014, s. 63). Asyl- og innvandringspolitikken har tidvis hatt eit høgt nivå av konflikt, og særskilt spørsmål som handlar om barns beste skapar engasjement hjå enkeltmenneske. Dette handlar om følelsar, og det vert viktig å undersøkje kva følelsar som kjem til syne hjå deltakarane i studien.

Eksistens av reglar som grunnleggande legitimitet

Scott forklarar at det i den regulative pilaren er eksistensen av reglar som rettferdiggjær bruken av makt og autoritet. Det betyr at ein gjennomfører oppgåver fordi reglane seier at ein må, men og at ein unngår å ta på seg oppgåver som ein ikkje er pålagd (Scott, 2014, s. 63). Dette kan soleis vere ei av dei største hindringane for at asylbarn får gå i barnehage. Trass i økonomiske stønadsordningar kan det vere krevjande å ta desse barna inn i barnehagen. Det skal vere plass og det krev mykje av personale. Når det ikkje er ei lovpålagd oppgåve, kan myndigheitene rettferdiggjere eit nei med at det ikkje finst krav om at dei skal tilby plass.

3.1.3 Den normative pilar

Normer og verdiar står sentralt i den normative pilaren, som av Scott vert framheva som særskilt viktig i institusjonell teori. Scott syner til March og Olsen (1989) som forklarar

korleis mykje av aktørane si åtferd reflekterer rutinar og handlingsmønster som dei har lært. Dei gjer på mange måtar det dei vert fortald at dei skal gjere (Scott, 2014, s. 65). Scott forklarar vidare at aktørane nyttar profesjonane si respekt og anerkjenning til å argumentere for eigne meiningar og haldningar (Scott, 2014, s. 64). Asylbarna er omgitt av ulike institusjonar der aktørane har ulike roller. Politikarar, tilsette i kommuneadministrasjon, barnehagar og asylmottak kan ha ulike profesjonsbakgrunnar som er med å gi retning til deira normer og verdiar. Dette vil igjen påverke korleis dei handlar.

Sosial forplikting som grunnleggande samsvar

Sosiale forpliktingar er i følgje Scott det grunnleggande samsvaret i den normative pilaren, og er det som mogleggjer eller vanskeleggjer sosial samhandling (Scott, 2014, s. 64). Med dette meiner han at aktøren må føle eit forplikta ansvar for å gjennomføre oppgåva. Så lenge asylbarna ikkje har ei lovfesta rett til å gå i barnehage, betyr det at dei er prisgitt at vertskommunane av ulike årsaker føler seg forplikta til å gi dei eit tilbod.

Bindande forventningar som grunnleggande element

Bindande forventningar handlar i følgje Scott om at det i eit fellesskap vert forventa at aktørane opptre i tråd med normer og verdiar (Scott, 2014, s. 64). Dersom fellesskapet meiner at innvandringsregulerande omsyn er viktigast, vil det bli forventa at aktørane handlar slik at desse interessene vert ivareteken. Dersom fellesskapet meiner at barn skal likebehandlast uavhengig av opphaldsstatus, vil aktørane arbeide for dette. Det vert forventa at profesjonar som barnehagelærarar og barnevernspedagogar handlar ut i frå enkeltbarna sine behov, medan økonomiavdelinga i vertskommunen gjerne må ta heilt andre omsyn i sine vurderingar.

Normativitet som mekanisme

Normer og verdiar er som nemnd mekanismar som gjer seg gjeldande i den normative pilaren. Scott forklarar at normer spesifiserer korleis ting bør gjerast, medan verdiar er førestillingar om ein føretrekt eller ønska standard ein kan samanlikne og vurdere ting opp mot (Scott, 2014, s. 64). Scott seier at enkelte normer og verdiar er aktuelle for alle medlemmene av eit fellesskap, medan andre berre gjeld utvalde aktørar eller posisjonar. Forventningane vert i følgje Scott stilt av andre framtrédande aktørar i situasjonen, eller press utanfrå (Scott, 2014, s. 64).

Ulike normer og verdiar i det norske samfunnet gjer at enkeltmenneske ytrar seg ulikt. Aktørar kan ha roller der det ikkje høver seg å vere negativ til innvandring og asylsøklarar,

medan andre kan stå heilt fritt til å uttrykke seg kritisk til det meste. Dette er eksempel på korleis normative forventningar kan gjelde utvalde aktørar. For eksempel er det stor skilnad mellom dei ulike politiske partia, der ein ventar at sosialistiske parti støttar ein liberal innvandringspolitikk, medan høgreorienterte parti gjerne er meir konservative. Å snakke om barn som del av den innvandringsregulerande politikken vert med eit meir risikabelt. Aktørane utfordrar då samfunnets generelle normer og verdier kring synet på barn. Av den grunn kan det vere vanskeleg å få aktørar til å vere open og tydelege dersom dei meiner at asylbarn ikkje skal ha same velferdstilbod som andre barn.

Høvelegheit som logikk

Den normative logikken handlar om kva åtferd som høver seg i gitte situasjonar, og ut i frå kva rolle aktøren har (Scott, 2014, s. 65). Høvelegheit kan handle om kva som kan høve seg å meine når det passar seg slik. I dag er tal asylsøkarar redusert til under 2 000 bebuarar på norske mottak, og talet asylbarn er rekordlågt (UDI, 2021c). Tidspunktet kan høve seg godt til å blant anna utvide stønadsordninga knytt til barnehage for asylbarn.

Sertifisering og akkreditering som indikator

Indikatorar som kjenneteiknar den normative pilaren er sertifisering og akkreditering. Sertifisering eller akkreditering betyr at aktørane har kompetanse på eit område, og slik sett kan uttale seg fagleg og profesjonelt, og ha høg truverd hjå mottakaren. Normer og verdier gir meining for aktørane avhengig av kva profesjonelle fellesskap dei er ein del av (Scott, 2014, s. 64). I studien snakkar eg med aktørar som er del av ulike profesjonelle fellesskap, og deira utsegn vil truleg reflektere dette. Dei profesjonelle fellesskapa sine normer og verdier kan soleis spele inn på korleis overordna politiske vedtak i høve barnehagetilbod for asylbarn vert tolka og implementert i vertskommunane.

Skam eller ære som emosjonell reaksjon

Følelsar som vert knytt til den normative pilaren er skam eller avsky på den eine sida, og respekt eller ære på den andre sida. Følelsane skapar ifølgje Scott emosjonelle reaksjonar som gjer at aktøren handlar høveleg ut i frå den gitte situasjonen (Scott, 2014, s. 66).

Moralsk vaktning som grunnleggande legitimitet

Scott forklarar at moralen er den grunnleggande legitimeringa i den normative pilar. Det er soleis den samla moralen i organisasjonen som driv fram endringar (Scott, 2014, s. 64). Dersom aktøren føler seg moralsk forplikta til å gi asylbarn lik rett til å gå i barnehage som

andre barn, vil aktøren handle i tråd med dette. Dersom aktøren i motsetnad til dette ikkje føler seg moralsk forplikta til å gi dei eit tilbod, vil det ikkje vere like viktig å skape endring.

3.1.4 Den kulturell-kognitive pilar

Scott (2014) framhevar den kulturell-kognitive pilaren si sentrale rolle i nyinstitusjonalismen, innanfor sosiologien og organisasjonsforskning. Han forklarar at mennesket pendlar mellom den eksterne verda av stimuli og respons dei får frå omgivnadane, og at dette er internaliserte symbolske gjengjevingar av korleis verda ser ut. Symbol, ord, teikn og gestar har ei effekt når den enkelte skal tolke og legge mening i innhaldet som vert formidla, og vert som ei kognitiv råde. Desse kognitive rammene påverkar kva me gjer merksemd, korleis me tolkar og evaluerer det me ser, og korleis me bedømmer, føreser og trekk slutningar. Også kulturelle råde har betydning. Scott seier at innvendige fortolkande prosessar vert forma av eksterne kulturelle råde, og syner til Hofstede (1991) si biletlege metafor som beskriv at kultur gir oss mønster for korleis tenkje, føle og handle. Han kallar det mentale program, eller hjernens programvare (Scott, 2014, s. 67). Den normative- og kulturell-kognitive pilaren har fleire felles trekk, og kan somme tider vere vanskeleg å skilje frå kvarandre. I den kulturell-kognitive pilaren ser ein jamvel handlingsmønster som går endå djupare enn den normative. Eg skal vidare gjere reie for korleis dette gjer seg gjeldande.

Tatt for gittheit og felles forståing som grunnleggande samsvar

Ut i frå den kulturell-kognitive pilaren har aktørane ei underliggande fellesforståing for kva som er rett og gale, og korleis ein skal handle. Dette vert ei underliggande sjølvfølge, noko som vert teke for gitt:

“For cultural-cognitive theorists, compliance occurs in many circumstances because other types of behavior are inconceivable; routines are followed because they are taken for granted as “the way we do these things” (Scott, 2014, s. 68).

I diskusjonen om asylbarn si rett til å gå i barnehage kan dette gjerne gjere seg synleg gjennom samfunnet sitt syn på barn. Truleg vil det for dei fleste vere ei sjølvfølge at barn skal vernast og skjermast frå tilhøve dei ikkje har føresetnader for å handtere og forstå. Også barnehagen som del av både utdanningsløpet og samfunnet vert meir eller mindre teke for gitt for dei fleste i dag. Korleis dette ser ut i høve asylbarna vil eg følgje opp i drøftingsdelen.

Konstituerande skjema som grunnleggande element

Eit grunnleggande element i den kulturell-kognitive pilaren er korleis aktørar nyttar mønster frå omverda for å danne seg eit konstituerande skjema, eller sagt med andre ord, eit

skjematisk bilete av verkelegheita slik dei oppfattar den. Dette gjer aktøren for å forstå andre menneske si veremåte og handlingar (Scott, 2014, s. 68). Intervjudeltakarane sine innvendige fortolkande prosessar av omverda, er krevjande å tolke, men det me i følgje Scott veit, er at aktøren søker ei logisk forklaring eller eit resonnement som eit konstituerande eller fastsett skjema. Aktøren søker å skape eit bilete som er til hjelp når han skal handle sjølv (Scott, 2014, s. 68). Kva kultur me er ein del av har altså noko å seie for korleis vår kognitive ramme ser ut og påverkar oss. Det vert difor viktig å drøfte nettopp korleis dette kjem til uttrykk hjå intervjudeltakarane i studien, og verkar inn når overordna politiske vedtak skal tolkast og implementerast i vertskommunane.

Etterlikning som mekanisme

Ei sentral mekanisme i den kulturell-kognitive pilaren er å etterlikne, eller forklart på ein annan måte, å følgje straumen i samfunnet eller organisasjonen aktøren er ein del av (Scott, 2014, s. 67). Ved å gjere som dei andre gjer skil ein seg ikkje ut, ein handlar ut i frå det som andre gjer og unngår på den måten ubehag. Eksempelvis vil politiske aktørar etterlikne sine partifelle for å stå fram som ein del av organisasjonen.

Ortodoks/rettruande logikk

Logikken i den kulturell-kognitive pilaren er ein ortodoks, eller rettruande måte å handle på. Det betyr at aktøren handlar på ein måte han oppfattar som korrekt og bra, gitt den kulturen ein er del av eller kjenner til. Kulturell-kognitive teoretikarar peiker på betydinga av at aktørar føl gitte malar og manus for å vete korleis dei skal handle (Scott, 2014, s. 70). Politikarar føl skikkar som er ei sjølvfølge, men ikkje nedskrivne. Dei formar og partiprogram som vert ein mal eller manus slik Scott talar om. Slike partiprogram kan ha betyding for korleis politiske vedtak i høve barnehagetilbod for barn i asylmottak vert tolka både på regionalt- og lokalt nivå i vertskommunane. På den eine sida kan politiske parti vere liberale og meine at asylbarn skal ha rett til eit slikt tilbod, og på den andre sida kan ein med på bakgrunn av den kulturell-kognitive meine det motsette.

Felles tru, delt handlingslogikk og isomorfisme som indikator

Indikatorar som kjenneteiknar den kulturell-kognitive pilaren er felles tru, delt handlingslogikk og isomorfisme. Det betyr at aktørane og organisasjonane trur på det same og at måten ein handlar på er logisk for alle. Isomorfisme handlar i sosiologien om strukturlikskap i og mellom organisasjonar. I den kulturell-kognitive pilaren ser ein denne strukturlikskapen som eit resultat av at aktørane etterliknar kvarandre (Scott, 2014, s. 69). Dei ulike politiske partia

og godt etablerte kommunar vil truleg ha si eiga tru og handlingslogikk, som kan verke inn på korleis dei tolkar og implementerer eit barnehagetilbod for barn som bur på asylmottak.

Sikkerheit og forvirring som emosjonell reaksjon

Også i den kulturell-kognitive pilar ser ein følelsar som er med å styre aktørane sine handlingar, og motiverer til endring i ein organisasjon eller eit samfunn. Aktøren kan styrast av positive følelsar som sikkerheit og sjølvtrillit, eller negative følelsar som forvirring eller desorientering. Scott forklarar at aktøren i den kulturell-kognitive pilar, ser på seg sjølv som kompetente og koplå på, medan andre er håplause eller galne (Scott, 2014, s. 70). Når aktørar har svært ulik forståing av omverda og kva som er rett eller gale, vert det vanskeleg å skape eit felles tru og handlingslogikk. Aktørar som er kritisk til innvandring og det å nytte ressursar på asylsøkjjarar, vil truleg vere svært sikre på at dette er det riktige, aktørar med motsett overtyding vil truleg føle det same.

Forståelegheit, gjenkjennbarheit og kulturell støtte som grunnleggande legitimitet

Forståelegheit, gjenkjennbarheit og kulturell støtte skapar ifølgje Scott (2014) den grunnleggande legitimitet i den kulturell-kognitive pilaren (Scott, 2014, s. 60). Når aktøren kjenner igjen handlingsmønster forstår han kva han skal gjere. Det vert gjenkjennbart og forståeleg. Når aktøren handlar i tråd med organisasjonen sin kultur opplev han at handlingane vert støtta av omgivnadane. Aktøren kan soleis stø opp under det han seier og gjer, med at «det er slik det er her, og difor gjer eg det og». For aktøren er det ei sjølvfølge at det skal gjerast slik. Av denne grunn er det meir naturleg for enkelte aktørar å tale kritisk om innvandring, medan andre vil skilje seg ut i organisasjonen dersom dei gjer det same. Det kulturell-kognitive kan soleis styre aktørane og legge band på korleis dei kan tillate seg å handle.

3.1.5 Oppsummering og forskingsspørsmål

I dette delkapittelet har eg stegvis introdusert Scott si skjematiske oversikt over dei tre institusjonelle pilarene. Den regulative pilaren nyttar reglar, lovar og sanksjonar som ei hjelp for å oppnå mål og endring. På den måten vert aktørane tvungen til å handle i tråd med reguleringane i frykt for straff. Aktørane årsaker gjerne handlingane sine med å vise til desse reglane (Scott, 2014, s. 59-64).

I den normative pilaren opplev aktørane ei sosial forplikting til å handle slik det høver seg i gitte situasjonar. Det vert stilt bindande forventningar til aktørane si rolle, som heng saman med deira profesjon. Profesjonskunnskap gir aktøren ei slags sertifisering eller akkreditering,

og handlingane vert på den måten truverdig i møte med andre. Frykt for å føle skam, eller ønske om ære gjer at aktøren handlar i tråd med organisasjonen sine normer og verdiar, det som fellesskapet meiner er det riktige. Når normer og verdiar er etablert eksisterer det ein moral om kva som er rett eller gale, og aktørane vil difor vakte denne moralen (Scott, 2014, s. 64-66).

I den kulturell-kognitive pilaren tek aktørane det for gitt korleis dei skal handle. Det finst soleis ei felles forståing i organisasjonen om kva som er rett og gale, ein slags ortodoks eller rettruande tankegong. Aktørane nyttar forståelege, gjenkjennbare og logiske handlingsmønster når dei etterliknar andre. På den måten unngår dei å verte forvirra og står fram som sikre når dei har kulturell støtte i det dei føretek seg (Scott, 2014, s. 66-70).

Ut i frå teorien om dei tre institusjonelle pilarane ønskjer eg å utforske følgande forskingsspørsmål:

*«På kva måte påverkar overordna føringar
asylbarn sitt høve til å gå i barnehage?»*

Som ein konkurrerende teori ønskjer eg å nytte Matland (1995) sin modell for implementering. Modellen kallar han «Tvitydigheit-konfliktmodellen», då den fokuserer på nettopp på kva som skapar tvitydigheit og konflikt i politiske implementeringsprosessar. I det neste delkapittelet skal me stifte nærare kjennskap til denne modellen.

3.2 Implementeringsteori

Richard E. Matland (1995, s. 156-159) beskriv implementeringsprosessen som varierende, og at tvitydigheit og konfliktnivå er to sentrale faktorar som kan avgjere om ein lykkast med å nå målet. Tvitydigheit handlar om kor tydleg og klår oppgåva og retningslinjene er, medan konfliktnivå kan handle om kva grad av einigheit det er rundt politikken som skal implementerast. Sjølv nyttar Matland Mazmanian og Sabatier (1983) sin definisjon på implementering:

“The carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions...”
(Mazmanian og Sabatier i Matland, 1995, s. 146).

Implementering handlar altså om å utføre dei politiske avgjerdene som myndighetene har vedteke. Av definisjonen kan ein sjå at desse ofte vert forma som vedtekter, ordre eller

rettslege avgjersler. At politikarane har gitt vertskommunane moglegheit til sjølv å vurdere og bestemme kva tilbod dei kan gi asylbarna, kan vere positivt og bevisst i høve konfliktnivået i implementeringa. Samtidig som dei ikkje gir ei lovfesta barnehagerett til asylbarn, gir dei økonomisk tilskot til at dei skal få gå der, noko som kan sende tvitydige signal.

Matland forklarar at to hovudmekanismar dominerer politisk implementering; *Top-down* og *Bottom-up*. Ved «top-down-implementering» er politikkkutformarar sentrale aktørar, med klare og konsise mål om færrast mogleg aktørar, og at ansvaret for implementeringa vert lagt på sympatisørar. Det sentrale er å halde seg til den opphavlege planen, og ha fokus på organiseringsprinsipp og samsvar mellom plan og gjennomføring. Ved «bottom-up-implementering» vert politikken utforma på lokalt nivå, av dei som gjerne står utfordringa nærast og som kjenner kvar skoen trykker mest. Dette kan vere dei som skal yte tenesta, men målgrupper som skal ta i mot tenesta kan og vere ein viktig aktør (Matland, 1995, s. 146).

I dette forskingsprosjekt vert det viktig å analysere og drøfte om det er top-down eller bottom-up som gjer seg gjeldande i høve asylbarn sitt barnehagetilbod. Representantar for regjeringa uttalar at det er mykje som tydar på at mange barn i asylmottak får eit barnehagetilbod, men at det skal vere opp til kvar enkelt vertskommune å bestemme. Her kan ein altså sjå eksempel på at myndigheitene gjer rom for ein «bottom-up»-politikk, der dei som skal yte tenesta får høve til å forme politikken sjølv. Så vert det vidare avgjerande å vurdere om det er tilhøve som skapar konflikt og tvitydigheit i denne implementeringa.

Implementeringa skjer i følgje Matland på, makro- og mikronivå. På makronivå finn vi sentrale myndigheiter på regjerings- og stortingsnivå, og å mikronivå har me vertskommunane. Mangel på forståing mellom nivåa nemner han som ei årsak til kvifor implementeringa ofte mislukkast. Dei som tek slutningar på makronivået har ikkje institusjonell kunnskap på mikronivå, og kommunikasjonen mellom nivåa er ofte ikkje god nok. Dette fører igjen til svært varierende forståing av korleis sentrale slutningar skal implementerast i lokal kontekst. Om dagens barnehageordning handlar om innvandringsregulerande omsyn, eller om myndigheitene på makronivå har forstått kommunane sine utfordringar med å gi eit barnehagetilbod til ei så uføreseieleg barnegruppe, vil eg freiste å finne svar på i analyse- og drøftingsdelen. Eg vil no gå meir i djupna på Tvitydigheit-konfliktmodellen.

3.2.1 Tvitydigheit-konfliktmodellen

Matland sin tvitydigheit-konfliktmodell er som nemnd forma med inspirasjon frå Top-down- og Bottom-up-teori. Politikk kan ifølgje Matland definerast som aktivitetar som oppstår i samband autoritære avgjersler. Top-down-teoretikarar måler suksess ved å vurdere om utfallet kan sjåast som eit resultat av det som vart vedteke. Bottom-up-teoretikarar føretrekk å evaluere resultatet i ein større samanheng, og talar heller om positive effektar som suksess (Matland, 1995, s. 154-160).

Tvitydigheit-konfliktmodellen sitt hovudfokus er på politikken si tvitydigheit og nivå av konflikt. Tvitydigheit og konflikt har stor påverknad på politiske slutningsprosessar, og av den grunn ønskjer eg å gå nærare inn på desse to omgrepa. Politiske konfliktar vil oppstå når meir enn ein organisasjon opplev politikken som ei ulempe i høve egne interesser. Dette kan gjelde både fastsette mål ein skal nå, men og oppgåver knytt til sjølve gjennomføringa av aktivitetar for å nå bestemte mål (Matland, 1995, s. 156-157). For eksempel vil truleg dei færraste nordmenn tvile på at eit barnehagetilbod for asylbarn vil vere bra for dei, men eit slikt mål vil krevje innsats frå fleire ulike aktørar. Det vil kunne medføre endringar og vere krevjande for barnehagen og kommuneadministrasjonen, som av den grunn kan oppleve oppgåva som ei ulempe. Ei mogleg konflikt kan då oppstå.

Politisk tvitydigheit kan kome av ulike årsaker, men Matland peikar på to kategoriar som er særskilt viktige; tvitydige mål og tvitydige verkemiddel. I top-down-prosessar er klare mål ei føresetnad for å lukkast, ettersom tvitydige mål lett fører til mistydingar og usikkerheit. Andre gonger er det eit mål i seg sjølv å forme ein tvitydig politikk. Matland forklarar nemleg at tvitydigheit somme gonger kan avgrense konflikt (Matland, 1995, s. 157-158). I høve asylbarn og deira barnehagetilbod kan det vere eit bevisst val som ligg bak dagens frivillige ordning for vertskommunane. Dersom dei vert pålagd å tilby barnehageplass til asylbarn kan det skape endå større motstand kring det å vere vertskommune, ein konflikt myndigheitene truleg ikkje er tent med.

Vidare er Tvitydigheit-konfliktmodellen delt opp i fire ulike implementeringsperspektiv. Som nemnt skal desse gje oss eit breiare perspektiv på kva mekanismar som kan vere aktuelle å sjå på når ein analyserer implementeringsprosessen. Eg har omsett Tvitydigheit-konfliktmodellen til norsk, og syner til eksempel kring asylbarn sitt høve til å gå i barnehage når eg presenterer dei fire implementeringsperspektiva.

		KONFLIKT	
		Låg	Høg
TVITYDIGHEIT	Låg	<i>Administrativ implementering</i> Ressursar	<i>Politisk implementering</i> Makt
	Høg	<i>Eksperimentell implementering</i> Kontekstuelle tilhøve	<i>Symbolsk implementering</i> Ein sterk organisasjon

Figur 3.1: Tvitydigheit-konfliktmodellen (Matland, 1995, s. 160).

Kvart implementerings-perspektiv har si eiga rute. På høgre sida vert det angitt om perspektivet har høg eller låg grad av tvitydigheit. På oversida går det fram om perspektivet har låg eller høg grad av konflikt. Ved administrativ implementering er tilgangen på *ressursar* avgjerande, og ved politisk implementering står bruken av *makt* sentralt. Ved eksperimentell implementering spelar omgivnadane, eller dei *kontekstuelle tilhøva*, ei viktig rolle. Til slutt ser me at symbolsk implementering avhenger av *ein sterk organisasjon*. Korleis ressursar, maktbruk, kontekstuelle tilhøve og ein sterk organisasjon påverkar implementeringsprosessen, skal eg sjå nærare på når eg presenterer kvar enkelt implementerings-perspektiv.

3.2.2 Administrativ implementering - låg konflikt og låg tvitydigheit

Ved administrativ implementering er både tvitydigheita og konfliktnivået lågt. Matland forklarar då at alt ligg til rette for ein rasjonell slutningsprosess, der måla er gitt og vegen til målet er kjend. *Ressursar* står sentralt i administrativ implementering. Det er avgjerande at aktørane får tilstrekkelege ressursar, og at dei står i forhold til oppgåva som skal utførast. Myndighetene må og ha informasjon og sanksjonsmoglegheiter til å drive fram den ønska politikken. Ved administrativ implementering går informasjonen frå toppen og nedover i eit hierarkisk system der leddet under får ordre frå leddet over, i det som vert kalla ein top-down-styrt prosess. I denne prosessen har alle aktørane eit tydeleg bilete av sitt ansvar og sine oppgåver (Matland, 1995, s. 160-161). Sjølv om konfliktnivået i utgangspunktet er lågt, kan konfliktar oppstå dersom det skjer mistydingar, dårleg koordinasjon, ein har utilstrekkeleg med ressursar eller tid til å gjere oppgåva slik ein skal. Også mangel på effektive måtar å følgje med og sanksjonere uhensiktsmessig atferd kan skape konflikt (Matland, 1995, s. 162).

Dersom vertskommunane får tilstrekkeleg med økonomiske ressursar til å kunne behalde personale og tilgjengeleg areal i periodar med svingande tilkomst av barn til asylmottaka, vil ressursane stå i samsvar med deira behov for å kunne utføre oppgåva. Som nemnd kan det vere bevisst frå myndigheitene si sida å heller ha ei friviljug ordning for vertskommunane. Då vil dei heller kunne seie nei til asylbarn i svingande periodar, då dette kostar mindre og held konfliktnivået lågt. Som nemnd har KS vore kritisk til at vertskommunane vert tvungen på ei slik oppgåve. Strukturelle og økonomiske ordningar må i følgje dei vere på plass, slik at det vert mest mogleg føreseieleg for vertskommunane si drift.

3.2.3 Politisk implementering – høg konflikt og låg tvitydigheit

Ved politisk implementering er tvitydigheita låg ettersom aktørane har tydelege definerte mål. Samtidig vert konfliktnivået høgt fordi måla er uoppnåelege. *Makt* er eit viktig element ved politisk implementering, ettersom myndigheitene kan tvinge aktørane til å utføre den vedtekne politikken. Ofte oppstår konfliktane allereie i den politiske utformingsfasen der metode for implementering vert forma. Eit grunnleggande prinsipp ved politisk implementering er nettopp at aktørar som sit med makta, avgjer korleis implementeringa skal skje. Somme gonger har aktørane tilstrekkeleg med makt til å tvinge sine ønskjer på andre aktørar, medan dei andre gonger må kjøpslå for å kome til einigheit (Matland, 1995, s. 163).

Makt har til no ikkje vorten nytta i samband med asylbarn sitt barnehagetilbod.

Myndigheitene har vore forsiktige med å tvinge vertskommunane, då dei ikkje har hatt fleirtal for, eller makt nok til eit slikt gjennomslag. Innanfor asylpolitikken er det stor grad av ueinigheit, og det finst rom for forhandling. Somme aktørar meiner asylbarn skal og bør ha rett til plass i barnehage, medan andre meiner dette skal vere forbeholdt barn med opphaldsløyve. Av den grunn er det i følgje Matland ikkje openlyst om det ved politisk implementering er ei top-down- eller bottom-up-styrt implementering (Matland, 1995, s. 164-165).

3.2.4 Eksperimentell implementering – låg konflikt og høg tvitydigheit

Ved eksperimentell implementering vil ein i følgje Matland (1995, s.165) sjå høg grad av tvitydigheit og låg grad av konflikt. Resultatet vil då avhenge av kva aktørar som er mest aktive. Dei *kontekstuelle tilhøva*, altså kva som skjer i omgivnadane rundt, har mykje å seie for korleis prosessen utviklar seg. Aktørane sine ressursar, motivasjon og motiv på mikronivå vil vere avgjerande for deira moglegheit til å påverke prosessen, og det vil difor vere stor variasjon i høve endeleg utfall. Samansetninga og storleiken på aktørane si gruppering vil og

ha noko å seie for kva påverknadskraft dei har, og mangelen på konflikt vil truleg gjere det mogleg for eit stort tal aktørar å delta. Dette gir moglegheiter for byråkratar på mikronivå til å forme politikk som handterer deira lokale utfordringar, og argumenterer difor for ei bottom-up-tilnærming (Matland, 1995, s. 165-167).

Historisk har ikkje samfunnet engasjert seg nemneverdig i høve asylbarn sine rettar til å få gå i barnehage. Under flyktningkrisa såg ein derimot ei endring, og både privatpersonar så vel som organisasjonar og politikarar vart meir aktive i den politiske debatten kring asylbarn si velferd. Ved det eksperimentelle implementerings-perspektivet vil ein soleis meine at desse aktørane si innsats kan bidra til vellykka politikk-implementering.

3.2.5 Symbolsk implementering – høg konflikt og høg tvitydigheit

Ved symbolsk implementering ser ein høg grad av tvitydigheit og høg grad av konflikt.

Matland forklarar at politikk der symbolikk i stor grad trer fram, ofte skapar høgt konfliktnivå trass i at sjølve politikken ikkje kjem tydeleg fram (Matland, 1995, s. 68). Han trekk fram Olsen (1970) sitt syn på symbolsk politikk og rolla den har når ny politikk skal formast eller stadfeste tidlegare mål:

«Symbolic policies play an important role in confirming new goals, in reaffirming a commitment to old goals, or in emphasizing important values and principles»
(Olsen, 1970 i Matland, 1995, s. 168).

Den høge graden av tvitydigheit gjer at utfallet ved denne typen politikk er svært varierende. Matland forklarar at fellesskapet av aktørar på lokalt nivå, ein *sterk organisasjon*, kan styre kva veg politikken skal ta, og dei tilgjengelege ressursane som kan gjere det mogleg (Matland, 1995, s. 168-169).

Asylbarn representerer på sett og vis noko symbolsk. I innleiinga snakkar fleire aktørar om både barnekonvensjonen og like moglegheiter for alle barn. NOAS, *Norsk organisasjon for asylsøkere* og *Redd Barna* er eksempel på sterke organisasjonar som stiller spørsmål og set nye og aktuelle problemstillingar kring asylbarn på dagsorden. Sakene dei tek tak i er ofte tvitydige då det ikkje finst tydeleg politikk kring dei, og har ofte høg grad av konflikt ettersom det kan opplevast kontroversielt for mange. Aktørane er i følgje Matland ofte svært emosjonelt engasjert og involvert, og det er då ueinigheit oppstår. Desse ueinigheitene vert løyst gjennom tvang eller forhandlingar, i likskap med den politiske implementeringa. Forskjellen mellom symbolsk og politisk implementering ligg i organisasjonen si styrke, som ofte består av profesjonsaktørar, og avgjersla ligg på mikronivå og ikkje på makronivå som i politisk implementering. Det er når tvitydigheita vert lågare og prosessen beveg seg opp mot

makronivået at implementeringa endrar seg til å verte politisk (Matland, 1995, s. 170). I dag vert det avgjort på mikronivå, i vertskommunane, kva barnehagetilbod asylbarna skal få. Dersom det kjem ei lovbestemt rett til å få gå i barnehage vert det soleis ei politisk implementering, avgjort på makronivå.

Matland forklarar til slutt at det er vanskeleg å seie om det er ein top-down eller bottom-up-prosess ved symbolsk implementering. Aktørane på makronivå har ikkje særleg makt før tvitydigheita vert lågare, og dei i større grad kan overvake aktørane si aktivitet. Sjølv om prosessen går føre seg på mikronivå er den i følge Matland høgst politisk, men på eit lokalt nivå. Sidan prosessen går føre seg på mikronivå kan ein på eit vis argumentere for at den er bottom-up-styrt, men Matland syner til at den sterke politiske involveringa gjer at det likevel ikkje samsvarar (Matland, 1995, s. 170).

3.2.6 Oppsummering og forskingsspørsmål

Eg har no gitt ei presentasjon av Matland sin implementeringsteori og Tvitydigheit-konfliktmodell. Tvitydigheit og konflikt er her sentrale faktororar, og er med på å avgjere om ein lukkast eller ikkje. Top-down- og bottom-up er mekanismar som dominerer politisk implementering, som skjer på både makro- og mikronivå, hjå sentrale myndigheiter og i vertskommunane.

Tvitydigheit-konfliktmodellen kan bidra med å sjå implementeringsprosessen frå fleire sider, når ein skal studere og forstå mekanismar som ligg bak. Modellen er delt opp i fire ulike implementeringsperspektiv: Administrativ implementering der tilgangen på *ressursar* er avgjerande, politisk implementering der bruken av *makt* står sentralt, eksperimentell implementering der *kontekstuelle tilhøve* spelar ei viktig rolle, og symbolsk implementering som er avhengig av *ein sterk organisasjon*. Med dette som bakteppe har eg utarbeidd følgjande forskingsspørsmål knytt til implementeringsteori:

*«Kva pregar slutnings- og iverksettingsprosessen
i høve asylbarn sine moglegheiter til å gå i barnehage?»*

I analyse- og drøftingsdelen vil eg først drøfte grad av tvitydigheit rundt barnehagetilbodet til asylbarna, og deretter vil eg drøfte grad av konflikt. Først då vil eg kunne seie kva implementeringsperspektiv som dominerer den aktuelle implementeringa, og drøfte det ytterlegare. Men før eg kan ta fatt på analyse- og drøftingsdelen, vil eg i neste kapittel gjere greie for forskingsdesign og metode.

4.0 Forskingsdesign og metode

I dette kapitlet vil eg gå nærare inn på kva design og metode eg har vald å nytte i mitt forskingsprosjekt, samt kva kvalitetsvurderingar som ligg bak desse vala. Dette forskingsprosjektet er eit komparativt studie, der eg ser på variasjonar mellom to ulike casar, liten og stor vertskommune (Bukve, 2016, s. 121-122). Dette gjer eg for å belyse ulike utfordringar i omgivnadane til vertskommunar med forskjellig storleik, og kva skilnader som kan påverke asylbarna sitt høve til å gå i barnehage. Eg nyttar ei caseorientert tilnærming for å analysere både innanfor og mellom casane (Bukve, 2016, s. 154). Casestudiar er i følge Bukve intense kvalitative studiar av ein eller nokre få undersøkingseiningar (Bukve, 2016, s. 121). Studiet har ei induktiv tilnærming, som betyr at eg observerer eit tal tilfelle for så å seie noko generelt om den gitte gruppa med tilfelle (Kvale, Brinkmann, Anderssen & Rygge, 2015, s. 224).

Forskingsprosjekt er eit kvalitativt studie, som fokuserer på deltakarane si oppleving og meiningsdanning, og kva konsekvensar desse meiniane har (Tjora, 2017, s. 24).

Hovudårsaka til at eg vel ein kvalitativ metode er fordi eg ønskjer å utforske tema i djupna, framføre ei bredde slik kvantitativ metode gjerne gjer (Thagaard, 2018, s. 11).

Casane vert studert ved at eg nyttar semistrukturerte livsverdsintervju som metode for å hente inn data, der målet er å forstå verda sett frå deltakaren sin ståstad, for så å tolke betydinga (Kvale et al., 2015, s. 20-22). Gjennom intervjuar ønskjer eg å få erfare korleis deltakarane opplev at overordna politiske vedtak i høve barnehagetilbod for barn i asylmottak vert tolka og implementert i lokal kontekst. Eg har gjennomført ti semistrukturerte livsverdsintervju, med både politisk- og administrativ leiing på makro-, meso- og mikronivå. Det vil seie på stortings- og kommunenivå, samt på asylmottak og i barnehage.

4.1 Casestudie med eit komparativt design

Forskingsprosjektet mitt føl eit komparativt design. Ifølge Bukve (2016, s. 155) kan me definere ein komparativ studie som ein samanliknande studie av eit avgrensa tal casar, der formålet er å studere variasjon ved bruk av ikkje-statistiske design og metodar. Dette høver godt i mitt prosjekt då det vanskeleg let seg gjere å samle inn data som på ein god måte belyser tema gjennom kvantifiserte målbare strategiar.

Det finst fleire ulike variantar av komparative design. Bukve forklarar at ein ved caseorienterte tilnærmingar, som i mitt prosjekt, studerer variasjon og samanliknar mellom casar (Bukve, 2016, s. 158). Eit casestudie er i følge Yin (1984) ei empirisk undersøking av

eit samtidig fenomen i si verkelege kontekst, der grensene mellom fenomenet og konteksten ikkje er innlysande klare, og der fleirfaldige datakjeder vert nytta (Yin, 1984 i Bukve, 2016, s. 121-122). Eg ser i mitt forskingsprosjekt på to casar, liten vertskommune- og stor vertskommune for asylmottak. Å samanlikne kommunar med ulik storleik høver i mitt prosjekt godt, då det kan belyse ulike tilhøve som verkar inn på asylbarna sine moglegheiter for deltaking i barnehage. Dette fordi små og store kommunar kan ha ulike kontekstuelle og demografiske utfordringar med tilrettelegging av eit barnehagetilbod for asylbarn.

Føremålet i mitt studie er å finne samsvar mellom data i studien og dei to teoriane eg nyttar som teoretisk råde. Ved ei slik teoriprøving, høver *samsvarsdesign* seg godt. Ved samsvardesign kan ein ha hypotesar om kva ein forventar å finne, og vel den teoretiske råma eller ein modell før analyseprosessen byrjar, slik eg har gjort. Funna blir deretter helde opp mot hypotesar og teori i analysen av casane (Bukve, 2016, s. 135). Eg nyttar samsvarsdesign for å gjere ei teoriinformert analyse av dei to casane eg har vald ut. Dei etablerte teoriane kastar lys på eit relativt nytt fenomen. Lovfesta rett til barnehage vart innført for omlag tolv år sidan, og asylbarn si plassering i den norske velferdsstaten er framleis ein pågåande debatt. Den institusjonelle teorien vil samsvare med kulturteoriar, medan implementeringsteorien vil samsvare med verktøyteoriar. Kulturteori fokuserer på organisasjonskulturar, etablerte verdiar, normer og uformelle praksisar, medan verktøyteori på si side fokuserer på formelle strukturar innanfor leiing (Bukve, 2016, s. 136). Ved å nytte dei to teoriane på denne måten, håpar eg å kunne skape eit heilskapleg bilete av kva måte overordna føringar påverkar asylbarn sitt høve til å gå i barnehage og kva som pregar slutnings- og iverksettingsprosessen kring barnehagetilbodet.

Ei innleiande kartlegging i asylmottaka synte seg å vere ei verdifull moglegheit til å undersøkje kva vertskommune som kunne egne seg godt som case, og kven som kunne vere aktuelle intervjudeltakarar i ei kvalitativ undersøking.

4.1.1 Innleiande kartlegging

Opphavleg var eg meint å nytte eit blanda design i mitt prosjekt. Det vil seie at eg ville nytte både ein variabلسentrert- og casesentrert strategi. Når ein blandar desse strategiane vert det kalla eit sekvensielt design (Bukve, 2016, s. 147). Variabلسentrerte studie er gjerne best kjent som kvantitative studie, då dei byggjer på kvantitative data frå mange einingar (Bukve, 2016, s. 103).

I prosjektet mitt har eg likevel, innleiingsvis, gjennomført ei lita variabelsentrert kartlegging. Som ein del av utveljingsprosessen av kva kommunar eg ønska å nytte som casar, kontakta eg alle dei 20 ordinære asylmottaka som vart drifta per november 2020. Her snakka eg med anten mottaksleiar eller barnefagleg ansvarleg. Eg utarbeida i førekant nokre få spørsmål knytt til drift av barnebase og kor mange barn på asylmottaket som hadde eit barnehagetilbod. Alle spørsmål skulle svarast på med anten ja, nei eller tal.

Eg valde å ringe dei personleg, i staden for å sende e-post. Dette fordi eg frykta å få lite respons ved å vende meg til dei skriftleg. Denne framgangsmåten fungerte godt, men opplevinga mi var at eg fekk ei meir kvalitativ innsamling enn først førespegla. Når deltakarane kunne snakke med meg personleg, hadde dei mykje å fortelje og synte eit engasjement for tema som gav meg meir enn ei variabelsentrert innhenting av data åleine ville gitt. Av den grunn vel eg å følge eit meir kvalitativt design heller enn eit blanda design med tydeleg preg av kvantitativ og kvalitativ undersøking.

Kartlegginga gav meg eit bilete på korleis barnehagetilbodet var for asylbarna på det gitte tidspunktet. I førekant av undersøkinga hadde eg ei forventning om at eg ville finne fleire kommunar der asylbarn ikkje fekk eit tilbod i barnehage. Denne forventninga fekk eg avkrefta då alle, så nært som eit heilt nyleg oppretta asylmottak svara at det var etablert gode rutinar mellom kommune og mottak i høve barnehagetilbod til barna på asylmottaket. Eg måtte då endre fokus i mitt studie, og valde difor å sjå på kva som kan utfordre den etter kvart etablerte praksisen i høve barnehagetilbod for barn i asylmottak. Med dette som bakgrunn valde eg difor å sjå på ulike tilhøve mellom stor og liten vertskommune, som kan syne seg å påverke asylbarna sitt høve til å gå i barnehage.

4.1.2 Utval av casar i studien

På bakgrunn av den innleiande kartlegginga gjorde eg eit strategisk utval ved hjelp av *snøballmetoden*. Det vil seie at eg byrja med eit lite utval, nokre mottakstilsette som verka spesielt interesserte og reflekterte kring temaet, og som ønska å delta vidare i studien (Tjora, 2017, s. 135). Desse *nøkkelinformantane* kunne seie mykje om vertskommunen sitt engasjement og føreslo aktuelle kandidatar både på politisk- og administrativt nivå i vertskommunen, samt aktuelle barnehagestyrarar med kjennskap til asylbarn. Eg hadde fem aktuelle vertskommunar etter den innleiande kartlegginga, og snakka med ulike aktørar på politisk og administrativt nivå før eg valde to vertskommunar som casar. Deltakarane si

kunnskap om temaet over tid, samt viljen til å delta i undersøkinga var avgjerande for utveljinga.

Blant dei 20 ordinære asylmottaka eg gjennomførte den innleiande kartlegginga ved, var fem av dei lokalisert i større kommunar med innbyggjartal kring eller over 50 000. Seks av vertskommunane hadde mellom 10 000 og 25 000 innbyggjarar, medan ni av dei var mindre vertskommunar med mellom 1 000 og 10 000 innbyggjarar (SSB, 2020). Eg velde ut ein kommune som hadde kring eller over 50 000 innbyggjarar, og ein kommune som hadde under 10 000 innbyggjarar. I tillegg intervjuar eg to deltakarar frå eige nettverk, ein barnehagestyrar og ein mottaksleiar. Desse var opphavleg meint som prøveintervju, men gav mykje verdifullt materiale som eg ønska å nytte i analysen og drøftinga.

4.1.3 Utval av intervjudeltakarar i studien

I prosjektet har eg intervjuar 10 ulike aktørar på makro-, meso- og mikronivå. Dei representerer ein stor kommune og tre små. I tabellen under har eg laga ei oversikt over deltakarane.

Vertskommune	Storleik	Rolle	Profesjon/bakgrunn	Analysenivå
		Stortingsrepresentant Karin Andersen	Barnehageassistent	Makronivå
VK A	Liten	Ordførar	Lærer	Mesonivå
VK A	Liten	Rådgjevar oppvekst/styrar barnehage	Barnehagelærer	Meso-/mikronivå
VK A	Liten	Mottaksleiar asylmottak	Økonomiutdanna	Mikronivå
VK B	Stor	Kommunestyrerepresentant	Lærer	Mesonivå
VK B	Stor	Rådgjevar barnehage	Barnehagelærer	Mesonivå
VK B	Stor	Styrar barnehage	Pedagog	Mikronivå
VK B	Stor	Barnefagleg ansvarleg asylmottak	Barnevernspedagog	Mikronivå
VK C	Liten	Mottaksleiar asylmottak	Lærer	Mikronivå
VK D	Liten	Rådgjevar oppvekst/styrar barnehage	Barnehagelærer	Meso-/mikronivå

Tabell 4.1: Deltakarane i studien.

Utvalet hadde mellom fem og 20 års erfaring frå sine roller, og inngåande kunnskap om asylbarn sin situasjon i den aktuelle kommunen. Det synte seg at alle dei politiske aktørane i studien hadde bakgrunn frå oppvekstsektoren i sine respektive kommunar. Nokre hadde og følgd den overordna politiske debatten kring asylbarn over tid, og kunne soleis kome med verdifulle vinklingar i høve deira oppleving av korleis omgivnadane over ein lengre periode har påverka asylbarn sitt høve til å gå i barnehage.

Sidan forskinga peiker på at asylbarn sitt høve til å gå i barnehage er ein del av den overordna innvandringspolitiske debatten, ønska eg å belyse temaet frå eit overordna makronivå. Eg undersøkte om ulike stortingsrepresentantar hadde høve til å delta i studien, og fekk positivt svar frå Karin Andersen, Hedmark sin stortingsrepresentant for Sosialistisk Venstreparti. Ho har vore stortingsrepresentant i perioden frå 1997 og fram til dags dato, og er leiar for Kommunal- og forvaltningskomiteen (Stortinget, 2021). Andersen har samtykka til at hennar namn kan publiserast i samband med dette forskingsprosjektet. Dei øvre stortingsrepresentantane som vart førespurd hadde ikkje høve til å delta. Det synte seg å vere vanskeleg å kome i kontakt med deltakarar med konservative meiningar om tema. Ei svakheit ved studien er difor at den frå makronivå berre vert belyst frå ei side. Dersom ein hadde fått intervjuar deltakarar med ulike politiske ståstader, ville studien hatt endå høgare validitet og reliabilitet.

Eg hadde ønskje om å intervjuar ordførar, kommunalsjef for oppvekst, styrar i ein barnehage med erfaring frå arbeid med asylbarn, samt ein mottaksleiar eller barnefagleg ansvarleg ved asylmottaket i dei aktuelle vertskommunane. Det optimale i høve det komparative aspektet i studien hadde vore å fått intervjuar aktørar i same rolla i begge dei to kommunane. Dette synte seg å vere vanskeleg å gjennomføre. Kommunalsjef for oppvekst i den vetle kommunen var i det aktuelle tidsrommet for mine intervjuar konstituert kommunalsjefansvaret for ein anna sektor. Dette gjorde at det vart vanskeleg for vedkomande å finne tid til å delta i mitt forskingsprosjekt. I same kommune kunne ein og sjå at rådgjevar for oppvekst og kultur hadde kombinert stilling som styrar i barnehage. Små kommunar er mindre robuste enn store kommunar, og er soleis meir sårbare for fråfall og endringar. Det å nytte ressursar på tvers av organisasjonen kan i følgje Hatland, Kuhnle og Romøren bidra til å effektivisere velferdsstaten (Hatland, Kuhnle & Romøren, 2018). Brei kompetanse vil av den grunn vere viktig for at små kommunar skal kunne utføre oppgåvene sine og ivareta innbyggjarane sine rettigheter. Utfordringa denne kommunen stod i syner i så måte ein viktig forskjell mellom små og store kommunar, som er verdt å ha med seg når ein drøftar kva utfordringar vertskommunane kan stå i.

Kjennskap til asylbarn og kommunen sitt barnehagetilbod over tid, minimum fem år, var eit av kriteria for utveljinga av deltakarar. I den store kommunen synte det seg å vere meir spesialiserte einingar som handterte alt som omhandla flyktningar, medan ein anna stod for inntak av barn i barnehagane. Medan det var uproblematisk å få intervjuar ordførar i den vetle kommunen, hadde ordføraren i den store kommunen ikkje kapasitet til å delta i studien.

Sidan det var færre aktørar å intervju i den minste kommunen, nytta eg som nemnd eige nettverk for å belyse små kommunar si erfaring kring det å gi barnehagetilbod til asylbarn. Også desse deltakarane fylde inklusjonskriteria for å delta i studien. Jo fleire store og små kommunar eg hadde intervju, jo meir valid og representativt ville resultat i forskinga blitt. I eit forskingsprosjekt med ei avgrensa storleik, slikt mitt er, velde eg difor å avgrense studien til dei ti deltakarane eg har intervju.

4.2 Kvalitativ metode

Sjølv om denne studien har eit komparativt design, er det og eit kvalitativt studie som går i djupna på fenomenet eg skal analysere og drøfte. Kvalitative metodar kjenneteiknast av at ein studerer livet frå innsida, og rettar merksemda mot korleis vi lev våre liv. Ved kvalitative tilnærmingar har ein som mål å få ei større forståing av sosiale fenomen, gjennom nær kontakt mellom deltakar og forskar (Thagaard, 2018, s. 11). Problemstillinga i mitt forskingsprosjekt søkjer soleis å forstå karakteristikkar i kulturen som omfamnar og påverkar omgivnadane til asylbarn. Ved å analysere verbale uttrykksformer kan ein i følgje Thagaard (2018, s. 11) få ei større forståing av mønstre som pregar måten me kommuniserer på. Av den grunn eignar det seg godt å nytte kvalitativ metode i mitt forskingsprosjekt. For å hente inn data ønskjer eg å nytte *djupneintervju* som metode.

4.2.1 Kvalitative djupneintervju

Innanfor kvalitativ metode finst det fleire forskingsmetodar å velje mellom. I mitt prosjekt har eg vald å gjennomføre kvalitative djupneintervju med aktørar på ulike nivå i offentleg politikk og forvaltning, og heilt ned til profesjonane som arbeider tett på barn som bur i asylmottak. Ved å stille opne spørsmål skapar eg rom for refleksjon, men og digresjonar som kan opne opp dører til nye tema som er relevante for forskingsprosjektet. I følgje Tjora (2017) nyttar ein ofte djupneintervju når ein skal studere meiningar, haldningar, erfaringar og utforske deltakaren si livsverd (Tjora, 2017, s. 114). I følgje Thagaard (2018, s. 89) er intervju den mest anvendte metoden innanfor kvalitativ forskning, og eignar seg særleg godt til å skape innsikt i deltakarane sine erfaringar, tankar og følelsar.

Eg nyttar ein delvis strukturert framgangsmåte når eg intervjuar deltakarane i mitt prosjekt. Kvale og Brinkmann kallar dette for semistrukturerte livsverdsintervju (Kvale et al., 2015, s. 22). I forkant av intervju utarbeida eg ein delvis strukturert intervjuguide med utgangspunkt i tema for prosjektet. Dette gav meg moglegheit til å følgje med på deltakaren si forteljing og tilpasse rekkefølge og nye spørsmål som dukka opp undervegs. Eg opplevde at deltakarane på

eige initiativ fortalde om tilhøve knytt til dei ulike spørsmåla før dei var stilt, og på den måten levde intervjuet ulikt frå deltakar til deltakar.

Intervjuguiden i dette prosjektet består av 18 spørsmål, inspirert av Rubin og Rubin (2012) sin «tre-med-greiner-modell». Modellen har ein struktur der stamma representerer hovudtema, medan greinene representerer spesifikke tema (Rubin og Rubin, 2012 i Thagaard, 2018, s. 95). Denne modellen høver seg godt når tema er vald på førehand og deltakarane sine data skal samanliknast med kvarandre, slik tilfelle er i dette prosjektet. Barn i asylmottak og moglegheitene til å gå i barnehage er hovudtema, og spørsmål kring barnebase, kunnskapsutvikling, samarbeid, rettigheter og kva utfordringar og konflikhtar aktørane opplev blir som greiner med spesifikke tema. Intervjuspørsmåla er opne, og gir rom for konkrete, utfyllande beskrivingar i høve tema. Intervjuguiden er bygd opp med ei emosjonell stigning, der eg først stiller nøytrale spørsmål, og etter kvart går inn på meir emosjonelle emne, før eg avslutta med eit meir nøytralt tema. Eg vart tryggare på det å stille oppfølgingsspørsmål undervegs, etter kvart som eg hadde gjennomført nokre intervju.

4.3 Metode for analyse av data

Under dette avsnittet vil eg gjere greie for den hermeneutiske fortolingsråma som ligg til grunn for mitt forskingsprosjekt. Eg vil vidare forklare korleis eg nyttar ein *Stegvis-deduktiv induktiv metode* for å systematisere innhenting og analysering av datamateriale.

4.3.1 Hermeneutisk fortolingsråme

Mitt studie har eit forståande og fortolkande føremål, og byggjer på ein hermeneutisk forskingslogikk. Det betyr at eg søker å forstå og forklare korleis overordna politiske vedtak i høve barnehagetilbod for barn i asylmottak vert tolka og implementert i vertskommunane der det finst ordinære asylmottak. Gjennom ein teoretisk tolkande forskingslogikk vil eg analysere kva meining dei sosiale aktørane tillegg handlingar og hendingar, og det er deira innvendige forklaring eg søker å belyse. Det betyr at eg nyttar institusjonell teori og implementeringsteori som råme, for å analysere og gi meining til korleis aktørane konstruerer sine handlingsrom (Bukve, 2016, s. 81-88). Thagaard definerer den hermeneutiske tilnærminga på følgande måte:

«En hermeneutisk tilnærming legger vekt på at det ikke finnes en egentlig sannhet, men at fenomener kan tolkes på flere nivåer. Hermeneutikken bygger på prinsippet om at mening bare kan forstås i lys av den sammenheng det vi studerer, er en del av. Vi forstår delene i lys av helheten» (Thagaard, 2018, s. 37).

Sidan hermeneutikken opphavleg vart nytta til fortolking av tekstar, der målet var å finne ei gyldig forståing og meining, kan den og nyttast til å tolke transkriberte intervju slik eg gjer i mitt prosjekt. Teorien vil for meg vere ei rettesnor der eg ser etter teikn på underliggande strukturar når deltakarane deler sin kunnskap med meg (Thagaard, 2018, s. 37).

Eg tolkar teksten på ulike nivå ved å pendle mellom det Geertz (1973 i Järvinen & Mik-Meyer, 2017, s. 38) kallar *erfaringsnære-* og *erfaringsfjerne* omgrep. Erfaringsnære omgrep får eg gjennom deltakarane si forståing av kva i omgivnadane som påverkar asylbarna sitt høve til å gå i barnehage. Erfaringsfjerne omgrep knyt eg til dei to samfunnsvitskaplege teoriane eg har vald å analysere tekstane opp mot. Fangen (2010 i Järvinen & Mik-Meyer, 2017, s. 38) kallar dei erfaringsnære- og erfaringsfjerne omgrepa for ei *andre-* og *tredje grads fortolking*. Ved andre grads fortolking finn forskaren symbolske betydingar som han ser i deltakaren sine handlingar, og på same måte som Geertz forklarar, fortolkar forskaren verkelegheita som allereie er fortolka av deltakaren. Vidare seier han at me då har ein *dobbel hermeneutikk*. Ved tredje grads fortolking knyt forskaren deltakaren sine handlingar til teoriar som underbygger ei underliggande eller skjult meining, og søkjer å finne skjulte sanningar som deltakaren ikkje sjølv har erkjent (Thagaard, 2018, s. 38).

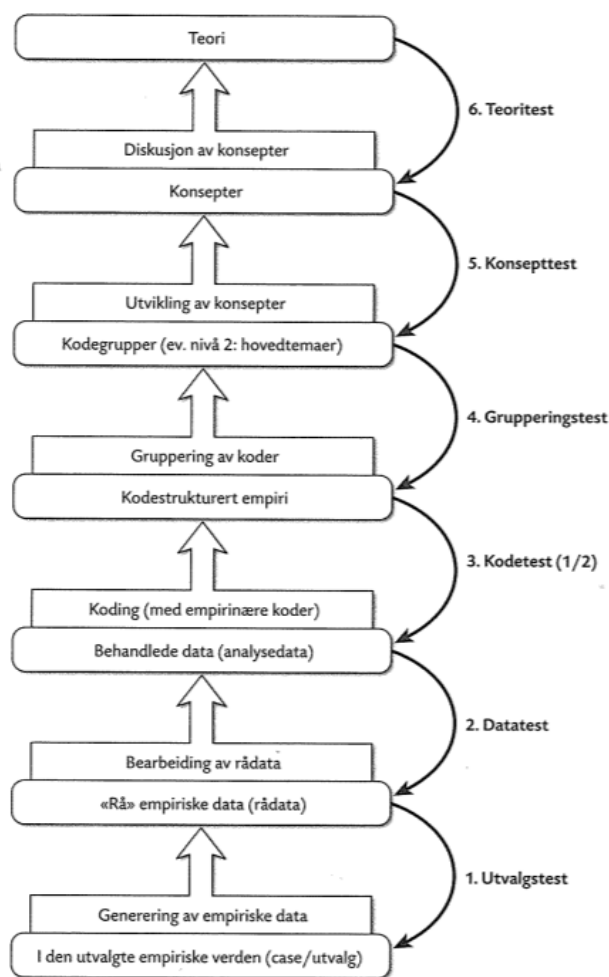
Det er særskilt desse fortolkingsnivåa eg vil arbeide innanfor i mitt prosjekt, og forsøkje å legge vekt på meningsinnhaldet til deltakarane når eg tolkar intervju. Järvinen og Mik-Meyer (2017, s.133) poengterer at eg som forskar må vere viss at eg ikkje skal lese meining inn i dei nedskrivne intervju, men ut av dei. Eg skal og ta høgde for mine egne forutsetningar og min eigen kontekst når eg fortolkar.

4.3.2 SDI: Stegvis-deduktiv induktiv metode

I prosessen med å analysere data, har eg tatt i bruk *stegvis-deduktiv induktiv metode* (SDI) som strategi. Denne metoden har vore ei hjelp i analysearbeidet frå rådata til drøfting og konklusjon.

Tjora (2017) forklarar at me i SDI-modellen (Figur 4.1) arbeider i etappar frå *rådata* til *konsept* eller *teoriar*, der ein har både ein oppadgåande og ein nedadgåande prosess. Der den oppadgåande prosessen er *induktiv* og jobbar frå data mot teori, er den nedadgåande prosessen *deduktiv*, og ein arbeider frå det teoretiske til det empiriske. (Tjora, 2017, s. 18).

Figur 4.1: Stegvis-deduktiv induktiv metode (SDI)



Eg har ikkje arbeida i ein lineær prosess slik modellen kan gi uttrykk for, men den har vore eit godt utgangspunkt for å skape system og framdrift i forskingsprosjektet. Som ein kan sjå av figur 4.1 går den deduktive nedadgåande prosessen frå teori og vidare igjennom fem andre steg: konsept, kodegruppering, kodestrukturert empiri, behandling av data, «rå» empirisk data og til slutt den utvalde empiriske verda, altså casen og utvalet. Den oppadgåande prosessen går derimot frå generering av empiriske data i første steg, til handsaming av rådata i neste. Først genererte eg empirisk data ved å intervjuje deltakarane, og transkriberte deretter materialet (Tjora, 2017, s. 18-19).

Vidare strukturerte eg materialet i åtte empirinære kodar. Målet var å hente ut essensen i og redusere volumet på det empiriske materialet, samt å legge til rette for å generere idear med bakgrunn i dei empiriske funna før eg laga grupperingar av desse kodane:

1.	Mangel på rettigheter	5.	Kunnskap, haldningar og verdiar som dominerer
2.	Kostnadar og struktur som styrer tilbodet	6.	Asylbarn og deira familiar sine behov
3.	Mangel på ressursar og kompetanse	7.	Tidleg innsats viktig for god integrering
4.	Svakheit i måten asylfamiliar vert fordelt	8.	Politikk som dominerer debatten om asylbarn

Tabell 4.2: Åtte empirinære kodar.

Deretter utvikla eg fem ulike konsept som vart drøfta opp mot teori (Tjora, 2017, s. 18-19). I oversikta under (Tabell 4.3) har eg visualisert korleis dei konseptuelle tema i mitt prosjekt vert knytt til teori. Desse konseptuelle tema vert nytta som knaggar i den vidare drøftinga:

	Konseptuelle tema	Teoretisk tilknytning	
1.	Lovregulering	Institusjonell teori	Den regulative pilar
		Implementeringsteori	Høg/låg grad av tvtydigheit
2.	Økonomiske og strukturelle forutsetningar	Institusjonell teori	Den regulative pilar
		Implementeringsteori	Høg/låg grad av tvtydigheit
3.	Kunnskap, haldningar og verdiar	Institusjonell teori	Den normative pilar Den kulturell-kognitive pilar
		Implementeringsteori	Høg/låg grad av konflikt
4.	Asylbarn sine behov	Institusjonell teori	Den normative pilar
		Implementeringsteori	Høg/låg grad av konflikt
5	Asyl- og integreringspolitikk	Institusjonell teori	Den normative pilar Den kulturell-kognitive pilar
		Implementeringsteori	Høg/låg grad av konflikt

Tabell 4.3: Fem konseptuelle tema.

Eg har no gjort reie for korleis den stegvis-deduktiv induktive metoden har vore ei støtte i framdrifta av prosjektet frå intervjufase og fram til analyse og drøfting. Igjennom heile forskingsprosjektet har bevisstheita kring etikk og kvalitet i undersøkingane vore viktig. Desse tilhøva skal eg gå nærare inn på i neste avsnitt.

4.4 Etikk og kvalitetsvurderingar

Etikk handlar i kvalitative studie om å vere bevisst dei etiske retningslinjer og forventningar som blir stilt i forskingsutøvinga. Det finst både formelle og uformelle retningslinjer ein må følgje for at forskinga skal vere gyldig. I mitt studie skal eg vere i direkte kontakt med deltakarane eg forskar på, då vert det stilt særskilte etiske retningslinjer som definerer forskaren sitt forhold til deltakarane (Thagaard, 2018, s. 19-20).

I dei neste avsnitta skal eg først gå nærare inn på tilhøve som verkar inn på reliabilitet, validitet og overføringsevna i studien, før eg til slutt gjer reie for korleis eg tek i vare etiske retningslinjer i forskingsprosjektet.

4.4.1 Reliabilitet, validitet og overføringsevne i studien

Reliabilitet, validitet og overføringsevne er viktige omgrep som vert nytta når ein vurderer kvaliteten på eit forskingsprosjekt (Thagaard, 2018, s. 19).

Reliabilitet drøftar forskinga si pålitelegheit, og om den er bygd opp på ein god og systematisk måte. Når eit forskingsprosjekt har høg grad av reliabilitet, vil andre forskarar kome fram til same resultat dersom dei nyttar same metode (Thagaard, 2018, s. 187). Mitt prosjekt er bygd opp etter ein systematikk som har til sikte å gjere det oversiktleg å forstå

korleis eg har kome fram til mine funn. Design og analysemetode, som beskriv den systematiske framgangsmåten frå innsamling av data til analyse og drøfting, vert presentert her i kapittel 4. Sjølv om eg i kapittel 5 drøftar etter kvart som eg presenterer data frå analysen, har eg hatt fokus på å halde meg deskriptiv og beskrivande i mine vurderingar og tolkingar av primærdata.

Eg forskar i dette prosjektet på eit tema innanfor ein sektor som eg tidlegare har arbeida i, som sosialkonsulent og mottaksleiar. Dette, men og rolla eg har i dag som barnehagestyrar kan vere med å påverke prosessen frå førebuing til intervju, analyse og drøfting. At eg kjenner fagfeltet kan ha både positive og uheldige konsekvensar, då eg kan ha eigne opplevingar og førestillingar som ikkje er felles med andre sine opplevingar. Samtidig har eg jobba innanfor same lovverk, og kan soleis ha ei verdifull kunnskap om dei strukturelle tilhøva. Med jamleg refleksjon har eg jobba med meg sjølv igjennom denne prosessen, for å sikre eit ope sinn og drøfting av datamaterialet frå fleire vinklar. Utvalet av deltakarar er gjort ut i frå kriterium der erfaring og kunnskap om tema er viktig. På den måten aukar reliabiliteten ved at deltakarane er truverdige og har grunnlag for å svare på spørsmåla. Nokre av deltakarane var usikre på om dei faktisk hadde nok kunnskap om tema, men alle har kome med viktige opplysningar som belyser tema på ein god måte. Gjennom oppfølgingsspørsmål der eg gjentar det deltakaren har sagt, har eg prøvd å hindre at eg overser viktige svar og innspel deltakarane kjem med. Det kan vere fare for at viktige poeng går tapt dersom eg ikkje er observant og lyttande. I følgje Thagaard (2018, s. 13) vil uansett det kvalitative forskingsintervjuet vere ein kunnskapskonstruerande prosess der eg som forskar, og deltakarane bidreg til eit felles produkt. Dette igjen betyr at andre forskarar kan få eit litt anna resultat enn meg, sidan me kan ha ulik forforståing.

Validitet drøftar forskinga si gyldigheit opp mot problemstillinga eg søker svar på (Thagaard, 2018, s. 189). Kvalitativ metode og intervju som går i djupna på fenomenet, meiner eg er ein god måte å skaffe kunnskap om temaet, og få belyst problemstillinga på. Ei svakheit ved studien kan vere at eg ikkje har fått intervjuja politiske aktørarar med andre ideologiar, for eksempel FrP som fleire av deltakarane nemner i sine intervju. Då hadde forskinga truleg hatt endå høgare validitet. Dette var vanskeleg å få til, truleg fordi temaet kring asylbarn og innvandring kan opplevast som vanskeleg og kontroversielt. For å få fram ulike politiske ståstader kring asyl- og innvandring, har eg innleiingsvis beskrive korleis FrP har uttalt at dei ønskjer å handtere straumen av migrantar til landet.

Eg utarbeida opne intervju spørsmål for å skape dialog og refleksjon i intervju, og var soleis litt redd for å gi retning eller forventning til kva deltakarane skulle svare. Å intervju menneske i ein slik setting, var for meg noko heilt nytt og ukjend. Eg brukte litt tid på å bli trygg i rolla slik at det vart ein naturleg flyt i samtalen. Det var og ei øving å halde seg nøytral, men framleis imøtekomme deltakarane på deira utsegn, og føre samtalen vidare. I gjennomføringa av prosjektet her eg likevel klart å vere bevisst på at tema, teori og forskings spørsmål har ei logisk kopling. I planleggingsfasen hadde eg fokus på at tema og spørsmål ikkje skulle gi skadelege konsekvensar for deltakarane eller omgivnadane.

Intervju gir eit augneblikk sbilete av situasjonen kring asylbarna. Både eg som intervjuar og deltakarane kan verte påverka av omgivnadane rundt oss, som igjen kan verke inn på svara som vert gitt. For eksempel var det bestemt at fleire asylmottak skulle leggest ned i perioden då eg gjennomførte både den innleiande kartlegginga og intervju. Truleg vil deltakarane som var direkte råka av dette, eller som var usikker på om dei ville verte det, ha eit anna fokus enn deltakarar som ikkje står i ein slik situasjon. Svara deira kan soleis bere preg av ulike utfordringar i omgivnadane deira og at dei kan og ha ulik kjennskap til asylbarn og asylmottak. Deltakarane si utdanning, bakgrunn og erfaring kan gjere at dei har ulikt fokus og føresetnader for å svare på intervju spørsmåla.

Overføringsevne handlar om kor vidt funna i studien kan overførast til andre deltakarar, kontekstar og samanheng. Ofte nyttar ein omgrepet *generalisering* når ein talar om overføringsevne. Ved generalisering har ein ei forventning om at det som har kome til syne i forskinga, vil skje også i liknande situasjonar (Kvale et al., 2015, s. 289). Mitt studie har eit avgrensa tal intervjudeltakarar, og kan gjerne ikkje seiast å vere generaliserbart i kvantitativ forstand. Kvale og Brinkmann forklarar likevel at samfunnsvitskapen ikkje alltid har som føremål å vere universell og gyldig alle stader og til ei kvar tid. Samfunnsvitskap kan handle om å hente inn kunnskap om måtar å forstå verda på i gitte kontekstar. Trass i færre undersøkingseiningar kan studien difor vere både analytisk og teoretisk generaliserbar, og vere overførbar til andre samanheng (Kvale et al., 2015, s. 290-291). Omgivnadane rundt asylbarn er stadig i forandring. Som nemnd var fleira av mottaka i ferd med å leggest ned på tidspunktet då eg intervju deltakarane i studien. For berre få år sidan vart det oppretta over 100 ordinære mottak på få månader. Det som gjaldt då, gjeld truleg ikkje i dag. I studien min har eg prøvd å fange nettopp dette aspektet, ved å drøfte kva som kan vere krevjande for vertskommunane dersom mengda asylsøkjarar aukar, eller presset på barnehageplassane vart større. Den innleiande kartlegginga der eg kontakta alle dei ordinære mottaka styrkar funna i

dei kvalitative intervju, og aukar dermed overføringsevna til også å gjelde andre vertskommunar og asylmottak. Mine vurderingar er at funn og drøftingar i dette forskingsprosjektet kan ha relevans for andre vertskommunar, barnehagar, asylmottak, UDI og politiske aktørar som står i ein situasjon der asylbarn sine rettigheter til å gå i barnehage skal drøftast. Prosjektet kan og vere av interesse for andre med interesse for likebehandling av barn, barns beste og rettigheter i det norske velferdssamfunnet.

4.4.2 Etske retningslinjer i høve personopplysningar

I mitt prosjekt held eg meg til *De nasjonale forskningsetiske komiteer* (NESH) sine normer for vitenskapleg ærlegdom. (NESH, 2018). *Informert samtykke, konfidensialitet og konsekvensar* av å delta i forskingsprosjektet er grunnleggande prinsipp som må vere på plass for at forskingsprosjektet vert truverdig og gyldig. Informert samtykke betyr at deltakaren samtykker i deltakinga og har fått tilstrekkeleg med informasjon om forskingsfeltet, føremål med prosjektet, kven som står for finansieringa, kven som får tilgang på informasjonen, korleis resultata vert nytta og kva følger det har for deltakaren å delta (Thagaard, 2018, s. 22-23). Det går fram av samtykket i mitt prosjekt at det er friviljug å delta og at deltakaren kan trekkje seg når dei måtte ønskje. Dei vart og informert om sine rettar til innsyn, utlevering av kopi og sletting av opplysningar om dei sjølv, samt retten til å sende inn klage til Personvernombodet og Datatilsynet.

Prinsippet om konfidensialitet handlar om å behandle innsamla data om personlege tilhøve på ein konfidensiell og fortruleg måte. I hovudsak skal slikt materialet vere anonymisert, dersom ikkje anna er avtalt (Thagaard, 2018, s. 24). Barn si oppvekst på asylmottak og asylopolitikk generelt kan for mange vere eit betent tema. For å sikre at deltakarane, mottaka og vertskommunane ikkje vert skadelidande eller tapar renommé på nokon slags måte vert dei anonymisert. Vertskommunane vert berre definert med storleik på over 50 000 eller under 10 000. Deltakarane vert omtala med aktørrolle, yrkestittel og kjønn.

Konsekvensar forskinga kan ha for deltakaren er eit grunnprinsipp med stor betydning for prosjektet. Eg skal som forskar handle ut i frå ein grunnleggande respekt for menneskeverdet, der eg tek ansvar for at deltakarane ikkje vert utsett for alvorleg fysisk skade eller urimelege belastningar som følgje av deltakinga (Thagaard, 2018, s. 26). Eg har gjennom heile prosessen vore oppteken av å gå fram på ein aktsam måte, og ordlegge meg både munnleg og skriftleg på ein måte som tek i vare respekten for deltakarane, vertskommunane og asylmottaka.

I førekant av intervjua vart forskingsprosjektet godkjent av både *Norsk senter for forskningsdata* (NSD), og Utlendingsdirektoratet. På den måten vart krav om konsesjon og meldeplikt ivareteken. NSD er eit statleg selskap som har som føremål å drive dataforvaltning og tenesteyting ovanfor forskingssektoren. Dette betyr i praksis at dei skal sikre open og enkel tilgang til forskingsdata og sørge for at personvern og data vert handtert i tråd med gjeldande etiske og juridiske retningslinjer (NSD, 2021). NSD stilte ekstra strenge krav til lagring av data i mitt prosjekt. På bakgrunn av tema og spørsmål kring deltakarane si politiske ståstad vart det naudsynt å lagre data på HVL sin forskingsserver for særlege kategoriar av personopplysningar. Både i den innleiande kartlegginga der eg snakka med dei 20 ordinære asylmottaka, og ved dei kvalitative djupneintervju, føreligg det skriftleg samtykke til lagring og deling av anonymiserte data eg har henta inn. Stortingsrepresent Karin Andersen har som nemnt samtykka til at intervjudata, samt informasjon om hennar namn og politiske tilhørsle kan publiserast i kraft av hennar rolla som offentleg myndigheit.

I perioden då eg gjennomførte intervju var det strenge nasjonale retningslinjer i høve smittevern knytt til Covid-19-pandemien. Av den grunn gjennomførte eg alle mine intervju på kommunikasjonsplattforma Teams. Sidan mitt prosjekt kjem innfor særlege kategoriar for personopplysningar, hadde eg ikkje høve til å nytte direkteopptak. Eg nytta derimot diktafon som låg ved sida av datamaskina medan intervju gjekk føre seg. Intervju vart transkribert like etter, og sletta frå opptakaren etterpå. Intervju vart anonymisert under transkriberinga, og opplysningar om intervjudeltakarane vart oppbevart separat frå anna forskingsdata.

Eg har no drøfta reliabiliteten, validiteten og overføringsevna i mitt studie, samt at eg har forklard korleis dei etiske retningslinjene i høve personvern og behandling av data vert ivareteke. I neste kapittel skal eg analysere og drøfte sjølve funna i studien. Først drøftar eg funna i lys av institusjonell teori og deretter i lys av implementeringsteori.

5.0 Analyse og drøfting

Som Tjora (2017, s.195) beskriv, er målet med den kvalitative analysen at andre skal få auka kunnskap om temaet, utan at dei sjølve må analysere det innhenta materialet i prosjektet.

Målet med analysen og drøftinga mi er soleis å kunne presentere funna på ein kortfatta og forståeleg måte i siste del av forskingsprosjektet, nemleg konklusjonen.

5.1 Presentasjon av data og forskingsspørsmål

Bak drøftinga ligg det fleire månader med handsaming av datamateriale og analysearbeid. Drøftinga søkjer å syne sentrale funn og sette dei i samanheng med institusjonell teori og implementeringsteori. Eg vil analysere og syne til teorien undervegs i drøftinga. Først drøftar eg problemstillinga og forskingsspørsmålet knytt til institusjonell teori; *På kva måte påverkar overordna føringar asylbarn sitt høve til å gå i barnehage?* På same måte som i teorikapittelet føl eg oppbygginga av Scott sin tabell om dei tre institusjonelle pilarane, og knyt dei til deltakarane sine utsegn og beskriving av situasjonen.

Vidare analyserer og drøftar eg funna i lys av implementeringsteori. Forskingsspørsmålet knytt til Matland sin Tvitydigheit-konfliktmodell er; *Kva pregar slutnings- og iverksettingsprosessen i høve asylbarn sine moglegheiter til å gå i barnehage?* Her vil eg først drøfte graden av tvitydigheit, og deretter graden av konflikt. Når eg har vurdert om det er høg eller låg grad av tvitydigheit og konflikt vil eg drøfte nærare det implementeringsperspektivet som dominerer iverksettingsprosessen.

5.2 Analyse og drøfting i lys av institusjonell teori

I kapittelet om teori gjorde eg reie for Scott sin tabell der han skjematiserer tilhøve som er sentrale for dei ulike pilarane. Den regulative pilaren vert introdusert først, deretter den normative pilaren, og til slutt den kulturell-kognitive pilaren.

5.2.1 Den regulative pilar

Hjelpsamheit som grunnleggande samsvar

I Scott sin tabell om dei tre institusjonelle pilarane går det fram at hjelpsamheit er det grunnleggande samsvaret i den regulative pilar (Scott, 2014, s. 60). Gjennomgåande for alle deltakarane i studien er at dei gir uttrykk for at ei lovfesta rettigheit til å gå i barnehage vil vere ei hjelp for barn som bur på asylmottak. Deltakarane seier at ei lovfesta rettigheit på lik linje med andre barn i Noreg, vil sikre at også asylbarn får eit barnehagetilbod, uavhengig av kva vertskommune dei vert plassert i. Det å ha ei rettigheit vil i følgje dei hindre at økonomi,

personlege meiningar eller verdisyn vert styrande for kva tilbod asylbarna får. Sett i forhold til Scott sine institusjonelle pilarar vil ein altså hindre at ulike normative eller kulturell-kognitive tilhøve kan bestemme, slik dei gjer uttrykk for at kan skje med dagens ordning. Scott forklarar at normative og kulturell-kognitive haldningar nettopp kan ligge bak lovar, reglar og sanksjonar (Scott, 2014, s. 62). I kapittel 2 kunne ein sjå korleis deltakinga i barnehagen har auka etter at rett til plass i barnehage og full barnehagedekning vart realisert i 2009 (SSB, 2021). Når ein ser korleis kommunane har forplikta seg til denne oppgåva, er det sannsynleg at deltakarane har rett i sin påstand om at ei lovfesta rett vil sikre at fleire asylbarn får gå i barnehage.

I studien ser ein at deltakarane har ei felles haldning om kva som er rett eller gale i høve kva tilbod som bør giast til asylbarna. Ein av deltakarane på mesonivå gir uttrykk for at der det er generell einigheit blant dei politiske partia om at asylbarn bør og skal handsamast likt med andre barn, står FrP i opposisjon i alle spørsmål som gjeld innvandring:

*«Det er jo berre sin sånn «klippe-invitasjon» på alle spørsmål som dreier seg om innvandring, så har dei eit markeringsbehov for å få fram at alt dette skal me eigentleg ha minst mogleg av. Sånn oppfattar eg det i alle fall»
(Kommunestyrerepresentant, VK B).*

At deltakarane ønskjer ei lovfesta rett til at barn på asylmottak skal få gå i barnehage kan soleis vere uttrykk for ei hjelpsamheit, at ein ønskjer å sikre at menneske med motsett syn ikkje skal få høve til å avgjere enkeltsaker, og risikere at barn i mottak ikkje får det pedagogiske tilbodet dei treng. Barnefagleg ansvarleg ved asylmottaket i stor kommune uttrykkjer det slik:

«Ja, eg tenkjer at det handlar om det rettslege grunnlaget. Står det at du har rett til det, så då er det ikkje like mykje rom for personlege meiningar eller verdisyn, eller at ein kan bruke det her med mangel på ressursar» (Barnefagleg ansvarleg, VK B).

Haldningane og verdiane som tilsynelatande ligg til grunn for deltakarane sitt ønske om å lovfeste ei barnehagerett til asylbarna, vil eg drøfte nærare under den normative pilaren og den kulturell-kognitive pilaren.

Reglar som grunnleggande element

Det går fram at reglar er grunnleggande element i den regulative pilaren (Scott, 2014, s. 60). I denne drøftinga er det kor vidt asylbarn skal kunne få ei lovfesta rettighet til å gå i barnehage eller ikkje, som kan knytast til reglar som grunnleggande element.

Lover og reglar står fram som sentrale element for alle deltakarane i studien, og den regulative pilaren gjer seg gjeldande i høve ulike problemstillingar. Det mest sentrale blant deltakarane er eit uttrykt behov for ei lovfesta rett til å gå i barnehage, og klårare retningslinjer. Fleire av deltakarane, både i liten og stor vertskommunane, gir uttrykk for at det å gi asylbarn plass i barnehage kan bli ei nedprioritert oppgåve så lenge myndigheitene ikkje krev rutinar på korleis ein skal inkludere dei. Stortingsrepresentant Karin Andersen forklarar ulike tilhøve som kan vere krevjande for vertskommunane for å kunne leggje til rette for opptak av asylbarn i barnehage. Desse utfordringane handlar om fysisk plass og at det er vanskeleg å dimensjonere kva tilbod ein skal gje når ting er så uføreseieleg. Ho meiner samtidig at ei klar rettigheit ville ha fjerna moglegheita til å i det heile kunne spekulere i dette, og at desse rettigheitene må vere heilt tydelege. Når det som skal implementerast vert tvitydig, vert det i følgje Bukve (2012, s. 182) vanskeleg for administrasjonen å sikre ei god tilpassing til lokale tilhøve. Andersen er og klar på at asylbarn skal og bør ha rett til plass i ein vanleg barnehage, og først då vil det vere mogleg for lokaldemokratiske organ å drive tilsyn og kontroll:

«Prinsippet må vere at alle barn som er i Noreg og som er i alderen der dei har rett på barnehageplass skal ha rett til barnehageplass som andre barn» (Andersen, stortingsrepresentant).

Tvang som mekanisme

Scott beskriv korleis tvang kan nyttast som mekanisme for å styre aktivitetar, og for å regulere åtferda til dei som er ein del av institusjonen (Scott, 2014, s. 59). I debatten om asylbarn sitt barnehagetilbod har myndigheitene ikkje gått til steget å innføre tvang, altså pålegge kommunane oppgåva med å inkludere barn som bur på asylmottak i sine barnehagar. Ein av deltakarane nemner fleire gonger Kommunesektorens organisasjon (KS), og at dei er oppteken av at drift av asylmottak skal vere så føreseieleg for vertskommunane som mogleg. Ho trur at ei lovfesta rett til plass for alle asylbarn truleg vil skape reaksjonar:

«Eg vil tru at KS då, gjennom sine kanalar kan kanskje vere skeptiske dersom det blir eit pålegg, for då vil det jo vere mange kommunar som vil bli skeptiske til kva dei får tredd ned over hovuda sine utan å vere førebudde, og det skapar ikkje ein god, at det ikkje nødvendigvis blir ein god ordning» (Mottaksleiar, VK A).

Dette kan ein gjerne sjå på som ein skepsis til at tvang som mekanisme vil vere ei hjelp for kommunane, snarare ei hindring eller at det vil vere ei vanskeleg oppgåve å handtere.

I følgje deltakarane har myndigheitene gjennom 2020 gradvis trappa opp tilskotsordninga knytt til barnehage for asylbarn. Innleiingsvis gav eg ei beskriving av tilskotsordninga, som

formelt tredde i kraft frå januar 2021. I følgje deltakarane fekk 2-3 åringane allereie i byrjinga av 2020 ta del i ordninga, medan 1-åringane vart inkludert frå august same år. At regjeringa har vald å gradvis trappe opp den økonomiske tilskotsordninga, kan soleis sjåast på som ei mildare form for oppmoding, snarare enn eit pålegg. Oversikta over den økonomiske tilskotsordninga som vart presentert i kapittel 2, syner at vertskommunane i dag får eit betydeleg større beløp for å inkludere asylbarn i barnehagen, samanlikna med ordinære barnehagebarn. Per no vert ingen vertskommunar utsett for sanksjonar dersom dei ikkje tilbyr barn som bur på asylmottak plass i barnehage. Dette kan i følgje fleire av deltakarane føre til at det vert ei «kan»-oppgåve i staden for ei «skal»-oppgåve. Her kjem Scott sine tre faktorar inn og kan bidra med å forstå vertskommunane sitt handlingsrom.

Forplikting, presisjon og delegasjon; mekanismar som påverkar vertskommunane sitt handlingsrom

Dei tre faktorane Scott koplar saman med maktbruk er forplikting, presisjon og delegasjon (Scott, 2014, s. 60). Han forklarar at dersom ein aktør opplev forplikting, vil han lystre. Barnehagestyrar i VK B syner og til Noreg si forplikting til FN-konvensjonen når han argumenterer for kvifor barn i asylmottak bør få rett til barnehageplass:

«Nei altså, dei (Kunnskapsdepartementet, Red.) må jo sørge for at barn blir følgt opp uansett kor dei kjem i frå. Altså, at menneske er like mykje verdt uansett kor dei kjem i frå, kva dei kjem i frå, så eg synst jo, profesjonelt så bør alle få det same tilbodet uansett kor du kjem i frå. Det bør jo Kunnskapsdepartementet følgje opp, og sørge for at alle får eit tilbod. Like rettigheter som går tilbake til FN-konvensjonen og alle desse reglane som ligg her, som me har lova at me skal følgje» (Barnehagestyrar, VK B).

Soleis kan ein sjå dette som ei forventning om at det ikkje berre er kommunane på mesonivå som må føle på ei forplikting, men at myndigheitene på makronivå og må forplikte seg på same måte. Eg tolkar teorien slik at dersom kommunane føler seg forplikta til å gi asylbarna eit barnehagetilbod, vil det auke sjansane for at oppgåva vert gjennomført. Dette vil dei då gjere i frykt for å verte granska av utanforståande aktørar, og eventuelt verte utsett for sanksjonar eller straff. I høve asylbarn og barnehagetilbod vil dei ikkje risikerer ei slik gransking så lenge det ikkje vert ei lovpålagt oppgåve.

Presisjon på si side handlar om at reglane eller spesifikasjonane for oppgåva ikkje må vere tvitydig (Scott, 2014, s. 60). Deltakarane i studien gir samla sett uttrykk for at dei opplev eit tvitydig signal frå myndigheitene. På den eine sida får ikkje asylbarna ei lovfesta rett til plass i barnehage, medan myndigheitene på den andre sida poengterer viktigheita av eit slikt tilbod og innvilgar pengar til det. Når kommunane sjølv kan avgjere om barna som bur i asylmottaka

skal få eit tilbod i barnehage eller ikkje, kan ein spørje seg om normative haldninga eller den kulturell-kognitive tradisjonen i kommunen vert avgjerande for det enkelte asylbarnet. Uavhengig av dette, vert sjansen for mistydingar, eller at aktøren utnyttar dette til sin fordel større. I lys av Scott kan ein tolke det som at vertskommunen tek enklare utvegar. I høve asylbarn og barnehage kan det rett og slett vere at dei ikkje får plass i barnehage, og fleire av deltakarane gav som nemnt uttrykk for at nettopp ei slik oppgåve kan bli nedprioritert dersom det vert press på barnehageplassane eller kommunen sin økonomi:

«For det første så må me jo ha areal til dei, så må det vere økonomi til det, og både tilsette og nok personale med fagleg kompetanse. (...) Men hadde me ikkje vore ein kraftkommune og hatt såpass inntekter der, så hadde me verkeleg vore meir ute å køyre, og då er det klart, då blir det meir spissa og tullete konflikter ikkje sant, kva er det du skal prioritere før det andre så, eg snakka liksom ut i frå no-situasjonen, men framover så veit ein no aldri heilt kva som kan skje, det er nokon sånne mørke skyer i horisonten. (...) Det kan jo i verste fall bety det at ein må sjå på om ein klarar å gi eit så godt tilbod sånn som det dei bør ha rett og slett» (Ordførar, VK A).

Kan denne nedprioriteringa handle om å ta enkle utvegar slik Scott forklarar? Slik eg tolkar deltakaren vil det vere naturleg å vurdere alle moglege måtar å spare inn pengar, dersom ein kommune er i ein pressa økonomisk situasjon. Studien syner at det og vil bli økonomisk krevjande for den store kommunen i tida framover, og at dei same vurderingane kan bli ei realitet også hjå dei.

Delegasjon handlar i følgje Scott om kor vidt ein tredjepart har blitt gitt moglegheiter til å påverke reglane og løyse eventuelle disputtar (Scott, 2014, s. 60). Utgangspunktet for tvitydigheit kan stamme nettopp frå at myndighetene har delegert oppgåva til vertskommunane. Vertskommunen har høve til å bestemme, påverke og løyse eventuelle disputtar. Dette skapar i følgje deltakarane rom for at asylbarn kan få ulike tilbod avhengig av kva asylmottak dei vert plassert i.

Instrumental logikk

Logikken bak den regulative pilaren er i følgje Scott instrumental, noko som betyr at lovar og reglar blir forma på ein slik måte at det gjev fordelar, gevinstar, eller at ein unngår sanksjonar (Scott, 2014, s. 62). Funn i studien tyder på at personlege interesser kan vere motiv for å ikkje lovfeste asylbarna si rett til å gå i barnehage. Stortingsrepresentant Karin Andersen beskriv hennar personlege- og partiet sitt engasjement kring asylbarn og det å få gjennom ein rett til å gå i barnehage. Ho forklarar at mange har jobba med asylbarn sine rettar i lang tid,

men at det ikkje har samla fleirtal fram til no. Ut i frå eit økonomisk perspektiv forklarar Andersen at det er stor usemje kring ressursbruk på innvandrings- og asylfeltet:

«Det handlar om pengar då. Då er det jo litt sånn, «skal vi bruke pengar på dette og»? Dette med flyktningspolitikken kostar så mykje ikkje sant, det er jo sånne tal som kastast fram heile tida då» (Andersen, stortingsrepresentant).

Når ein ser tilbake til dei kontekstuelle tilhøva kring utgifter knytt til ei lovfesta rett for asylbarn, og korleis straumen av asylbarn varierer frå år til år, kan ein stilla spørsmål ved myndigheitene sitt behov for å kontrollere ressursbruken. I periodar med få asylbarn vil utgiftene vere dramatisk lågare enn i toppår som i 2015-2016. Kan myndigheitene ha eit ønskje om å lettare kunne reversere stønadsordninga dersom målgruppa vert vesentleg større enn i dag? Kommunane på si side syner ei instrumental logikk når dei bygger ut barnehage tilbudet for å motvirke fall i innbyggjartalet, og ser på asylbarna som positivt for å oppretthalde både arbeidsplassar og barnehagar.

I studien vert og normative- og kulturell-kognitive tilhøve som innvandringsregulerande omsyn drege fram som ei mogleg logisk årsak til at myndigheitene vegrar seg for å lovfeste ei barnehage-rett for barn i asylmottak. Haldningar som at det ikkje skal vere lukrativt å kome til Noreg, og at det skal opplevast nøkternt i ventetida vert løfta fram. Desse tilhøva vil eg drøfte vidare ved den normative- og kulturell-kognitive pilar.

Reglar, lover og sanksjonar som indikator

Reglar, lover, sanksjonar, konstitusjonar, kodar, direktiv, reguleringar og formelle strukturar er eksempel på indikatorar i den regulative pilar (Scott, 2014, s. 62). Økonomiske tilhøve blir ein del av både reguleringar og formelle strukturar. Myndigheitene har som nemnt lagt seg på ei forsiktig regulativ linje i høve barnehageplass. Ein av deltakarane i studien hevdar at det å kome med slike forsiktige oppmodingar sjeldan er nok åleine. Han seier at det økonomiske perspektivet er langt viktigare for dei fleste kommunar, noko fleire støttar han i. Soleis kan den økonomiske stønadsordninga i langt større grad betraktast som eit regulerande verkemiddel, dersom myndigheitene ønskjer at asylbarna skal få gå i barnehage.

Barnebasen er ein del av asylstrukturen i Noreg, og er eit tema som gjer seg gjeldande i studien. Spesielt dei mottakstilsette, men og stortingsrepresentant Andersen er oppteken av å dele sine opplevingar kring dette tilbudet. Økonomi og personalressursar vert løfta fram som avgjerande regulerande faktorar, som gjer at barnebasen ikkje fungerer slik den er meint:

«Eg tenkjer at det er ikkje noko godt tilbud. Og av fleire grunnar, og det eine er jo at det er jo ikkje øyremarka midlar til å ha ein barnebase. UDI gir eit driftstilskot

til mottaka, og om du har barnebase eller ikkje barnebase, så får du akkurat like mykje. Og eg tenkjer at, når ein tenkjer kva det kostar å drive barnehage, så seier det seg sjølv at det er avgrensa kva ein får ut av, kva tilbod ein kan gi. Ikkje har ein personale og nesten ikkje økonomiske ressursar» (Barnefagleg ansvarleg, VK B).

Mangel på stabilitet, kontinuitet og fast personale vert løfta fram som årsaker til at det ikkje vert eit pedagogisk godt tilbod. Mottaksleiar i vertskommune A beskriv deira oppleving av barnebasen slik:

«Barnebase har me hatt dårlege erfaringar med, lite kontinuitet, lite føreseieleg, ikkje naudvendegvis frå mottaket, men frå foreldra sin bruk og oppfatning av kva det tilbodet var. Så har det vore sårbart fordi ein har hatt ein tilsett som skulle ha eit hovudansvar, ikkje vore kjekt å sitje med det ansvaret åleine eller vere saman med mange barn når ein hadde det, eller og dersom det var veldig få barn så var jo det og veldig uhensiktsmessig» (Mottaksleiar, VK A).

Ein av deltakarane peikar på at myndigheitene ikkje ser på korleis ein praktisk skal få gjennomført eit slikt tilbod, men er nøgd så lenge det finst ei ordning på papiret. Her ser ein eksempel på byråkratiske strukturar som ikkje samsvarar med verkelegheita. Det kan synast som om myndigheitene er nøgde med løysinga dei har fastsett for asylbarn under skulepliktig alder, trass i at personale i asylmottaka i denne studien gir uttrykk for å ikkje klare å innfri eit barnebasetilbod, på ein måte dei meiner er forsvarleg og av god pedagogisk kvalitet. I tida etter barnebase vart innført som konsept i asylmottaka, er det og kome forskning som kritiserer løysinga og støtter opp under deltakarane si oppleving av tilbodet (Lidén et al., 2011).

Deltakarane i studien gir uttrykk for at det er bra at asylbarna har eit tilbod når dei ikkje har eit barnehagetilbod, men at det berre kan vere for ein kort periode:

«Ein bør ikkje vere i basen veldig lenge, men kanskje i starten av eit opphald så er barnebase godt då til dei får roa seg litt. (...) men det bør jo vere eit kvalitetstilbod, det skal jo ikkje berre vere ein barnebase heller tenkjer eg. Dei som er der må jo kjenne barn og barns reaksjonar og takle og forstå barna» (Rådgjevar/styrar, VK D).

Fleire av deltakarane fryktar at barnebasen si eksistens samtidig kan bli ei kvilepute for myndigheitene, og at det fort kan bli eit langvarig tilbod dersom barnehagane ikkje har ledig kapasitet til å ta dei i mot. I studien kjem det forslag om at barnebasen kan vere ei midlertidig løysing, før det vert utløyyst ein rett til plass i barnehage etter for eksempel 6 månader. På den måten vil kommunen og barnehagane få tid til ei meir langsiktig planlegging. Bukve (2012, s. 182) beskriv som nemnt i innleiinga at kommunane er store tenesteproducentar. Funna ovanfor er eksempel på korleis den nasjonale politikken påverkar dei små politiske krinslaupa. Kommunane vert gjennom sitt vertsansvar gitt uføreseielege oppgåver innan helse, opplæring

og oppvekst, og kan det då verte overveldande å skulle vere både ombod for asylbarna og leie si eiga organisasjon til å gi eit barnehagetilbod som krev så mykje?

Deltakarane er og kritiske til asylstrukturen. Dei stiller spørsmål ved kva vurderingar UDI gjer når dei fordeler barnefamiliar mellom mottaka. På den eine sida kan det vere fordelar med å fordele dei jamt utover slik at det blir nokre familiar på kvar vertskommune. Kanskje dei då vil få eit passeleg volum som dei kan handtere og tilby barnehageplassar til. På den andre sida kan det vere mogleg å byggje opp noko kring asylbarna dersom ein samlar eit større volum barnefamiliar på utvalde mottak.

Frykt, skuld/uskuld som emosjonell reaksjon

Emosjonelle reaksjonar som frykt, skuld, uskuld, letnad eller rettferd er i følge Scott det bakanforliggende i den regulative logikken. Emosjonar, eller følelsar, motiverer aktørane til å forandre institusjonane (Scott, 2014, s. 63). Per no vert det som nemnt ikkje utøvd noko straff eller sanksjonar til vertskommunar som ikkje gir eit barnehagetilbod til asylbarn. Samtidig syner samtlege av deltakarane i studien sterke følelsar knytt til at asylbarna har behov for ei lovfesta rett til å gå i barnehage. Her kan ein i det vidare drøfte om dette handlar om at ein av moralske årsaker føler på skuld eller ansvar. Også rettferd er ein emosjonell reaksjon som kan sjåast att hjå fleire av deltakarane:

«Eg synst jo at det er trist og forferdeleg urettferdig for barn i asylmottak at dei får ulike tilbod, og at det vert avgjort av kommunen» (Mottaksleiar, VK A).

Eg tolkar det slik at dette handlar om normative eller kulturell-kognitive tilhøve, og vert difor eit viktig spørsmål å ta med seg vidare i drøftinga ved dei normative- og kulturell-kognitive pilarane. I det heile ser det ut til å vere lite frykt å spore hjå deltakarane, sidan det ikkje føreligg sanksjonar.

Eksistens av reglar som grunnleggande legitimitet

Scott forklarar at det er eksistensen av reglar som ofte rettferdiggjjer bruken av makt og autoritet (Scott, 2014, s. 63). Myndigheitene er som tidlegare forklart forsiktige med å nytte både makt og autoritet i samband med asylbarna sitt barnehagetilbod. Deltakarane i studien beskriv ein langvarig prosess med å få asylbarna inn i barnehagen, men at det dei seinare åra har skjedd endringar.

Ein av deltakarane beskriv at vertskommunen argumenterte med manglande rett då dei ikkje gav barn ved mottaket tilbod, men at dei snudde då ho sette opp eit rekneskap på kva det ville koste kommunen å ha plassane ståande tom, og kor mykje dei ville få i tilskot frå UDI dersom

4 og 5-åringane fekk barnehageplass. I dette tilfellet var det kommuneadministrasjonen som gav motstand, men så snart politikarane fekk førelagt fakta var dei snare om å få snudd administrasjonen. I dette tilfellet kan ein sjå usikkerheit hjå vertskommunen sin administrasjon. Kva er dette, kva betyr det, får det konsekvensar? Mangel på kjennskap til- og kunnskap om ulike fenomen vil gjerne gjere at ein skyv oppgåver i frå seg. Kan ein unngå oppgåva så gjer ein det, slik Scott beskriv at ein vel ein lettare utveg (Scott, 2014, s. 63). Eksisterer ikkje reglane, så rettferdiggj det å nytte si makt til å seie nei.

I drøftinga av den regulative pilaren har me sett at normative og kulturell-kognitive haldningar og verdiar kan ligge til grunn for ønske om å lovfeste ei rett til at barn som bur på asylmottak skal få gå i barnehage. Eg skal no drøfte problemstillinga i lys av den normative pilaren, og vil då kome inn på fleire av desse tilhøva.

5.2.2 Den normative pilar

Den normative pilaren er den andre pilaren Scott presenterer sin tabell. Eg drøfta fleire tilhøve innanfor den regulative pilar, der ein kan sjå koplingar til den normative pilaren, blant anna at normative verdiar vert nytta som argument for kvifor barn som bur i asylmottak bør få ei lovfesta rett til å gå i barnehage. Ser me attende til teorien knytt til den normative pilaren, beskriv Scott (2014, s.64) at aktørane nyttar profesjonane si respekt og anerkjenning til å argumentere for eigne meiningar og haldningar. Ein kan gjerne seie at ein ved å høyre til eit profesjonsmiljø eller liknande, ervervar verdiar som gir førestillingar om korleis ting skal og bør vere, og føl normer som spesifiserer korleis ein skal handle. Normene vert soleis som ei rettesnor for aktørane.

Sosial forplikting som grunnleggande samsvar

I følgje Scott er sosiale forpliktingar det grunnleggande samsvaret i den normative pilaren. Scott forklarar at sosiale forpliktingar mogleggjer sosial samhandling (Scott, 2014, s. 64). I studien snakkar deltakarane om dei som er open for innvandring og dei som er i mot. Når ein ikkje har felles normer og verdiar i høve innvandring, kan det vere vanskeleg å få felles forståing som kan føre til sosiale forpliktingar. Aktørar kan føle seg forplikta til å gi asylbarna ein betre oppvekst, og difor vere meir open for å nytte ressursar på denne oppgåva. Om ein ikkje opplev same forpliktinga, kan det vere ei hindring for å sameinast om noko. Eit spørsmål ein kan stille seg er om det er ulike syn på sosial forplikting som gjer at ein har landa på den ordninga ein har i dag i høve asylbarn og barnehage?

Haldningane og retorikken i det politiske ordskiftet er noko deltakarane meiner verkar inn på det heilskaplege biletet. I følgje Stortingsrepresentant Karin Andersen er det generelt i politikken ganske stort trykk på at dei som ikkje skal busettast skal ut, og har du ikkje opphald i Noreg så skal du ikkje ha dei same rettighetene. Ho fortel at ho møter haldningar som «dei er ikkje våre barn». Ho kallar dette ein hardhuda politikk, som ho ikkje har noko forståing for. Dette kan relaterast til begge artiklane Seeberg utarbeida i 2009, der innvandringspolitiske omsyn hindrar asylbarn i å ta del i både barnehage og andre velferdsgode. Årsaka er i følgje ho å beskytte egne interesser, og difor legg ein til rette for at det ikkje skal vere attraktivt å søkje asyl (M. L. Seeberg et al., 2009).

Andersen meiner og at ein ikkje skal undervurdere barnehagen si utvikling når ein drøftar asylbarn si rett til å gå i barnehage. Synet på og haldningane til barnehagen har endra seg radikalt på ganske få år. Andersen fortel om då ho sjølv var med å kjempa inn barnehagane, og dei gjekk i frå å vere eit hjelpetilbod for vanskelegstilte, til eit pedagogisk tilbod for alle. I kapittel 2 kan ein lese korleis forskinga beskriv nettopp denne utviklinga Andersen sjølv gir uttrykk for (Greve et al., 2014, s. 79-90). Andersen beskriv vidare korleis alle tok full barnehagedekning for gitt i det augneblinken det var ein realitet, men at det truleg var fordi behovet var overmodent. Endringane kring tilskotsordninga for barnehageplass er i følgje Karin Andersen eit tydeleg teikn på ei større politisk forståing kring asylbarna sine behov, og at politikarane i større grad føler seg forplikta til å gi dei eit tilbod.

Det er soleis fleire tilhøve ein må vere merksam på når det kjem til sosiale forpliktingar. Felles forståing for asylbarna sitt behov, samt barnehagen si utvikling og endra status som pedagogisk institusjon i utdanningsløpet vil difor vere avgjerande. Kan det ut i frå dette vere slik at aktørar og organisasjonar som ikkje har eit moderne bilete av barnehagen som læringsarena, heller ikkje vil kunne sameinast med dei som har motsett syn?

Bindande forventningar som grunnleggande element

Bindande forventningar handlar i følgje Scott om at det i eit fellesskap vert forventa at aktørane opptre i tråd med gitte normer og verdiar (Scott, 2014, s. 64). I studien har me politiske parti som forventar at deira medlemmer snakkar deira politikk, og opptre på ein slik måte at dei set partiet i eit godt lys, skapar engasjement og får fram deira ideologi. Vidare har me administrativt tilsette i kommunane, der det vert venta at ein er profesjonell, held høg fagleg standard, og forvaltar kommunen sine ressursar på ein god måte.

Kommunestyrerepresentanten i VK B syner til at han har tillit til vurderingane kommuneadministrasjonen gjer:

«Me har etter mitt skjønning ei veldig oppegående administrasjon på alle dei områda som er naudsynte og det er jo litt sånn at me vert involvert når det er krise eller noko som ikkje fungerer liksom» (Kommunestyrerepresentant VK B).

Også her ser ein eksempel på korleis det lokalpolitiske organet fungerer i praksis.

Kommunestyrerepresentanten forklarar korleis dei folkevalde kjem inn som ombod når ting ikkje fungerer, og må rettleie administrasjonen slik at dei gjennomfører dei politiske vedtaka (Bukve, 2012, s. 182). Rådgjever i VK B beskriv at dei har hatt særskilt fokus på verdiane til dei som skal jobbe med flyktning- og asylbarn:

«Dei har vore tilsett på den avdelinga fordi ein må ha nokon grunnleggande verdiar med seg når ein skal jobbe med desse ungane, men og foreldra. (...) for det er ikkje for alle å jobbe på ein sånn plass» (Rådgjever, VK B).

Dei administrativt tilsette beskriv at det er uproblematisk å møte forventningane til asylmottaka og UDI så lenge det er ledig kapasitet i barnehagane, men med ein gang det er press på plassane, så vert det vanskelegare å innfri desse forventningane så lenge dei ikkje har ei lovfesta rettighet.

Dei tilsette i asylmottaka møter forventningar frå både UDI som myndigheit, vertskommune og andre samarbeidspartar. Desse forventningane kan vere ulike og skape utfordringar også for andre aktørar ein ser i studien. Den eine barnehagestyraren beskriv bl.a. korleis det skapte utfordringar når det var vanskeleg å finne plass til asylbarna i barnehagen, og asylmottaket stod så tett på barna og såg deira behov for barnehageplass. Felles for dei profesjonelle aktørane er at dei handlar ut i frå verdiar og normer dei har med seg frå si profesjonelle bakgrunn og rolle, samt organisasjonen og samfunnet dei er ein del av. Styrar i VK B gir ei beskriving av si rolle som tydeleggjer korleis normative haldningar verkar inn i profesjonen ein er ein del av:

«Eg er barnehagemann, og eg meiner det at alle barn bør vere i barnehage» (Styrar, VK B).

Normativitet som mekanisme

Normer og verdiar er i følgje Scott mekanismar som ligg bak den normative pilaren (Scott, 2014, s. 64). Fleire av deltakarane, både med profesjons- og politisk bakgrunn nemner at ein stort sett opplev ei samstemt haldning i høve viktigheita av at asylbarn treng og bør få gå i barnehage. Nokre av deltakarane seier at enkelte parti og aktørar, blant anna FrP, står fram

som den politiske vengja som syner mest motstand i innvandringsdebatten. Også dette vert eksempel på det Scott beskriv, at enkelte normer og verdiar berre gjeld utvalde aktørar eller posisjonar (Scott, 2014, s. 64). Ein av deltakarane på kommunenivå gir uttrykk for at FrP prinsipielt er ueinig i alt, og oftast står i konfliktsituasjonar når innvandring vert diskutert, og at det er dei mot alle andre. Då kan ein spørje om det har vekse fram normative forventningar kring korleis FrP skal eller kjem til å oppføre seg i spesifikke situasjonar? Stemmer det at FrP alltid meiner det motsette av alle andre ved innvandringsrelaterte spørsmål?

Deltakarane gir ei beskrivinga av det innvandringspolitiske terrenget, med betydning for kva barnehagetilbod asylbarn har i dag. Ein av deltakarane forklarar blant anna at det politiske ordskiftet nær sagt tilet at enkelte aktørar kan seie kva som helst, vere ukritisk og distansere seg frå verkelegheita:

«Eg tenkjer at, eg håpar jo aldri at dei tilskota som vert gjeve til barnehagedekning vert teke vekk, det trur eg ville vere, få store, store konsekvensar, og så skal eg vere forsiktig med å seie noko politisk, men det kan jo hende at nokon i periodar synst at det kunne vere ein grei måte å tatt vekk så vert ein kvitt dei, altså «kvitt dei» i hermeteikn, det er jo haldningar som enkelte politikarar kan nesten tillate seg å seie, det er jo blitt ein anna måte å snakke på dei siste åra, og det gjeld ikkje berre, nå tenkjer eg ikkje berre spesielt på mottak, men grupper du likar og hatar kan du slenge mykje drit om, verkar det som om då. Og det handlar ikkje om partitilhøyregheit, men det handlar om korleis du kan tillate deg å snakke i dagens samfunn. Men det tenkjer eg kan vere, retorikken kan nokon gongar slå negativt ut» (Mottaksleiar, VK A).

Kva er årsaka til denne endringa i samfunnet? Kan det for eksempel vere slik at sosiale media har opna opp for ein anna ytringskultur og soleis er med på å endre den politiske kulturen?

Dei politiske aktørane som vert intervjuja i studien høyrer alle til den sosialistiske vengja i norsk politikk. Det finst i følgje Scott gitte direksjonar og normative forventningar i høve korleis dei skal oppføre seg, og desse vert stilt av andre sentrale aktørar i situasjonen, eller press utanfrå (Scott, 2014, s. 64). Det vert forventa at den sosialistiske vengja er liberal og oppteken av rettferd og velferd for alle, noko som gjer seg synleg i studien.

Det normative kjem og til syne gjennom deltakarane si oppfatning av korleis myndigheitene og byråkratiet behandlar asylbarn. I følgje dei vert barnebase godteke som eit godt nok tilbod av myndigheitene, trass i at mottaka strevar med å gjennomføre oppgåva:

«Det er jo gjerne sånn at både kommunen og UDI kan seie at «ja men dei skal ha barnebase, og det skal vere sånn og sånn og sånn», og så er det ikkje så viktig fordi, det at me slit med å få til eit sånt tilbod det er ikkje så viktig, for på papiret skal dei ha eit tilbod, og det skal vere bra nok. (...) så lenge det er sånn i teorien,

så er det ikkje så viktig korleis det fungerer i praksis, det blir jo å gjere det, ja både vanskeleg å få igjennom ein rett til barnehage fordi at dei har eigentleg rett ja til, dei har eit tilbod» (Barnefagleg ansvarleg, VK B).

Innleiingsvis synte forskinga at samfunnet godtek ein lågare standard for asylbarn (M. L. Seeberg et al., 2009, s. 395-409). Deltakarane er tydelege på at dei ut i frå si profesjon, erfarer ordninga som dårleg og lite pedagogisk. Jamvel syner det seg å eksistere ein kultur der ein i likskap med tidlegare forskning, aksepterer ein lågare standard for barn i asylmottak enn for andre barn. Forskjellen mellom krav til bemanning i barnehage og barnebase gir eit ytterlegare forsterka bilete av dette.

Høvelegheit som logikk

I den normative pilaren står høvelegheit som logikk sentralt. Dette handlar om kva åtferd som høver seg i gitte situasjonar, ut i frå kva rolle aktøren har (Scott, 2014, s. 65). Trass i at dei politiske aktørane i studien beskriv viktigheita av at asylbarn treng eit tilbod i ordinær barnehage, er både ordførar og kommunestyrerepresentant i liten og stor vertskommune redd barnehagetilbodet til denne gruppa kan forsvinne eller verte redusert, dersom dei ikkje har ei lovfesta rett. Dei argumenterer med at det no er plass og rom for å ta asylbarna i mot, men at det ved ein pressa økonomisk situasjon vil kunne bli ein politisk debatt kring tilbodet. Det kjem til syne ei «høvelegheit».

Karin Andersen vektlegg betydinga av at talet fødselar har gått betrakteleg ned dei siste åra. Samla sett kan dette tyde på at asylbarna får eit tilbod no berre fordi kommunane står i ein situasjon med færre barn, og alternativet er å seie opp pedagogisk personell og legge ned barnehagar. Ordførar i vertskommune A seier at dei har sett ei nytteverdi i asylbarna då det har gjort det mogleg for dei å oppretthalde barnehagar som elles stod i fare for å verte nedlagt. Hadde situasjonen der i mot vore motsett, der det hadde vore press på barnehagane, ville det oppstått ein anna debatt:

«Dei som er med i kommunestyret og slikt, så føler eg at det er ganske sameint. Så har du noko kanskje dei ute i bygda vår og kommunen som kan ha eit litt anna syn på det, men totalbiletet og ja både politisk, men og i befolkninga generelt er nok at dette her er viktig at dei får det tilbodet så lenge det, (...) at det ikkje skal gå ut over dei på nokon måte. (...) Hadde det vore slik at dei hadde gått føre ungar som ikkje hadde fått barnehageplass som er tilflyttarar eller folk her i bygda, så klart, då blir det fort ein anna situasjon» (Ordførar, VK A).

Her ser ein og eksempel på å verne egne interesser. Ordføraren peiker på viktigheita av at asylbarna får eit tilbod, men at ein berre kan gjere dette etter at dei som no har lovfesta rett

har fått dekkja sine behov. Det same kjem fram i stor kommune, der det og må skje på dei vilkår at innfødde eller busette sitt behov må dekkast før ein kan gi eit tilbod til asylbarn.

Under den regulative pilaren drøfta eg og den økonomiske belastninga ved ei lovfesta rett, og korleis det ved låge barnetal i asylmottaka kan høve seg godt å gi eit barnehagetilbod. Det kan høve seg godt fordi det ikkje kostar myndigheitene så mykje, og ikkje vert like inngripande ovanfor den statlege økonomien. Det kan og vere mindre krevjande for barnehagane å gjere rom for dei når dei er færre. Ein kan og sjå andre eksempel på høvelegheit i studien. For eksempel kjem det fram at deltakarane vektlegg flyktningkrisa i 2015-2016 ei viktig rolle i høve utviklinga av barnehagetilbodet til asylbarn:

«Eg trur nok at mykje av det som skjedde i 2015 med den ekstreme tilkomsten av asylsøkarar, gjorde sitt til at debatten kom opp. Det kom jo veldig, veldig, veldig mange barn, og det kom jo liksom mengder av asylsøkarar og ekstremt mange nye mottak, å alle flyktingleirar som vart vist, det fekk jo ei haldning til barn som kanskje endra seg, og som politikarane byrja å ta tak i, så eg trur at det at me no har eit tilbod, eit friviljug tilbod til kommunane då, det heng nok saman med at det var mange som engasjerte seg i 2015-2016» (Mottaksleiar, VK A).

Scott poengterer at endringar nettopp skjer som ein konsekvens av større hendingar eller kriser, der konflikter og motsetningar vert synlege (Scott, 2014, s. 58), noko som flyktningkrisa er eit godt eksempel på. Deltakarane fortel at det under flyktningkrisa vaks fram eit engasjement for menneske på flukt, og asylbarn si livssituasjon. Media og friviljuge organisasjonar hadde ei sentral rolle i denne prosessen. Dei beskriv og at asylbarn er ei gruppe som er enkelt å få sympati for, og soleis skapar eit engasjement i befolkninga. Ein kan spørje seg om det både i samfunnet generelt, men og innan profesjonsfelt som har med barn å gjere, vart eit endå tydelegare skilje mellom dei ulike aktørane sine normer og verdiar?

Sertifisering og akkreditering som indikator

Med sertifisering og akkreditering rettar Scott blikket mot profesjonelle organisasjonar. Han forklarar korleis normer og verdiar gir mening for aktørane avhengig av kva profesjonelle fellesskap dei er ein del av (Scott, 2014, s. 64). For eksempel seier ein av intervjudeltakarane, som nemnt ovanfor, at han er barnehagemann, og at han meiner at alle barn bør gå i barnehage. Dette er ei profesjonell førestilling eller overtyding som dei fleste barnehagetilsette vil vere samde om, og på den måten legitimere si eiga rolle som profesjonell aktør. Også dette er eit eksempel på at enkelte normer og verdiar er aktuelle for alle medlemmene av eit fellesskap (Scott, 2014, s. 64). Rådgevar og styrar i vertskommune A seier at det burde vere ei barnehageplikt på same måte som skuleplikt, og at ein på den måten

kan gi både barn frå asylmottak og andre ein pause frå krevjande levekår i heimen. Også ho legitimerer barnehagen si rolle som pedagogisk arena. Slik eg tolkar det, går ho også hakket lengre, og stiller spørsmål ved om barn i dag vil greie seg utan å gå i barnehage. Sett i ein større samanheng er det under korona-pandemien blitt ein eigen diskurs kring barns oppvekstvilkår generelt, og at mørketala kring fysisk- og psykisk vald i heimen er store. Det kan synast som at det vert trekt parallellar mellom denne diskursen og korleis asylbarn har det medan dei bur på mottak. Innleiingsvis synte eg til ei rekke forskingsartiklar som peikar på barnehagen som ein viktig arena for å danne sosiale nettverk, få ei breiare språkleg og sosial kompetanse, meistre krevjande livssituasjonar, også ved ein eventuell retur til heimlandet. Dette er eksempel på normative assosiasjonar som ein som fagprofesjon kan nytte som argumentasjon for kvifor ein meiner at barn bør gå i barnehage. Profesjonane i studien består av lærarar, barnehagelærarar, barnevernspedagogar, og ein deltakar har økonomiutdanning. Alle deltakarane er sertifiserte innanfor sin profesjon, og deler felles verdisyn kring viktigeita av at barn får vere barn, og at barn ikkje er skuld i foreldra sine val om å komme hit. Dei peikar på barnehagen som ein viktig arena i høve sosial- og språkleg utvikling hjå barna, samt at opphaldet der gi dei eit pusterom frå vanskelege heimetilhøve, og tilet dei å oppleve ein normalisert kvardag.

Skam eller ære som emosjonell reaksjon

Skam, avsky, respekt og ære er emosjonar, eller følelsar, som kan knytast til den normative pilar (Scott, 2014, s. 66). Slik eg tolkar deltakarane i studien, gir dei uttrykk for å føle ei slags skam eller avsky over korleis asylbarn har det. Dei gir uttrykk for eit ønskje om at me i Noreg skal behandle dei med respekt og i tråd med barnekonvensjonen. Samtidig fortel ein av deltakarane at politikarane gjerne ønskjer å sole seg i glansen og vise kva ein har fått til lokalt, men kanskje ikkje heilt forstår kva dette dreier seg om likevel:

«Eg opplev jo ofte det at politikarar synst det er gøy å kome til barnehagen, for å ta bilete og syne seg i det rampelyset, for det er jo veldig sympatisk å kome og få bilete av seg sjølv i ein mottaksbarnehage. Men det betyr jo ikkje nødvendigvis at dei har forstått noko meir etter det besøket» (Barnehagestyrar, VK B).

Også kommunestyrepolitikaren i VK B gir uttrykk for eit ønskje om ære eller anerkjenning når han fortel om kva kommunen har fått til. Han beskriv i den samanheng kva som kan vere enklare for ein stor kommune samanlikna med ein liten:

*«Me har jo vore nominert som beste integreringskommune og sånn i fleire rundar, og det heng jo saman med at me har eit veldig godt flyktningkontor som har gjort jobben som kommunal busetting og så vidare og så vidare. Og akkurat det er nok enklare å få til i ein stor kommune, den busettingsproblematikken»
(Kommunestyrerepresentant, VK B).*

Her ser ein eksempel på at ære kan vere ein emosjonell reaksjon som kan motivere både politikarar, og andre rundt asylbarna til å gi eit tilbod. Trass i at barnehagestyraren stiller spørsmål ved politikarane sin agenda når dei kjem på besøk, så tolkar eg det slik at det har betydning for dei tilsette i barnehagen at jobben dei gjer vert sett og anerkjent, men i større grad ønskjer at politikarane skal forstå kva arbeid som ligg bak. Også denne respekten og anerkjenninga vil gjere noko med barnehagen si motivasjon og ønskje om å bidra.

Moralsk vaktning som grunnleggande legitimitet

Ifølgje Scott (2014, s. 64) er det moralsk vaktning som er den grunnleggande legitimitet og driv fram endring i den normative pilaren. Som nemnt under den regulative pilaren, meiner deltakarane at innvandringsregulerande omsyn kan vere ei av årsaka til at myndigheitene vegrar seg for å ei barnehage-rett til asylbarn. Ser ein på dei kontekstuelle tilhøva rundt barnehagedebatten for asylbarn, har det vore fleire forsøk på å fremje ei rett, og til og med vart det nytta som eit element i asylforliket midt under den pågåande flyktningkrisa i 2015-2016. Moralen verkar her å vere eit sentralt element for deltakarane. Dei gir uttrykk for at det må vere eit felles ansvar å sørgje for at asylbarna får det bra gjennom like tilbod som andre barn, gjennom ei oppleving av å vere ein del av ei gruppe, gjennom ein normalisert oppvekst, og ikkje minst å anerkjenne at barn er barn uavhengig av kva val foreldra har gjort på deira vegne. På den måten vil deltakarane føle mindre skuld og avsky.

5.2.3 Den kulturell-kognitive pilar

Sist ut innan institusjonell teori er den Kulturell-kognitive pilar. Her vert mennesket si kognitive dimensjon framheva, og symbol, ord, teikn og gestar har ei effekt når den enkelte skal tolke og danne seg eit bilete av korleis verda er. Felles tru og forståing spelar då ei viktig rolle for den enkelte. Ved denne pilaren vert det lagt vekt på korleis ein legg handlingar og utvikling i hendene på tradisjon og tru (Scott, 2014, s. 67). I dette delkapittelet skal eg drøfte korleis kulturell-kognitive tilhøve verkar inn på deltakarane i denne studien.

Tatt for gittheit og felles forståing som grunnleggande samsvar

Det å ha ei felles forståing, det å ta noko for gitt, er i følgje Scott det bærande samsvar i den kulturell-kognitive pilar (Scott, 2014). Stortingsrepresentant Andersen beskriv korleis barnehagen sin plass i samfunnet har endra seg frå å vere for dei få, til å bli tatt for gitt den

dagen rett til plass og full barnehagedekning var eit faktum. Ho gir uttrykk for at det er som om me gløymer at det ikkje er lenge sidan mange norske barn heller ikkje var sikra eit barnehagetilbod. Både i kapittel 1 og 2 går det fram at ulike aktørar stiller forventningar om at asylbarn skal ha eit tilbod på lik linje med norske barn. Dette gjer seg og gjeldande i denne studien. Barnehagen har etter kvart blitt ein sjølvstendig institusjon i det norske samfunnet, og slik eg tolkar fleire av deltakarane, vert det teke for gitt at barnehagen og skal vere for asylbarn. Det er blant deltakarane, uavhengig av profesjon eller aktørrolle, ei felles forståing kring barndomen si eigenverdi og barn si utvikling. Dette tolkar eg at deltakarane tek for gitt, og reflekterer samfunnet sine haldningar generelt. Med dette meiner eg at deira felles syn på barndom ikkje lenger handlar om normative haldningar og verdiar, men er blitt ein del av den kulturell-kognitive råma dei ser og forstår verda igjennom.

I følgje deltakarane let nokre politiske parti til å vere meir kritisk til innvandring enn andre. Særskilt vert FrP av fleire deltakarar presentert som ulik alle andre parti når innvandringspolitiske tema vert drøfta. Som nemnt under den normative pilaren kan det sjå ut som at det vert knytt forventningar til at nokre politiske parti opptre på gitte måtar i innvandringspolitiske spørsmål, og at dette er med å forme partikulturen deira. Det let til å vere ei felles forståing kring dette blant deltakarane, og teke for gitt at enkelte parti er kritiske til innvandring og spørsmål som handlar om asylsøkjjarar sine rettigheter. Deltakarane gir uttrykk for at sosialistiske parti er meir liberal i høve innvandring og meir oppteken av likskap mellom alle samfunnsnivå. Høgreorienterte parti vert derimot tolka som meir konservative og kritiske til korleis auka innvandring verkar inn på den norske samfunnsøkonomi og kultur, framføre kva positive effektar det kan ha på samfunnet.

Konstituerande skjema som grunnleggande element

Det er krevjande å tolke korleis deltakarane sine innvendige fortolkande prosessar av omverda går føre seg. Det me i følgje Scott veit, er at aktøren sitt resonnement søkjer ei logisk forklaring som samsvarar med det kulturell-kognitive. Aktøren søkjer å skape eit konstituerande skjema, eller bilete som er til hjelp når han skal handle sjølv (Scott, 2014, s. 68).

Aktørane er del av ein profesjon, men dei er og del av eit samfunn. Dei er vekse opp med verdiar og syn på verda som fargar deira bilete av omgivnadane. Ein kan i studien sjå at deltakarane har mange felles haldningar og verdiar, som truleg avhenger av kva dei har møtt og erfart igjennom livet. Dette utgjer deira konstituerande skjema, eller sagt med andre ord,

deira råde å sjå verda igjennom. Deltakarane gir uttrykk for at barna sine behov må ligge til grunn for alle vurderingar og politiske avgjersler knytt til barnehagetilbod, og at dei uavhengig av framtida vil ha utbytte av å gå i barnehage, slik at dei kan få danne seg ei eige råde å sjå verda ut i frå:

«At UDI betalar for barnehageplass, det har hatt utruleg stor påverknad for barna, og dei vert godt tilpassa, og politisk så tenkjer eg at når ein skal bli eller ikkje bli så får dei jo med seg ein kunnskap og ein lærdom av å sjå og bli sett og være på lik linje då» (Mottaksleiar, VK A).

Alternativet til det å få gå i barnehage er å vere saman med foreldra på asylmottaket, og vere i barnebase nokre få timar per dag. Ifølgje deltakarane avgrensar dette asylbarna sine moglegheiter til å få erfare positive relasjonar utanfor heimen. Deira kulturell-kognitive råde vert soleis avgrensa og gjerne farga av dei utfordringane foreldra står i heime på asylmottaket.

Etterlikning som mekanisme

Det å etterlikne andre, å følgje straumen i samfunnet eller organisasjonen ein er ein del av, er i følgje Scott den klåre mekanismen i den kulturell-kognitive pilaren (Scott, 2014, s. 67).

Litteraturen som vart presentert innleiingsvis gav og ei optimistisk beskriving av korleis fleire og fleire asylbarn får eit tilbod i nordiske barnehagar, og at andre land truleg vil følgje etter i åra som kjem (Kury & Redo, 2018, s. 278-300). Noreg har som nemnt gått framføre i internasjonal samanheng, særskilt i høve barns rettigheter og vurderinga av barnet sitt beste.

Den innleiande kartlegginga synte at dei aller fleste barn som bur i asylmottak i dag får eit tilbod i barnehage, så lenge kommunane har kapasitet til å inkludere dei:

«Men det er klart at dersom det hadde vore veldig stor kamp om barnehageplassar, så hadde nok situasjonen vore ein anna» (Kommunestyrerepresentant, VK B).

At ein har fått på plass ei stønadsordning som no inkluderer alle asylbarn frå eitt til seks år, er ei betydeleg utvikling. At andre land ser til Noreg og andre nordiske land, for deretter å handle ut i frå at dette er det riktige, kan vere eit eksempel på etterlikning og å følgje straumen. Også innanfor Noreg sine grenser kan ein sjå eksempel på etterlikning. Kulturen med å inkludere asylbarn i barnehagen har endra seg etter kvart som vertskommunar har sett kva andre vertskommunar gjer. Resultatet tyder på at ein har etablert ei felles kulturell-kognitiv forståing som gjer at dei aller fleste asylbarn får plass i barnehage. Dette står i kontrast til logikken kring høvelegheit i den normative pilar, der press på barnehageplassane kan komme til å utfordre denne felles kulturell-kognitive forståinga kring kor viktig tilbodet er for asylbarna.

Ortodoks/rettruande logikk

Når ein aktør er ortodoks eller rettruande, handlar han i tråd med det som vert oppfatta som korrekt og bra, og malar og manus vert gjerne bruk som retningslinjer (Scott, 2014, s. 70). Dei politiske partia nyttar ofte malar i form av partiprogram, som gir retning for korleis medlemma skal handle. Her kan både myndigheiter og politiske parti sjå til andre land, og vurdere kva tilbod som vert gitt til asylbarn der. Dersom andre land ikkje gir dei eit barnehagetilbod, kan det vere lettare å seie nei også her i Noreg.

Slik eg tolkar deltakarane i denne studien, står viktigheita av eit barnehagetilbod og det å sikre dette med ein lovbestemt rett, fram som ein ortodoks eller rettruande logikk for dei. Ut i frå deira kognitive råde, vil det å gi asylbarna eit likeverdig barnehagetilbod vere det som er korrekt og bra å gjere. Samtidig gir deltakarane uttrykk for at ein parallelt kan sjå ein partipolitisk kultur der landet sine interesser går føre enkeltbarn sine interesser. Ein av deltakarane nyttar debatten kring henting av flyktningar frå Moria-leiren i Hellas når han forklarar. Deltakaren beskriv at det i desse politiske drøftingane var stor motstand frå FrP, og at alle andre parti meinte at deira kommune kunne ta i mot fleire enn det regjeringa hadde bestemt.

Felles tru, delt handlingslogikk og isomorfisme som indikator

Når ein skal sjå etter indikatorar på den kulturell-kognitiv pilar, skal ein ifølgje Scott sjå etter teikn på felles tru, delt handlingslogikk og isomorfisme (Scott, 2014, s. 69). Blant deltakarane i studien synast ei felles tru kring barnets beste og barndomens eigenverdi. Også kring barnehagen som pedagogisk arena finn ein blant deltakarane ei delt handlingslogikk. Deltakarane uttrykker ei felles tru kring barnehagen si evne til å ivareta asylbarn på ein god, omsorgsfull og lærerik måte. Trua synes å vere felles på både makro-, meso- og mikronivå, altså frå stortingspolitisk- til lokalpolitisk nivå, i kommuneleiing, i barnehagane og i asylmottaka. Deltakarane erfarer og at den vanskelege livssituasjonen asylbarna lev i på mottaket, avgrensar barna sine moglegheiter til å utvikle viktige sosiale og språklege ferdigheiter. Ei felles handlingslogikk kjem til syne ved at barnehagen vert peika på som eit viktig tiltak for å normalisere kvardagen til både barna og foreldra som bur på asylmottaket. Det kan av den grunn synast som at det finst ei isomorfisme, altså ei likskap mellom dei ulike organisasjonane eg har intervjuet i denne studien. Denne isomorfismen let til å bere preg av både normative, men og etterliknande mekanismar.

Sikkerheit eller forvirring som emosjonell reaksjon

Scott nemner emosjonelle reaksjonar som kan påverke den enkelte si motivasjon innanfor den kulturell-kognitive pilaren. Desse emosjonelle reaksjonane er sikkerheit, sjølvtilitt, forvirring og desorientering (Scott, 2014, s. 70). Deltakarane i studien har til felles at dei er trygge og tydelege på sitt syn om at asylbarna bør få ei lovfesta rett til å gå i barnehage. Tryggleiken kan sjåast som uttrykk for faglege vurderingar kring barns beste. Dei faglege grunngevingane går på sosial læring gjennom lek med andre barn, språkleg utvikling og det å vere barn med same moglegheit som andre barn i Noreg. I den kulturell-kognitive pilar vil ein seie at aktørane er sikker på dette fordi kulturen rundt dei seier at det er det einaste riktige.

Det som kan skape forvirring, er myndigheitene si uklære haldning ved å på den eine sida lage ei stønadsordning for å stimulere til deltaking, medan dei på den andre sida ikkje gir ei lovfesta rett. Dette kan skape tvitydigheit og i større grad opne opp for ulikskap mellom vertskommunane og kva barnehagetilbod barna får, avhengig av kva mottak dei kjem på.

Forståelegheit, gjenkjennbarheit og kulturell støtte som grunnleggande legitimitet

Studien syner at deltakarane knyt asylbarna sitt behov til korleis ein forstår barn elles i samfunnet. Deltakarane omtalar barna som bur på asylmottak som ei sårbar barnegruppe, som har «minst like stort behov for å vere i barnehage». Deltakarane let til å forstå asylbarna sitt behov ut i frå eit perspektiv kring kva som er bra for barn og ikkje. Dei støttar forståinga si på både normative haldningar og verdiar, så vel som det kulturell-kognitive. Slik eg tolkar deltakarane har deira meiningar om at asylbarn bør få ei lovfesta rett til å gå i barnehage ei kulturell støtte både i og utover deira eigen organisasjon. Samtidig vil kanskje aktørar som meiner det motsette, forstå det slik at også dei har kulturell støtte i sin organisasjon.

Med to så ulike meiningar ligg alt til rette for at konflikhtar kan vekse fram. Av den grunn høver det seg godt å analysere og drøfte funna i lys av implementeringsteori. I teorikapittelet kunne me lese at grad av tvitydigheit og konflikt er avgjerande for om ein lykkast med politikken eller ikkje, dette skal eg no drøfte opp mot funn i mitt studie.

5.3 Analyse og drøfting i lys av implementeringsteori

Etter ei inngående analyse og drøfting i eit institusjonelt lys, handlar det i dette delkapittelet om kva som pregar slutnings- og iverksettingsprosessen i høve asylbarn sine moglegheiter til å gå i barnehage. I denne drøftinga nyttar eg Matland (1995) sin modell for å analysere nivå av tvitydigheit og konflikt. Ved å finne ut om tvitydigheita og konfliktnivået er høgt eller lågt, vil eg kunne seie om implementeringa er administrativt-, politisk-, eksperimentell- eller symbolsk. Det å vite noko om kva som pregar slutnings- og iverksettingsprosessen, kan vere ei hjelp for å forstå korleis overordna politiske vedtak i høve barnehage tilbud for barn i asylmottak vert tolka og implementert i lokal kontekst.

5.3.1 Høg eller låg grad av tvitydigheit?

Det grunnleggande her er å analysere og drøfte kor vidt oppgåva eller målet som skal utførast er tydeleg eller tvitydig. Både ved administrativ og politisk implementering er det låg grad av tvitydigheit, medan det ved eksperimentell og symbolsk implementering er høg grad av tvitydigheit (Matland, 1995, s. 145).

Deltakarane i studien gir uttrykk for fleire faktorar som kan vere med å skape tvitydigheit. Mottaksleiar i vertskommune C peikar blant anna på ein ønska politikk, som står i motsetning til ønskje om å inkludere asylbarna:

«Eg tenkjer, det er jo ein ønska politikk frå politikarane si side, meir enn at det ikkje skal opplevast lukrativt. Det skal opplevast belastande som påkjenning at du er i ein søkje prosess. Du skal ikkje få ta del i goda i det norske samfunnet før du er blitt innvilga asyl. (...) og barnas rettigheter, som barnekonvensjonen, vert sett systematisk heilt til side» (Mottaksleiar, VK C).

På den eine sida seier myndigheitene på makronivå nei til ei lovfesta rett til plass i barnehage for asylbarn. På den andre sida innvilgar dei pengar til ei stønadsordning som kan finansiere plass for asylbarn, dersom vertskommunen gir dei eit tilbod. Deltakaren sitt utsegn kan drøftast i lys av den innvandringsregulerande diskursen, som blant anna handlar om kor vidt asylbarn skal måtte straffast for val foreldre har teke på deira vegne.

I følgje Matland (1995, s.160-161) må gitte ressursar stå i forhold til oppgåva og prosessen nærast gå som eit maskineri for at ein skal kunne kalle det ei politisk implementering. Myndigheitene må ha informasjon, ressursar og moglegheiter for å sanksjonere dersom dei skal lykkast med politikken. Både tvitydigheit og konflikt må soleis vere låg. Mangel på ressursar, informasjon og styring frå myndigheitene vert teke opp som ei årsak til at det fort

blir ei «kan» oppgåve for kommunane, og at det er fare for at dei nedprioriterer asylbarna av ulike årsaker:

«Eg trur ikkje det er uvilje mot å, verken blant politikarane i kommunane eller dei som arbeidar i barnehagane, men det går på ressursar og dette med overraskingsmoment, at det ofte kjem litt brått på. Så det med at ikkje kommunane kanskje har gode nok planar eller at ikkje staten pålegg dei å ha gode nok planar, det tenkjer eg er utfordrande» (Rådgjevar/styrar, VK D).

Uføreseielege råde fører i følgje deltakaren til tvtydigheit kring korleis oppgåva skal løysast. Myndigheitene har ikkje informasjon om kor mange barn som skal ha tilbod, og heller ikkje når dei kjem. Dette skapar utfordringar for vertskommunane. Trass i at det føl med pengar, løyser ikkje dette åleine utfordringa med å finne plass til dei. Det er spesielt barnehagestyrarane og dei administrasjonstilsette i vertskommunane som problematiserer den uføreseielege variasjonen av barn i asylmottaka, og korleis det spelar inn på deira moglegheit til å gi dei plass. Både styrarane, kommuneadministrasjonen og dei politiske aktørane gir uttrykk for at problemet oppstår i den augneblinken det vert press på barnehageplassane, og ein må ta eit val om kven som skal få plass. Då vert barna utan rettigheit nedprioritert sjølv om dei ser behovet deira og ønskjer å tilby dei plass:

«Slik eg oppfattar det i vertfall, ganske stor forståing for at dette er viktig, men klart, hadde det vore slik at dei hadde gått føre ungar som ikkje hadde fått barnehageplass som er tilflyttarar eller folk her i bygda, så klart, då blir det fort ein anna situasjon» (Ordførar, VK A).

To av deltakarane som jobbar i asylmottak fortel at det tidlegare fantes ei ordning der UDI frikjøpte eit viss tal barnehageplassar til ei kvar tid, desse stod tilgjengeleg for asylmottaket året rundt. Dette gav barnehagane ei meir føreseieleg moglegheit til å planleggje, og mottaka kunne i større grad sikre eit tilfredsstillande pedagogisk tilbod innan kort tid. Spesielt vert dette peika på som ei viktig ordning for dei små vertskommunane:

«Kor mange barn det er kan skifte frå den eine månaden til den andre. Og eg veit at før så, eg trur at det er nokon som har avtale om at for eksempel eit fast tal plassar knytt opp mot mottaket, for eksempel fem som betalast året rundt uansett, og det tenkjer eg, spesielt i små kommunar vil det vere veldig viktig» (Barnefagleg ansvarleg, VK B).

Deltakarane gir uttrykk for at vegen fram til at alle asylbarn får gå i barnehage kan vere tvtydig, og nokre nemner og at ressursane ikkje står i samsvar med oppgåva, då det krev meir kompetanse og tettare oppfølging av både barn og foreldre for å gi eit kvalitativt godt tilbod. Dei økonomiske ressursane syner seg å vere særskilt viktig for deltakarane:

«Men så klart at det i sånne tilfelle så burde det vere ein anna type sum som følgjer desse barna. Det var jo noko pengar ute og gjekk då, men det var jo så veldig lite når du, i forhold til kva det kosta då» (Rådgjever/styrar, VK D).

I følge Matland krevjast det sanksjonsordningar for å kunne drive fram ei administrativ eller politisk implementering, og måla må vere tydelege for å kunne overvake og sanksjonere (Matland, 1995, s. 160). I den politiske prosessen kring asylbarn og barnehage, har myndighetene ingen sanksjonsmoglegheiter. Dei kan difor ikkje overvake og sanksjonere vertskommunane dersom dei ikkje gir asylbarna plass i barnehage. Ei lovfesta rett vil soleis gi større moglegheiter for å definere tydelegare mål og sanksjonere ved behov. I følge deltakarane er dette einaste moglegheita for å sikre at alle asylbarn får eit likeverdig og tilfredsstillande barnehagetilbod. Dei peikar på at når det ikkje er tvil om at asylbarna skal ha plass, vil det ikkje skape ueinigheit eller rom for spekulasjonar.

At deltakarane gir uttrykk for uklåre mål, at ressursar ikkje samsvarar med oppgåva, og at det vanskeleg let seg gjennomføre å tilby barnehageplass i periodar då det er press på barnehagane, indikerer at det i høve barnehageplass for asylbarn er ei høg grad av tvitydighet til stade. Som nemnt har både eksperimentell og symbolsk implementering høg grad av tvitydighet (Matland, 1995, s. 145).

5.3.2 Høg eller låg grad av konflikt?

Vidare vil eg analysere og drøfte kor vidt det er høg eller låg grad av konflikt i slutnings- og iverksettingsprosessen i høve asylbarn sine moglegheiter til å gå i barnehage. Ved administrativ og eksperimentell implementering er det låg grad av konflikt, medan det ved politisk og symbolsk implementering er høg grad av konflikt (Matland, 1995, s. 145).

I følge Matland kan konflikhtar oppstå når det skjer mistydingar, dårleg koordinasjon, eller at ein ikkje har tilstrekkeleg med ressursar og tid til å utføre oppgåva. Dette kjem til syne blant funna i studien. Ein av deltakarane seier følgjande:

«Sånn som det er politisk i dag så er det jo aksept for å både, heldt eg på å seie, ikkje mobbe grupper, men ikkje vere så blyg. Dei fleste påstår jo å vere oppteken av barns beste, og det trur eg enkeltpersonar på, men eg trur at det er veldig lett å gløyme som politiskar å sjå korleis kvardagen er i verkelegheita, så du kan distansere deg frå dei problemstillingane trur eg då. Ikkje sjå viktigheita av at sjølv om barn skal vere ei kort tid i mottak, så er det viktig at dei får ein kvardag fri for bekymringar og vere saman med barn på likt nivå, og vere barn. Og ikkje minst og å vere i frå foreldra sine, unngå den «slitenheita» ved at du bur i tronge bueiningar og avgrensa både plass og, ja avgrensa plass er vel kanskje det viktigaste, det å komme ut og få avveksling og at foreldra og får påfyll ved å få fritid sjølv til å gjere sine ting. Det trur eg er viktig» (Mottaksleiar, VK A).

Slik eg tolkar denne mottaksleiaren opplev ho at politikarane ikkje har forståing for korleis barna som bur på asylmottak faktisk har det, og at det av den grunn kan skje mistydingar som igjen fører til dårleg koordinasjon. Tidlegare er både barnebase, økonomiske midlar og fordeling av barnefamiliar nemnt som eksempel der deltakarane opplev dårleg koordinering eller å ikkje få tilstrekkeleg med ressursar. Måla vert soleis uoppnåelege.

Matland beskriv at myndigheitene ved politisk implementering anten kan ha makt nok til å tvinge vertskommunane til å gi barnehageplass til asylbarn, eller ein kan forhandle seg fram til løysingar (Matland, 1995, s. 163). I kontekstkapittelet kunne me sjå korleis ulike parti kom til einigheit om eit integreringsforlik i 2015 (Støre et al., 2015). Her vart rett til plass i barnehage for asylbarn ei av forlikssakene, men ingen politiske parti har til no hatt makt nok til å få dette gjennomført. Deltakarane gir uttrykk for at somme politiske parti gir motstand i høve dei fleste diskusjonar kring innvandring, både på makro og mikronivå. Kan det vere at myndigheitene på makronivå har måtta forhandle seg fram til ei løysing nettopp fordi dei ikkje har hatt nok makt til å tvinge igjennom ei lovfesta rett til plass i barnehage for asylbarn? Kan det og vere at den politiske diskusjonen handlar om eit meir overordna innvandringsregulerande spørsmål?

*«Altså når det gjelder akkurat dette punktet her så har nok ikkje konfliktane vore på det høgaste, det er jo på andre felt ikkje sant. På flyktning- og asylpolitikken er jo konfliktnivået skyhøgt, så det eg trur, liksom at haldninga mot dette, det smittar sjølvsagt litt nedover, men eg har ikkje høyrst det som nokon som eigentleg meiner at det å få ein barnehageplass til desse barna, det er liksom heilt forkasteleg»
(Andersen, stortingsrepresentant).*

Deltakarane i studien gir uttrykk for at det i politiske diskusjonar handlar om at det ikkje skal vere lukrativt å vere asylsøkjjar i Noreg, og at ein ikkje skal ha rettigheter i det ein trør over grensa. Som Andersen peikar på, kan desse haldningane smitte nedover. Kan dei politiske aktørane samtidig vere forsiktig med å ytre klare innvandringspolitiske haldningar fordi det handlar om barn? Kan debatten verte mjukare fordi det ikkje høver seg å forskjellsbehandle barn? Kan soleis dagens løysing vere eit resultat av innvandringsregulerande omsyn der ein ønskjer ei symbolsk signaleffekt om at asylsøkjjarar ikkje er velkomne på den norske grensa? Dette skapar i følge Matland (1995, s.168-169) ofte høgt konfliktnivå sjølv om politikken ikkje kjem tydeleg fram. Som drøfta ovanfor kan det vere at politikken ikkje kjem tydeleg fram, fordi aktørane kan vere redde for å synleggjere at barn inngår som ein del av innvandringsregulerande tiltak.

Ved eksperimentell implementering, der ein har høg grad av tvitydigheit, men låg grad av konflikt, er det i følgje Matland dei kontekstuelle tilhøva som dominerer prosessen. Kva ressursar aktørane har på mikronivå vil vere avgjerande for korleis dei kan påverke prosessen, og det vil difor vere stor ulikskap i kor vidt prosessen vert vellykka (Matland, 1995, s. 166). Gjennom studien vert det klårt at nettopp dei kontekstuelle tilhøva kan avgjere kva vertskommune som lukkast og kven som ikkje lukkast. I vertskommune A fortel ordføraren om nedgang i barnefødsler og at dei ved hjelp av asylbarna har kunna oppretthalde barnehagar og arbeidsplassar. Administrasjonen i vertskommune B fortel at dei har lagt til rette for asylbarna i eit felles tilbod til flyktningbarn som vert busett, og på den måten kan gi dei eit godt tilbod. Dersom det ikkje er plass ved denne avdelinga, får dei tilbod i ein anna barnehage. Styrar i mottaksbarnehagen forklarar at det ved låg busetting vil vere positivt å ta i mot asylbarn, då det bidreg til å kunne forsvare å oppretthalde mottaksavdelinga. Begge kommunane beskriv soleis at dagens situasjon ber preg av låg konflikt lokalt. Vertskommune D fortel om ein heilt motsett situasjon, med press på barnehageplassane og at det uavhengig av den økonomiske stønaden som følg med, har vore vanskeleg å ta inn alle med behov. Alle deltakarane gir uttrykk for at konfliktnivået vil auke ved ein slik situasjon. Her ser ein soleis eksempel på kontekstuelle tilhøve på mikronivå, som kan vere avgjerande for kva kommunar som lukkast med å gi eit barnehagetilbod eller ikkje.

Matland beskriv og at prosessen avheng av kva aktørar som er aktive og mest involvert (Matland, 1995, s. 166). Deltakarane gir uttrykk for at det i alt for stor grad kjem an på enkeltpersonar sine haldningar og verdiar når vertskommunane sjølv skal avgjere kva tilbod asylbarna skal få. Det går fram at det i somme kommunar kan vere opp til kommuneadministrasjonen, medan det i andre høve vert opp til lokalpolitikarane. Dersom aktørane ikkje er aktiv og involvert i oppgåva, risikerer ein at asylbarna ikkje får eit barnehagetilbod. Det motsette kan vere å ha ein vertskommune som er involvert og oppteken av at asylbarna skal ha eit tilbod, slik fleire av vertskommunane i studien gir uttrykk for at dei er. Også dei mottakstilsette si rolle vil ha betydning for prosessen. Dersom dei mottakstilsette er engasjert og involvert i prosessen med å få på plass ei løysing for asylbarna, kan det vere av betydning for resultatet. Dei tilsette på asylmottaka seier at dette samarbeidet i dag er godt og berre har blitt betre og betre med åra. Dei beskriv og ein prosess der kunnskapen om kva asylmottak er har vore sentral for utviklinga av samarbeid og gjensidig forståing mellom asylmottak og kommune, og at dette har vore tidkrevjande. Ein av deltakarane i studien beskriv det slik at nye og ukjente ting skapar motstand.

Det er i følgje Matland store moglegheiter for byråkratar på mikronivå å forme politikken og handtere utfordringar lokalt ved symbolsk implementering (Matland, 1995, s. 167). Dette kan ein tydeleg sjå i prosessen kring asylbarn og barnehage. Kommunane kan avgjere tilbodet til asylbarna på eigenhand, og haldningar, normer og verdisyn til aktørane på makro- og mikronivå kan vere avgjerande for korleis prosessen vert. I studien går det fram at deltakarane opplev mistydingar, dårleg koordinasjon, og at dei ikkje får tilstrekkeleg med ressursar til å utføre oppgåva. Myndighetene let ikkje til å ha makt nok til å presse igjennom ei lovfesta rett til barnehage, og har difor måtta forhandle seg fram til den løysinga som i dag gjeld. Med dette som bakteppe meiner eg å sjå høg grad av konflikt i slutnings- og iverksettingsprosessen kring asylbarn sine moglegheiter til å gå i barnehage.

5.3.3 Symbolsk implementering – høg konflikt og høg tvitydigheit

Implementeringa pregast av ei høg grad tvitydigheit og høg grad av konflikt, altså er det mykje som peikar i retning av ei symbolsk implementering (Matland, 1995, s. 160). I implementeringa ser me ulike typar symbolikk som pregar både utformings-, slutnings- og iverksettingsprosessen. På den eine sida har ein den normative symbolikken som deltakarane formidlar. Dei knyt den til diskursen om barn sitt beste og like vilkår for alle barn. På den andre sida ser ein symbolikken ved dei innvandringsregulerande tilhøva. Olsen (1970 i Matland, 1995, s.169) beskriv som nemnd i teorikapittelet at den symbolske politikken spelar ei viktig rolle i høve utviklinga av nye mål, redefinere forpliktingar til måla ved å støtte viktige verdiar og prinsipp. Me kan sjå at deltakarane sine normative, men og kulturell-kognitive verdiar og prinsipp spelar ei viktig rolle i høve det å skape endring. Deltakarane beskriv og korleis flyktningkrisa i 2015-2016 skapte eit engasjement som truleg har mykje å seie for både den politiske debatten, men og kva stønadsordning som har kome på plass i etterkant. Den høge graden av tvitydigheit gjer likevel at utfallet av denne typen politikk varierer (Matland, 1995, s. 168-169). Ein ser av studien at tvitydigheita fører til at det på makronivå varierer kva løysing ein klarar å kome fram til i forhandlingar med andre parti, og at det på mikronivå kan varierer kva tilbod asylbarna får frå vertskommune til vertskommune i svingande periodar.

Matland syner og til profesjonsaktørane si viktige rolle når det kjem til symbolsk politikk, der den normative profesjonen legitimerer handlingar i forsøk på å løyse utfordringar (Matland, 1995, s. 169). Ut i frå funna kan ein tolke det slik at det er aktørane på mikronivå sitt engasjement, deira haldningar, verdiar og prinsipp, som har ført til utviklinga ein no ser. Dei er trygge på eige ståstad, og tør å utfordre det motsette verdisyn. Deltakarane syner at den

symbolske implementeringa krev at dei er emosjonelt engasjert og involvert. Som tidlegare beskrive er det då ein må forhandle om løysingar, på same måte som ved politisk implementering, og konflikstar oppstår. Matland (1995, s.170) beskriv at skilnaden mellom den politiske og symbolske implementeringa ligg koalisjonen si styrke, og at desse aktørane på mikronivå ofte står for avgjersla. Med dagens stønadsordning ser ein at det er barnehagane saman med administrasjon og politisk leiing som avgjer kven som får eit tilbod, og at dei i stor grad har påverka politikken på makronivå over tid.

Å vurdere om ein har ein top-down eller bottom-up-prosess kring asylbarn sitt høve til å gå i barnehage er ikkje berre ei enkel sak. Ut i frå funna i studien kan ein sjå spor av begge retningar. Deltakarane meiner at asylbarn bør få ei lovfesta rett til å gå i barnehage, likevel ser me at det er aktørane på makronivå som står med makta i desse forhandlingane. Soleis er det ein top-down-prosess som gjer at kommunane i dag har moglegheita til å avgjere sjølv kva dei kan tilby barna som bur i asylmottak. Samtidig ser ein at aktørane har handlingsrom til å utøve eigen politikk lokalt i vertskommunane. Då kan ein seie at det er ein bottom-up-prosess. Vert det derimot slik at asylbarn får ei lovfesta rett til å gå i barnehage, endrar implementeringa seg til å verte anten ein administrativ eller politisk prosess, avhengig av korleis konfliktnivået utviklar seg.

6.0 Ei komparativ oppsummering og konklusjon

«*Du får bli med, du får bli med, men ikkje du...*» Denne innleiande tittelen på mi masteroppgåve speglar at dette er eit komparativt studie av politiske og administrative prosessar knytt til barn i norske asylmottak sitt barnehagetilbod, og kva som ligg til grunn for avgjersler om kva barn som får tilbod om barnehage frå ulike asylmottak. I dette avsluttande kapittelet vil eg difor presentere funn som beskriv skilnader mellom små og store vertskommunar. Problemstillinga i forskingsprosjektet søkjer svar på korleis overordna politiske vedtak i høve barnehagetilbod for barn i asylmottak vert tolka og implementert i lokal kontekst. Fleire av deltakarane i studien, både i liten og stor vertskommune, tolkar dei overordna vedtaka kring asylbarn sitt barnehagetilbod som eit kompromiss mellom innvandringsregulerande omsyn og normative vurderingar av kva som er barnets beste.

Som tittelen på denne oppgåva antydar står ein i fare for at nokre asylbarn får eit barnehagetilbod, medan andre ikkje får. Både i liten og stor kommune kjem det fram at oppgåva vil bli prioritert dersom ein har moglegheit. Kontekstuelle tilhøve spelar her ei viktig rolle for kvart enkelt vertskommune, der ledig kapasitet, kommuneøkonomi, kor mange barn i førskulealder som kjem til mottaket, men og politisk- og administrativ vilje til å ta på seg oppgåva vert avgjerande faktorar. Soleis ser ein eksempel på politiske dilemma som oppstår rundt barnet. I følgje Seeberg (2009) kan desse faktorane komme som resultat av den overordna politikken der innvandringsregulerande omsyn vert teke. Sjølv om vertskommunane ønskjer å vere pådrivar for barns beste, har dei kanskje ikkje moglegheit til å gi plass i barnehagen av andre strukturelle årsaker. Vertskommunane i denne studien syner vilje til å gi rom for asylbarna i deira barnehagar, men å komme dit har vore ein prosess over mange år. Kjennskap til kva det vil seie å ha eit asylmottak i kommunen er soleis ein viktig faktor anten kommunen er liten eller stor. Når dei overordna politiske vedtak i høve barnehagetilbod for barn i asylmottak vert tolka og implementert i lokal kontekst, ser ein i studien at symbolikk pregar kommunane sine avgjersler. I vertskommunane er det jamt over politisk og administrativ einigheit om at det bør leggest til rette for asylbarna i barnehagen, og at ei forskjellsbehandling bryt med barnekonvensjonen. Studien tyder på at vertskommunar med aktørar som er aktive pådrivarar for asylbarna, i større grad vil gi eit barnehagetilbod. Haldningar, verdiar og prinsipp får eit stort spelrom i den lokale implementeringsfasen, noko som kan vere både positivt og negativt. Deltakarane i studien meiner at det med dagens ordning, utgjer ein stor risiko for at asylbarn kan få ulikt barnehagetilbod avhengig av kva vertskommune dei kjem til. Symbolikken som føl innvandringsregulerande omsyn gjer seg

hovudsakleg gjeldande på overordna politisk nivå, men kan og smitte nedover og verke inn på slutningar også i vertskommunane.

Sentrale funn i studien syner at dei i både liten og stor vertskommune er samde om at ei lovfesta rett til barnehageplass i større grad vil sikre at alle asylbarn får eit barnehagetilbod på lik linje med andre norske barn. Trass i at vertskommunane i studien er positive til at asylbarna skal ha eit barnehagetilbod, kan det skape reaksjonar blant innbyggjarane dersom dei går føre barn som er busett i kommunen. Funn tydar på at både dei politiske- og administrative aktørane fryktar ein slik konflikt, og at barnehagetilbodet til asylbarna av den grunn kan verte redusert. Særskilt vert dette utfordrande for små vertskommunar med meir gjennomsiktinge tilhøve. Å gi vertskommunane valfriheit kan vere eit bevisst val for å halde konfliktnivået kring barnehagetilbodet nede, men det kan og komme av at myndigheitene ikkje har nok makt til å få politisk gjennomslag for ei lovfesta rett. Vertskommunane si valfriheit kan difor, i stor grad verte påverka av enkeltpersonar sine haldningar og verdiar. Dette meiner deltakarane i studien er uheldig, og kan hindrast ved ei lovfesta rett som og gjeld asylbarn.

Trass i ei felles forståing blant deltakarane om at asylbarn bør ha ei lovfesta rett til å gå i barnehage, kjem det til syne, særskilt på politisk- og administrativt nivå i både liten og stor kommune, ei høvelegheit kring det å inkludere asylbarn i barnehagane akkurat no. På noverande tidspunkt vert det fødd færre barn i Noreg, og barnehagane har difor ledig kapasitet til å ta asylbarna inn i barnehagen. Det vert peika på at det i etterkant av flyktningkrisa har vore populistisk å syne sympati for asylbarn, og at særskilt politikarar ikkje står i veggen for å synleggjere sitt arbeid og hauste ære og anerkjenning for dette.

Ved ei auke av asylbarn til landet, vil det bli større press på barnehagane i vertskommunane. Dagens stønadsordning let ikkje til å gi vertskommunane dei økonomiske rammene som skal til for å møte ei slik utfordring. Dersom fødselstala fortsett å halde seg låge i tida framover vil kommunane rundt om kring byggje ned tal plassar i barnehagane sine. Vakuemet asylbarna i dag fyller, står soleis i fare for å forsvinne så lenge dei ikkje har eit rettmessig krav på barnehageplass. Dei små vertskommunane er og meir sårbare for stor utskifting og variasjon i bebuarmassen ved asylmottaka. Der større kommunar har fleire barnehagar å spele på, utgjer eit par nye familiar med barnehagebarn ein stor forskjell for små vertskommunar.

Barnehagen si endra samfunnsrolle og auka status som pedagogisk arena dei siste ti-åra vert og viktig i høve korleis vertskommunane tolkar oppgåva. Trass i at det er viktig for asylbarna

med eit slikt tilbod, vert det på overordna politisk nivå poengtert at ein ikkje må gløyme at det er få år sidan ikkje ein gang norske barn hadde rett til å gå i barnehage. Det kjem fram at barnehagen si utfordring hovudsakleg er knytt til økonomi og pedagogiske ressursar. Særskilt små kommunar kan streve med å få nok kvalifisert personale, medan større kommunar dreg fordel av å vere robust, og kan bygge opp eit meir spesialisert tilbod tilrettelagt for asylbarn og flyktningar.

Konfliktnivået let til å auke tidlegare i små kommunar enn i store, då små kommunar som nemnt er meir sårbare med tanke på økonomi og ressursar. Funn i studien tydar på at slutnings- og iverksettingsprosessen i høve asylbarn sine moglegheiter til å gå i barnehage vert prega av at ressursar ikkje står i samsvar med oppgåva, noko som igjen kan føre til tvitydigheit både i liten og stor vertskommune. Dei politiske- og administrative aktørane i studien forklarar at kommunen sin økonomi er den avgjerande faktoren for kva tilbod asylbarna får. Med ein pressa økonomi må alle ikkje-pålagte oppgåver vurderast, også asylbarn sitt barnehagetilbod, trass i at det føl tilskot med kvart enkeltbarn. Det vert vanskeleg for vertskommunane å ha barnehageplassar ståande klare, då dei berre får stønad når barnet har byrja. Dei er soleis avhengig av politisk velvilje lokalt, til å nytte eigne midlar i periodar der asylmottaket ikkje nyttar seg av plassar. Denne velviljen trur deltakarane kan bli utfordra dersom kommunen sin økonomi vert pressa. Eit resultat kan verte at ein må dele ein barnehageplass på fleire asylbarn, berre kan tilby plass delar av dagen, eller ikkje kan gi eit tilbod i det heile. Deltakarane peikar på at den økonomiske stønaden må ta sikte på å dekke opp både den uføreseielege variasjonen av asylbarn, men og at det krev fleire pedagogar og tettare bemanning for å ivareta asylbarna på ein god og forsvarleg måte. I tillegg kjem det fram at barnebasen si eksistens kan gjere det enklare for dei lokale myndigheitene å seie nei til asylbarn, då dette kan oppfattast som eit tilfredsstillande tilbod. Deltakarane med inngåande kjennskap om barnebase er tydelege på at dette ikkje er eit godt nok tilbod.

Hovudfunna i studien syner soleis at ein i eit lite samfunn har større gjennomsiktighet. Større gjennomsiktighet gjer at ulikskap vert tydelegare og raskare kan skape konfliktrar. Samtidig kan eit lite samfunn gjere det enklare å sjå korleis asylbarna lev, og ein kjem tettare på dei slik at aktørane sine emosjonar kan verte påverka. Når fleire av aktørane lev tett på asylmottaket og har felles forståing for asylbarna, vert det truleg lettare å samarbeide og finne løysingar.

I større kommunar kan ein ha stordriftsfordelar på fleire område. Fleire barnehagar å spele på vil gjere det lettare å finne ein og anna ledig plass. Ved å sjå busetting og asylmottak i samanheng kan ein forme eit tilbod spesielt tilrettelagt for denne gruppa barn. Slik den

friviljuge ordninga kring asylbarn sitt barnehagetilbod er i dag, er dei avhengig av politisk- og administrativ velvilje når dei overordna politiske vedtaka skal tolkast og implementerast i vertskommunane. Den økonomiske situasjonen lokalt, saman med press på barnehagane vert avgjerande faktorar.

6.1 Forslag til vidare forskning

Undersøkingane gjort i denne studien er utført på eit avgrensa omfang deltakarar og vertskommunar. Å gjennomføre intervju i fleire vertskommunar vil truleg gi eit endå meir valid bilete av kva som verkar inn på dei politiske og administrative prosessane knytt til asylbarn sitt barnehagetilbod. Å snakke med eit breiare utval av politiske aktørar, vil vere viktig for å belyse temaet også frå andre vinklar enn det denne oppgåva har klart. Dette forskingsprosjektet er gjennomført i ei tid med få barn i norske mottak. Ut i frå funn i denne studien vil det vere interessant å forske på tema i periodar med aukande tilkomst av asylsøkjjarar, eller dersom barnehagane opplev auka press. På den måten kan ein finne ut om asylbarn sitt barnehagetilbod vert påverka av desse kontekstuelle tilhøva.

7.0 Litteratur

- Abdifatah, T. (2019). Integrering eller assimilering av minoritetsspråklige barn i barnehagen? Hentet 01.05.2021 fra <https://www.barnehage.no/kronikk/integrering-eller-assimilering-av-minoritetsspråklige-barn-i-barnehagen/133293>
- Barne-familiedepartementet. (2005). *Om evaluering av maksimalpris i barnehager*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/29b24574e7464374b8fcffc47e562d0d/no/pdfs/s-tm200420050028000dddpdfs.pdf>
- Barnehagelova. (2021). Lov om barnehager Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64#KAPITTEL_9
- Berg, B. & Tronstad, K. R. (2015). *Levekår for barn i asylsøkerfasen*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning. Hentet fra https://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou/i/asylmottak/laevekar_for_barn_i_asylsoekerfasen.pdf
- Bukve, O. (2012). *Lokal og regional styring : eit institusjonelt perspektiv*. Oslo: Samlaget.
- Bukve, O. (2016). *Forstå, forklare, forandre : om design av samfunnsvitenskaplege forskingsprosjekt*. Oslo: Universitetsforl.
- Børli, H. (2000). *Hans Børli's beste dikt : 1945-1972*. Oslo: Aschehoug.
- FN. (2020). Barnekonvensjonen. Hentet 01.04.2021 fra <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/menneskerettigheter/barnekonvensjonen>
- Granavolden-plattformen. (2019). *Politisk plattform - for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/7b0b7f0fcf0f4d93bb6705838248749b/granavolden-plattformen-nynorsk.pdf>
- Greve, A., Jansen, T. T. & Solheim, M. (2014). *Kritisk og begeistret : barnehagelærernes fagpolitiske historie*. Bergen: Fagbokforl.
- Hatland, A., Kuhnle, S. & Romøren, T. I. (2018). *Den Norske velferdsstaten* (5. utg. utg.). Oslo: Gyldendal.
- Justis-beredskapsdepartementet. (2016). *Meld. St. 30 (2015–2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/6676aece374348ee805e9fc5f60b6158/no/pdfs/s-tm201520160030000dddpdfs.pdf>
- Justis-beredskapsdepartementet. (2020a). *Tildelingsbrev 2020 Utlendingsdirektoratet (UDI)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c7a16faa2e014a6ca48990e162c23778/tildelingsbrev-udi-2020.pdf>
- Justis-beredskapsdepartementet. (2020b). *Tildelingsbrev 2021 Utlendingsdirektoratet (UDI)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c7a16faa2e014a6ca48990e162c23778/tildelingsbrev-udi-2021-av-18.12.201431798.pdf>
- Justisdepartementet. (2011). *NOU 2011:10 I velferdsstatens venterom*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/78ca1005cf834de8961f06357c91aa92/no/pdfs/nou201120110010000dddpdfs.pdf>
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2017). *Kvalitativ analyse : syv traditioner*. København: Hans Reitzel.
- Kommunal-regionaldepartementet. (2005). *Psykisk helse for barn i asylmottak - Anbefalinger fra en interdepartemental arbeidsgruppe* Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2005/0018/ddd/pdfv/259573-psykisk_helse_hos_barn_i_asylmottak.pdf
- Kulbrandstad, L. A. & Dewilde, J. (2016). Nyankomne barn og unge i den norske utdanningskonteksten. *Nordand: Nordisk tidsskrift for andrespråksforskning*, 11(2), 13-33.

- Kunnskapsdepartementet. (2009a). *Høring – endringer i barnehageloven – rett til barnehageplass for barn av asylsøkere*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--endringer-i-barnehageloven--rett/id567175/>
- Kunnskapsdepartementet. (2009b). *Kvalitet i barnehagen* (Meld. St. Nr. 41). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/78fde92c225840f68bce2ac2715b3def/no/pdfs/stm200820090041000dddpdfs.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2009c). *St.meld. nr. 41 (2008-2009) Kvalitet i barnehagen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/78fde92c225840f68bce2ac2715b3def/no/pdfs/stm200820090041000dddpdfs.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2016). *Tid for lek og læring - Bedre innhold i barnehagen* (Meld. St. 19 - 2015-2016). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/cae152ecc6f9450a819ae2a9896d7cf5/no/pdfs/stm201520160019000dddpdfs.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2017). Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-22-1049>
- Kury, H. & Redo, S. (2018). *Refugees and Migrants in Law and Policy: Challenges and Opportunities for Global Civic Education*. Cham: Cham: Springer International Publishing AG.
- Kvale, S., Brinkmann, S., Anderssen, T. M. & Rygge, J. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Lidén, H., Seeberg, M. L. & Engebriksen, A. I. (2011). *Medfølgende barn i asylmottak-livssituasjon, mestring, tiltak* Institutt for samfunnsforskning.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of public administration research and theory*, 5(2), 145-174. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>
- Michelsen, H., Paulsen, V. & Berg, B. (2015). Barnevernets arbeid med barn i asylsøkerfasen. *Tidsskriftet Norges barnevern*, (3), 222-231.
- NESH. (2018). Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi. Hentet 12.04.2021 fra <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-humaniora-juss-og-teologi/>
- NHO. (2017). *Faktanotat Asylmottak - de private bidrag til mottaksfeltet*. Næringslivets Hovedorganisasjon - NHO Service. Hentet fra <https://www.nhosh.no/contentassets/6a0e39fc761f4fc793132a97681f0665/asylrapport-september-2017.pdf>
- NOU. (2010:7). *Mangfold og mestring : Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/4009862aba8641f2ba6c410a93446d29/no/pdfs/nou201020100007000dddpdfs.pdf>
- NSD. (2021). Arkiver data. Hentet 12.04.2021 fra <https://www.nsd.no/arkiver-data>
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations : ideas, interests, and identities* (4th ed. utg.). Thousand Oaks, Calif: Sage.
- Seeberg, M. (2009). Små barns hverdager i asylmottak.
- Seeberg, M. L., Bagge, C. & Enger, T. A. (2009). No Place: Small children in Norwegian asylum-seeker reception centres. *Childhood*, 16(3), 395-411. <https://doi.org/10.1177/0907568209335318>
- Spence, T. (2020). Frp-topper vil gjøre det umulig å få asyl i Norge. Hentet 23.05.2021 fra <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/OQnm6w/frp-topper-vil-gjoere-det-umulig-aa-faa-asyl-i-norge>
- SSB. (2020). Kommunefakta - Befolkning. Hentet fra <https://www.ssb.no/kommunefakta>
- SSB. (2021). Barnehager. Hentet 08.04.2021 2021 fra <https://www.ssb.no/barnehager>
- Stortinget. (2021). Representantene. Hentet 11.04.2021 fra <https://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Representantene/Representant/?perid=KAAN>

- Støre, J. G., Helleland, T., Nesvik, H. T., Hareide, K. A., Arnstad, M. & Grande, T. S. (2015). *Et felles løft for god integrering*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/7d82bd6cce8b466dacbb01d360846f79/integreringsavtale_stortinget_2015-12-16.pdf
- SV. (2015). Asylbarn og innvandringsregulerende hensyn. Hentet 28.04.2021 fra <https://forrige.sv.no/rogaland/2015/03/17/asylbarn-og-innvandringsregulerende-hensyn/>
- Søholt, S., Nygaard, M., Støa, E. & Hauge, Å. L. (2018). *Flere flyktninger bosatt raskere - Hvordan fikk kommunene det til?* By- og regionforskningsinstituttet NIBR, Oslo. Hentet fra <https://www.imdi.no/contentassets/1b3c1f9b685440768d0075dd88ce7e88/nibr-rapport-2018-3-flere-flyktninger-bosatt-raskere.-hvordan-fikk-kommunene-det-til.pdf>
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitative metoder* (5. utg. utg.). Bergen: Fagbokforl.
- Tjora, A. H. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- UDI. (2011). *UDI 2011-025 Tilskudd til vertskommuner for asylmottak og omsorgssenter*. Hentet fra [https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2011-025/#3.5.3.5 Tilskudd til barnehage og](https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2011-025/#3.5.3.5_Tilskudd_til_barnehage_og_)
- UDI. (2016). Barnehage og skole for barn som er asylsøkere. Hentet 30.03.2021 fra <https://www.udi.no/asylmottak/jobber-i-en-kommune/opplaring-og-utdanning2/#link-12859>
- UDI. (2019a). *UDI 2010-084 Krav til bemanning og kompetanse i ordinære asylmottak*. Hentet fra <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2010-084/>
- UDI. (2019b). *UDI 2011-041 Krav til arbeid med barn og unge i asylmottak* Hentet fra <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2011-041/>
- UDI. (2021a). Januar - desember 2020: Antall beboere i asylmottak etter aldersgruppe og måned. Hentet 31.03.2021 fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/beboere-i-asylmottak-etter-alder-og-maned-2020/>
- UDI. (2021b). Kommunen og mottaket. Hentet 18.03.2021 fra <https://www.udi.no/asylmottak/jobber-i-en-kommune/kommunen-og-mottaket/#link-9906>
- UDI. (2021c). Statistikk om innvandring. Hentet 10.04.2021 fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/?filter=6&year=0&submit=Filter>
- UDI. (2021d). *UDI 2011-025 Tilskudd til vertskommuner for asylmottak og omsorgssenter* Hentet fra [https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2011-025/#3.5.1.3.5.1 Barnehagetilskudd til he](https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2011-025/#3.5.1.3.5.1_Barnehagetilskudd_til_he)
- Udir. (2016). Barn under skolealder som bor på asylmottak. Hentet 30.03.2021 fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/minoritetsspraklige/regleverk-som-gjelder-spesielt-for-minoritetsspraklige/for-skole/barn-i-asylmottak/>
- Udir. (2021). Nasjonale tilskuddssatser - barnehager. Hentet fra <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/barnehage/tilskudd-til-private-barnehager/Nasjonale-tilskuddsatser/>
- Valenta, M. & Berg, B. (2012). *Asylsøker : i velferdsstatens venterom*. Oslo: Universitetsforl.

Vedlegg 1 – Godkjenning frå NSD

17.11.2020

Meldeskjema for behandling av personopplysninger



NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Asylbarn sitt barnebase- og barnehagetilbod

Referansenummer

884307

Registrert

06.10.2020 av Anne Margrete Hatlelid - 112528@stud.hvl.no

Behandlingsansvarlig institusjon

Høgskulen på Vestlandet / Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap / Institutt for samfunnsvitenskap

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Laila Margaret Nordstrand Berg, laila.nordstrand.berg@hvl.no, tlf: 48064094

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Anne Margrete Hatlelid, anne.hatlelid@gmail.com, tlf: 40825575

Prosjektperiode

09.10.2020 - 31.12.2021

Status

06.11.2020 - Vurdert

Vurdering (1)

06.11.2020 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet 06.11.2020 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD.

Behandlingen kan starte.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle særlige kategorier av personopplysninger om politisk oppfatning og alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 31.12.2021.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 nr. 11 og art. 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse, som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake.

Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes uttrykkelige samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a, jf. art. 9 nr. 2 bokstav a, jf. personopplysningsloven § 10, jf. § 9 (2).

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Gry Henriksen
Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vedlegg 2 – Førespurnad og godkjenning frå UDI

26.10.2020

Gmail - Førespurnad i samband med masteroppgåve



Anne Margrete Hatlelid <anne.hatlelid@gmail.com>

Førespurnad i samband med masteroppgåve

Anne Margrete Hatlelid <anne.hatlelid@gmail.com>
Til: statistikk@udi.no

5. oktober 2020 kl. 19:54

Hei.

Mit namn er Anne Margrete Hatlelid, og eg er masterstudent i organisasjon og leiing ved Høgskulen på Vestlandet. Våren 2021 skal eg levere mi masteroppgåve der eg skriv om asylbarn sitt barnebase- og barnehagetilbod.

Eg ønskjer å søkje om tillating til å innhente informasjon frå samtlige ordinære asylmottak i Noreg. Eg ønskjer å kartlegge kva kommunar som gjev eit barnehagetilbod til born som bur på asylmottaket, og om barnebasar er i regelmessig bruk. Dette vil eg gjere ved å kontakte mottaka og gjennomføre ei enkel kvantitativ undersøking.

Ut i frå denne kartlegginga vil eg plukke ut to vertskommunar med tilhøyrande asylmottak, der eg ønskjer å gjennomføre kvalitative intervju av sosialkonsulent/barnefagleg ansvarleg.

Vedlagt finn de:

- Skjema for innsyn UDI
- Informasjonsskriv og samtykkeskjema kvantitativ undersøking
- Informasjonsskriv og samtykke kvalitative intervju sosialkonsulent

Eg håpar på positiv tilbakemelding frå dykk i Utlendingsdirektoratet.

Vennleg helsing Anne Margrete Hatlelid

3 vedlegg



skjema-for-innsyn-UDI (utfylt).pdf
570K



Inforasjon og samtykkeskjema kvantitativ undersøking asylmottak.docx
175K



Informasjon og samtykkeskjema kvalitative intervju.docx
175K



Anne Margrete Hatlelid <anne.hatlelid@gmail.com>

Forespurnad i samband med masteroppgåve

Rachel Elisabeth Eide <ree@udi.no>

21. oktober 2020 kl. 16:42

Til: "anne.hatlelid@gmail.com" <anne.hatlelid@gmail.com>

Hei

Takk for henvendelsen og beklager at det har tatt tid å få svar fra oss.

Vi vurderer det som et interessant prosjekt – også for UDI.

Vi ber deg om å ta kontakt med mottakene og be om den bistanden du trenger. Dersom de har spørsmål, kan du henvise dem til meg. Vi

vurderer at du er godt forberedt og har gode personvernrutiner. Mottakene må selv vurdere om de har kapasitet til å bidra i undersøkelsen.

Vi ber om at du sender oss en kopi av oppgaven når denne er ferdigstilt.

Lykke til med arbeidet!

vennlig hilsen

Rachel Elisabeth Eide

FoU-koordinator

Analyse- og utviklingsavdelingen

Tel +47 41 23 73 04

UDI

Utlendingsdirektoratet

www.udi.no

[Sikkert tekst skjult]

Vedlegg 3 – Informasjonsbrev innleiande undersøking i asylmottaka

Vil du delta i eit forskingsprosjektet om asylbarn og barnehagetilbod?

Dette er eit spørsmål til deg om å delta i eit forskingsprosjekt. I dette skrevet finn du informasjon om mål for prosjektet og kva deltaking vil innebere for deg.

FØREMÅL

Føremålet med prosjektet er å finne ut meir om korleis politiske og administrative slutningar påverkar asylbarn sitt barnebase- og barnehagetilbod. Eg vil intervjuje personar med forskjellige roller på politisk-, samt administrativt nivå. Det politiske nivået strekk seg frå stortinget til kommune. Det administrative nivået spenner seg frå kommune- og barnehageleiing til asylmottaka.

Eg er student på masterprogrammet i Organisasjon og leiing ved Høgskulen på Vestlandet og forskingsprosjektet er knytt til mi masteroppgåve.

KVEN ER ANSVARLEG FOR FORSKINGSPROSJEKTET?

Førsteamanuensis Laila Margaret Nordstrand Berg frå Høgskulen på Vestlandet, Institutt for samfunnsvitskap, er rettleiar og ansvarleg for prosjektet.

KVIFOR FÅR DU SPØRSMÅL OM Å DELTA?

Eg ønskjer å spørje barnefagleg ansvarleg og/eller mottaksleiari ved dei ordinære asylmottaka nokre spørsmål kring barnebase- og barnehagetilbodet ved mottaket. Dette er ein del av ei kartlegging for å sjå kva ulike tilbod som finst per i dag. Denne informasjonen skal nyttast for å gi eit heilskapleg bilete av no-situasjonen for barna som bur på asylmottak, samt at eg skal velje ut to kommunar med tilhøyrande asylmottak som eg ønskjer å intervjuje meir i djupna.

KVA INNEBER DET FOR DEG Å DELTA?

Du vert med dette invitert til å delta i ei kort spørjing kring barn som bur i asylmottak. Spørsmåla tek berre nokre få minutt. Det vil ikkje bli teken opptak av samtalen, men eg fører svaret inn i eit elektronisk skjema der kvart mottak har fått ein kode, slik at det ikkje skal vere mogleg å kople svara.

DET ER FRIVILLIG Å DELTA

Det er frivillig å delta i prosjektet. Om du vel å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake utan grunngjeving. Alle opplysningar om deg vil bli anonymisert. Det vil ikkje ha nokon negative konsekvensar for deg om du ikkje vil delta eller seinare vel å trekkje deg.

DITT PERSONVERN – KORLEIS DINE OPPLYSNINGAR VERT OPPBEVART OG NYTTA

Opplysningane du gjev vil bli nytta i tråd med føremåla i dette informasjonsskrivet. Opplysningane vert behandla konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Berre prosjektansvarleg/rettleiar og meg som student vil ha tilgang til data knytt til prosjektet.

Namnet og dine kontaktopplysningar vert erstatta med ein kode som vert lagra på ei eiga namneliste åtskilt frå øvre data. Datamaterialet vert lagra på HVL sin forskningsserver.

Både deltakarar i studien, kommunenamn, asylmottak og driftsoperatørar vil bli anonymisert:

- Informasjon frå avtalar, planar og styringsdokument frå din kommune eller asylmottak vil bli omtala med kodar i den publiserte masteroppgåva.
- I den publiserte masteroppgåva vil deltakarane vere anonymisert og personopplysningar vil ikkje vere mogleg å spore.

NÅR FORSKINGSPROSJEKTET ER AVSLUTTA

Forskningsprosjektet skal etter planen vere avslutta innan 31.12.21. Kodelista med ditt namn og nummer vert då destruert og data vil bli oppbevart i anonymisert form i passordbeskytta eining som berre eg har tilgang til.

DINE RETTAR

Så lenge du kan identifiserast i datamaterialet, har du rett til:

- Innsyn i kva personopplysningar som er registrert om deg
- Å få retta og/eller sletta personopplysningar om deg
- Få utlevert ein kopi av dine personopplysningar (dataportabilitet)
- Sende klage til Personvernombodet eller Datatilsynet om behandling av dine personopplysningar

KVA GJEV OSS RETT TIL Å BEHANDLE PERSONOPPLYSNINGAR OM DEG?

Personopplysningar om deg vert behandla basert på ditt samtykke.

På oppdrag frå Høgskulen på Vestlandet har NSD – Norsk senter for forskningsdata, vurdert at behandling av personopplysningar i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

KVAR KAN DU FINNE UT MEIR?

Om du har spørsmål angående studien, eller ønskjer å nytte deg av dine rettar, ta kontakt med:

- Student: Anne Margrete Hatlelid, anne.hatlelid@gmail.com, telefon: 40 82 55 75
- Rettleiar: Laila Nordstrand Berg, laila.nordstrand.berg@hvl.no, telefon: 48 06 40 94
- Personvernombod ved Høgskulen på Vestlandet: Trine Anikken Larsen, trine.anikken.larsen@hvl.no, telefon: 91 36 59 20
- NSD – Norsk senter for forskningsdata, personverntjenester@nsd.no, telefon: 55 58 21 17

Med vennleg helsing

Førsteamanuensis Laila Nordstrand Berg

Prosjektansvarleg/rettleiar

Anne Margrete Hatlelid

Student

Vedlegg 4 – Samtykkeerklæring innleiande undersøking i asylmottaka

SAMTYKKEERKLÆRING

Eg har motteke og forstått informasjon om prosjektet «Asylbarn og barnehagetilbod», og har fått høve til å stille spørsmål. Eg samtykker til:

- å delta i ei spørjing der svara vert skrive inn i eit elektronisk skjema
- at data frå intervjuet kan sjåast i samheng med offentlege styringsdokument frå stat og/eller kommune, avhengig av kven mi rolle er knytt til
- at funna frå studien kan publiserast i anonymisert form i masteroppgåva
- at data frå spørjinga kan nyttast etter prosjektslutt i anonymisert form

Eg samtykker til at mine opplysningar vert behandla fram til prosjektslutt 31.12.21.

Prosjektdeltakar sin signatur og dato

Vedlegg 5 – Informasjonsbrev til intervjudeltakarane

Vil du delta i eit forskingsprosjektet om asylbarn og barnehagetilbod?

Dette er eit spørsmål til deg om å delta i eit forskingsprosjekt. I dette skrivet finn du informasjon om mål for prosjektet og kva deltaking vil innebere for deg.

FØREMÅL

Føremålet med prosjektet er å finne ut meir om korleis politiske og administrative slutningar påverkar asylbarn sitt barnebase- og barnehagetilbod. Eg vil intervju personar med forskjellige roller på politisk-, samt administrativt nivå. Det politiske nivået strekk seg frå stortinget til kommune. Det administrative nivået går frå kommune- og barnehageleiing til asylmottak.

Eg er student på masterprogrammet i Organisasjon og leiing ved Høgskulen på Vestlandet og forskingsprosjektet er knytt til mi masteroppgåve.

KVEN ER ANSVARLEG FOR FORSKINGSPROSJEKTET?

Førsteamanuensis Laila Margaret Nordstrand Berg frå Høgskulen på Vestlandet, Institutt for samfunnsvitskap, er rettleiar og ansvarleg for prosjektet.

KVIFOR FÅR DU SPØRSMÅL OM Å DELTA?

I forkant av denne førespurnaden har eg gjennomført ei undersøking blant alle ordinære asylmottak i Noreg. Asylmottaka svarte då på spørsmål kring drift av barnebase, kor mange som nytta den og kva tilbod barn som bur på asylmottaket får i ordinære barnehagar.

Ut i frå denne undersøkinga har eg plukka ut to vertskommunar med tilhøyrande asylmottak, der eg ønskjer å gjennomføre intervju i både kommune og asylmottak. Bakgrunnen for utvalet er at desse kommunane løyser oppgåva på to ulike måtar som det kan vere interessant å samanlikne med kvarandre.

Eit av kriteria for å bli intervjuet er at du har vore involvert i anten politiske eller administrative prosessar knytt til asylmottak, eller jobbar/har jobba med barnefaglege problemstillingar knytt til barn i asylmottak.

KVA INNEBER DET FOR DEG Å DELTA?

Du vert med dette invitert til å delta i eit intervju som vil ta om lag 45 minuttar. Det vert teken lydopptak og skrive notat under intervjuet. Tema og problemstilling i prosjektet inneber at eg vil spørje om dine synspunkt og politiske oppfatning.

Eg vil og søkje etter offentlege styringsdokument, avtalar og planar frå departementa, direktorata, kommunen og driftsoperatørar av asylmottaka sine nettsider.

DET ER FRIVILLIG Å DELTA

Det er frivillig å delta i prosjektet. Om du vel å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake utan grunngjeving. Alle opplysningar om deg vil bli anonymisert. Det vil ikkje ha nokon negative konsekvensar for deg om du ikkje vil delta eller seinare vel å trekkje deg.

DITT PERSONVERN – KORLEIS DINE OPPLYSNINGAR VERT OPPBEVART OG NYTTA

Opplysningane du gjev vil bli nytta i tråd med føremåla i dette informasjonskrivet. Opplysningane vert behandla konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Berre prosjektansvarleg/rettleiar og meg som student vil ha tilgang til data knytt til prosjektet.

Namnet og dine kontaktopplysningar vert erstatta med ein kode som vert lagra på ei eiga namneliste åtskilt frå øvre data. Datamaterialet vert lagra på HVL sin forskingsserver.

Både deltakarar i studien, kommunenamn, asylmottak og driftsoperatørar vil bli anonymisert:

- Informasjon frå avtalar, planar og styringsdokument frå din kommune eller asylmottak vil bli omtala med kodar i den publiserte masteroppgåva.
- I den publiserte masteroppgåva vil deltakarane vere anonymisert og personopplysningar vil ikkje vere mogleg å spore.

NÅR FORSKINGSPROSJEKTET ER AVSLUTTA

Forskningsprosjektet skal etter planen vere avslutta innan 31.12.21. Kodelista med ditt namn og nummer vert då destruert og data vil bli oppbevart i anonymisert form i passordbeskytta eining som berre eg har tilgang til.

DINE RETTAR

Så lenge du kan identifiserast i datamaterialet, har du rett til:

- Innsyn i kva personopplysningar som er registrert om deg
- Å få retta og/eller sletta personopplysningar om deg
- Få utlevert ein kopi av dine personopplysningar (dataportabilitet)
- Sende klage til Personvernombodet eller Datatilsynet om behandling av dine personopplysningar

KVA GJEV OSS RETT TIL Å BEHANDLE PERSONOPPLYSNINGAR OM DEG?

Personopplysningar om deg vert behandla basert på ditt samtykke.

På oppdrag frå Høgskulen på Vestlandet har NSD – Norsk senter for forskningsdata, vurdert at behandling av personopplysningar i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

KVAR KAN DU FINNE UT MEIR?

Om du har spørsmål angående studien, eller ønskjer å nytte deg av dine rettar, ta kontakt med:

- Student: Anne Margrete Hatlelid, anne.hatlelid@gmail.com, telefon: 40 82 55 75
- Rettleiar: Laila Nordstrand Berg laila.nordstrand.berg@hvl.no, telefon: 48 06 40 94
- Personvernombod ved Høgskulen på Vestlandet: Trine Anikken Larsen, trine.anikken.larsen@hvl.no, telefon: 91 36 59 20
- NSD – Norsk senter for forskningsdata, personverntjenester@nsd.no, telefon: 55 58 21 17

TID OG STAD

Eg håpar du finn det interessant og har moglegheit til å bli intervjuet i samband med dette prosjektet. Eg planlegg gjennomføring av intervju frå midten av oktober og fram til desember 2020. Eg vil kontakte deg på e-post eller telefon for å avtale tid og stad. Av omsyn til smittevern kan intervju gå føre seg på Teams eller liknande, dersom det høver seg best slik. Intervjuet er berekna å ta om lag 45 minuttar.

Med vennleg helsing

Førsteamanuensis Laila Nordstrand Berg

Prosjektansvarleg/rettleiar

Anne Margrete Hatlelid

Student

Vedlegg 6 – Samtykkeerklæring intervjudeltakarane

SAMTYKKEERKLÆRING

Eg har motteke og forstått informasjon om prosjektet «Asylbarn og barnehagetilbod», og har fått høve til å stille spørsmål. Eg samtykker til:

- å delta i intervju
- at intervjuet vert teke opp på band
- at data frå intervjuet kan sjåast i samanheng med offentlege styringsdokument frå stat og/eller kommune, avhengig av kven mi rolle er knytt til
- at funn frå studien kan publiserast i anonymisert form i masteroppgåva
- at data frå intervjuet kan nyttast etter prosjektslutt i anonymisert form

Eg samtykker til at mine opplysningar vert behandla fram til prosjektslutt 31.12.21.

Prosjektdeltakar sin signatur og dato

Vedlegg 7 – Informasjonsbrev til stortingsrepresentant

Vil du delta i eit forskingsprosjektet om asylbarn og barnehagetilbod?

Dette er eit spørsmål til deg om å delta i eit forskingsprosjekt. I dette skrivet finn du informasjon om mål for prosjektet og kva deltaking vil innebere for deg.

FØREMÅL

Føremålet med prosjektet er å finne ut meir om korleis politiske og administrative slutningar påverkar asylbarn sitt barnebase- og barnehagetilbod. Eg vil intervjue personar med forskjellige roller på politisk-, samt administrativt nivå. Det politiske nivået strekk seg frå stortinget til kommune. Det administrative nivået spenner seg frå kommune- og barnehageleing til asylmottaka.

Eg er student på masterprogrammet i Organisasjon og leiing ved Høgskulen på Vestlandet og forskingsprosjektet er knytt til mi masteroppgåve.

KVEN ER ANSVARLEG FOR FORSKINGSPROSJEKTET?

Førsteamanuensis Laila Margaret Nordstrand Berg frå Høgskulen på Vestlandet, Institutt for samfunnsvitskap, er rettleiar og ansvarleg for prosjektet.

KVIFOR FÅR DU SPØRSMÅL OM Å DELTA?

Eg har føretatt ei strategisk utveljing av deltakarar som kan ha informasjon som vil belyse temaet i mitt studie. Eit av kriteria er at du har vore involvert i anten politiske eller administrative prosessar knytt til asylmottak, eller jobbar/har jobba med barnefaglege problemstillingar knytt til barn i asylmottak.

KVA INNEBER DET FOR DEG Å DELTA?

Du vert med dette invitert til å delta i eit intervju som vil ta om lag 45 minuttar. Det vert teken lydopptak og skrive notat under intervjuet. Eg vil og søkje etter offentlege styringsdokument, avtalar og planar frå departementa, direktorata, kommunen og driftsoperatørar av asylmottaka sine nettsider.

DET ER FRIVILLIG Å DELTA

Det er frivillig å delta i prosjektet. Om du vel å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake utan grunngjeving. Alle opplysningar om deg vil bli anonymisert, dersom du ikkje samtykker i at ditt namn og politisk parti kan nyttast i den endelege oppgåva. Det vil ikkje ha nokon negative konsekvensar for deg om du ikkje vil delta eller seinare vel å trekkje deg.

DITT PERSONVERN – KORLEIS DINE OPPLYSNINGAR VERT OPPBEVART OG NYTTA

Opplysningane du gjev vil bli nytta i tråd med føremåla i dette informasjonsskrivet. Opplysningane vert behandla konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Berre prosjektansvarleg/rettleiar og meg som student vil ha tilgang til data knytt til prosjektet.

Namnet og dine kontaktopplysningar vert erstatta med ein kode som vert lagra på ei eiga namneliste åtskilt frå øvre data, dersom du ikkje samtykker i at ditt namn og politisk parti kan nyttast i den endelege oppgåva. Datamaterialet vert lagra på HVL sin forskningsserver.

Både deltakarar i studien, kommunenamn, asylmottak og driftsoperatørar vil bli anonymisert:

- Informasjon frå avtalar, planar og styringsdokument frå kommunar og asylmottak vil bli omtala med kodar i den publiserte masteroppgåva.

- I den publiserte masteroppgåva vil deltakarane vere anonymisert og personopplysningar vil ikkje vere mogleg å spore, dersom du ikkje samtykker i at ditt namn og politisk parti kan nyttast i den endelege oppgåva.

NÅR FORSKINGSPROSJEKTET ER AVSLUTTA

Forskningsprosjektet skal etter planen vere avslutta innan 31.12.21. Kodelista med ditt namn og nummer vert då destruert og data vil bli oppbevart i anonymisert form i passordbeskytta eining som berre eg har tilgang til.

DINE RETTAR

Så lenge du kan identifiserast i datamaterialet, har du rett til:

- Innsyn i kva personopplysningar som er registrert om deg
- Å få retta og/eller sletta personopplysningar om deg
- Få utlevert ein kopi av dine personopplysningar (dataportabilitet)
- Sende klage til Personvernombodet eller Datatilsynet om behandling av dine personopplysningar

KVA GJEV OSS RETT TIL Å BEHANDLE PERSONOPPLYSNINGAR OM DEG?

Personopplysningar om deg vert behandla basert på ditt samtykke.

På oppdrag frå Høgskulen på Vestlandet har NSD – Norsk senter for forskningsdata, vurdert at behandling av personopplysningar i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

KVAR KAN DU FINNE UT MEIR?

Om du har spørsmål angående studien, eller ønskjer å nytte deg av dine rettar, ta kontakt med:

- Student: Anne Margrete Hatlelid, anne.hatlelid@gmail.com, telefon: 40 82 55 75
- Rettleiar: Laila Nordstrand Berg laila.nordstrand.berg@hvl.no, telefon: 48 06 40 94
- Personvernombod ved Høgskulen på Vestlandet: Trine Anikken Larsen, trine.anikken.larsen@hvl.no, telefon: 91 36 59 20
- NSD – Norsk senter for forskningsdata, personverntjenester@nsd.no, telefon: 55 58 21 17

TID OG STAD

Eg håpar du finn det interessant og har moglegheit til å bli intervjuet i samband med dette prosjektet. Eg planlegg gjennomføring av intervju frå midten av oktober og fram til desember 2020. Eg vil kontakte deg på e-post eller telefon for å avtale tid og stad. Av omsyn til smittevern kan intervjuet gå føre seg på Teams eller liknande, dersom det høver seg best slik. Intervjuet er berekna å ta om lag 45 minuttar.

Med vennleg helsing

Førsteamanuensis Laila Nordstrand Berg
Prosjektansvarleg/rettleiar

Anne Margrete Hatlelid
Student

Vedlegg 8 – Samtykkeerklæring stortingsrepresentant

SAMTYKKEERKLÆRING

Eg har motteke og forstått informasjon om prosjektet «Asylbarn og barnehagetilbod», og har fått høve til å stille spørsmål. Eg samtykker til:

- å delta i intervju
- at opplysningar om meg publiserast slik at eg kan kjennast att i kraft av mi rolle som offentleg myndigheit
- at intervjuet vert teke opp på band
- at data frå intervjuet kan sjåast i samanheng med offentlege styringsdokument frå stat og/eller kommune, avhengig av kven mi rolle er knytt til
- at funna frå studien kan publiserast i anonymisert form i masteroppgåva
- at data frå intervjuet kan nyttast etter prosjektslutt i anonymisert form

Eg samtykker til at mine opplysningar vert behandla fram til prosjektslutt 31.12.21.

Prosjektdeltakar sin signatur og dato

Vedlegg 9 – Spørsmål, innleiande undersøking i asylmottaka

Innleiande undersøking i asylmottaka

I Noreg er det per 1. oktober 2020 totalt 20 ordinære asylmottak. I den kvantitative undersøkinga skal eg ringje til mottaka og gjennomføre undersøkinga. Eg vil ikkje ta opptak av samtalen, men registrere svara deira inn i eit elektronisk skjema.

1. Kor mange barn i barnehagealder (1-5 år) bur på mottaket per i dag? (ANTAL)
2. Drifter mottaket barnebase? (JA/NEI)
3. Dersom ja: Kor mange barn nyttar barnebasen aktivt? (ANTAL)
4. Dersom nei: vert barnebasetilbodet dekkja gjennom tilbod om plass i barnehage? (JA/NEI)
5. Vurderer du som barnefagleg ansvarleg at barnebase er eit tilfredsstillande pedagogisk tilbod for barna? (JA/NEI)
6. Gir foreldra ved mottaket uttrykk for å vere nøgde med barnebasen? (JA/NEI/DELVIS)
7. Har kommunen og mottaket utarbeida retningslinjer/avtale for barn på mottaket i høve tilbod i barnehage? (JA/NEI)
8. Dersom barna på mottaket vert tilbudt plass i ordinær barnehage, kor mange har barnehagetilbod i dag? (ANTAL)
9. Dersom barna på mottaket vert tilbudt plass i ordinær barnehage, om lag kor lang er ventetida for plass? (MND.)
10. Dersom barna på mottaket vert tilbudt plass i ordinær barnehage, har det alltid vært slik? (JA/NEI)
11. Dersom nei: om lag kor lang tid tok det før barna på mottaket vart tilbudt plass i ordinær barnehage? (MND.)
12. Kunne du tenke deg å delta vidare i dette prosjektet ved å la deg intervjuje meir i djupna kring temaet barnebase- og barnehagetilbod for barn som bur på asylmottak?

Vedlegg 10 – Intervjuguide kvalitative intervju

1. Kan du fortelje litt om di faglege- og/eller politiske bakgrunn?
2. Kva kjennskap har du til asylmottak og barn som bur der?
3. Kva politisk merksemd opplev du at asylbarna og deira barnebase- og barnehage tilbud har fått?
4. Korleis forstår du politikarane si innstilling om ikkje å gi lovfesta rett til plass i barnehage for asylbarn?
5. Kva kan vere utfordrande for vertskommunane når dei skal tolke avgjersla der asylbarna ikkje får lovfesta rett til barnehageplass?
6. Opplev du denne prosessen som konfliktfylt eller harmonisk, kan du beskrive dette?
7. Kva ulike standpunkt kjem til syne i diskusjonen om asylbarn og om dei skal ha rett til å gå i barnehage?
8. Kva kan vere avgjerande for vertskommunane når dei skal avgjere om og kva tilbud asylbarna skal få i barnehagen?
9. **Til kommune og asylmottak:** Kva tilbud får barna i barnehagealder som bur på asylmottaket i dykkar kommune i dag?
10. **Til kommune og asylmottak:** Har tilbudet alltid vore slik, og om det har endra seg, kva var årsaka til det?
11. Kva rolle spelar Utlendingsdirektoratet som ledd mellom politikarane, vertskommunen og asylmottaka i forståinga av kva tilbud asylbarna kan få i barnehage?
12. **Til kommune og asylmottak:** Kan du beskrive korleis UDI har rettleia dykk i høve samarbeid mellom vertskommunen og asylmottaket om plass i barnehage for asylbarn?
13. Kva meiner du er bra og mindre bra med barnebasen som asylmottaka driftar?
14. Korleis trur du retten til å gå i barnebase verkar inn på moglegheitene til å få tilbud om plass i barnehage?
15. Kva ser du på som utfordrande ved å gi barn frå asylmottaket eit barnehage tilbud i kommunen?
16. Kva kan føre til at fleire barn på asylmottak får tilbud om plass i barnehage?
17. Kva rolle meiner du kunnskapsdepartementet og utdanningsdirektoratet kan ha i høve barn som bur i asylmottak?
18. Kan eg nytte data frå dette intervjuet i anonymisert form, i eit nytt prosjekt ved eit seinare høve?